



***Le istituzioni pubbliche di fronte alle
organizzazioni civiche:***

*Una ricerca sulle politiche pubbliche verso l'attivismo civico
in Europa*

A cura di Giovanni Moro

Marzo 2004

PROGETTO "CITIZENS FOR THE NEW EUROPE"

INDICE

Presentazione	5
A. La survey	7
a. Schema concettuale	7
b. Progetto e metodologia.....	8
c. Realizzazione	9
d. Valore e limiti dei risultati.....	10
B. Parte generale: i risultati principali	13
a. Disponibilità di dati quantitativi e qualitativi sulle organizzazioni di cittadini.....	13
b. Status istituzionale delle organizzazioni di cittadini.....	15
c. Criteri e procedure di riconoscimento.....	16
d. Controlli, valutazione, perdita di legittimità.....	20
e. Istituzioni coinvolte.....	24
f. Prerogative delle organizzazioni di cittadini.....	29
g. Forme di sostegno.....	30
h. Azioni dei cittadini e aspettative delle istituzioni: un confronto.....	35
C. Focus: i principali risultati	37
a. Focus sulla salute.....	37
b. Focus sulla politica dei consumatori.....	43
c. Focus sull'ambiente.....	49
d. Azioni dei cittadini e aspettative delle istituzioni nei tre focus.....	54
D. Conclusioni	57
a. Riepilogo dei risultati.....	57
b. Osservazioni conclusive.....	63
c. Raccomandazioni riguardanti la ricerca: superare il gap di conoscenze.....	67
d. Raccomandazioni riguardanti la politica: l'“Agenda dei Cittadini”...	68
Appendici	71
1. Lista delle organizzazioni coinvolte nel progetto.....	71
2. Lista delle persone che hanno risposto al questionario.....	72

PRESENTAZIONE

Questo documento presenta i principali risultati emersi dalla survey sulle politiche pubbliche riguardanti l'attivismo civico nei 28 paesi della "Nuova Europa" (25 vecchi e nuovi stati membri dell'Unione Europea e 3 paesi candidati¹) e al dell'Unione Europea (UE), che è il focus del progetto "Citizens for the New Europe".

"Citizens for the New Europe" è un progetto promosso da Active Citizenship Network (ACN), la rete europea del movimento italiano Cittadinanzattiva², ed è volto a sostenere gli sforzi messi in atto dalle organizzazioni civiche nazionali dei 28 paesi della Nuova Europa per partecipare alla costruzione della cittadinanza europea. Il progetto, finanziato dalla Commissione Europea, Direzione Generale Educazione e cultura e da aziende private (Bristol Myers Squibb, GE Medical Systems, Bank Pekao, Unicredito Italiano, Alitalia), è stato attuato tra il settembre 2002 e il dicembre 2003 e ha coinvolto, in qualità di partner, 32 organizzazioni di cittadini operanti al livello nazionale.

L'obiettivo generale del progetto era quello di promuovere una politica europea sulle organizzazioni di cittadini che veda coinvolte le istituzioni dell'Unione Europea e i governi nazionali. Le ragioni che sono alla base di tale progetto si possono riassumere nel modo seguente:

- Il gap tra le istituzioni dell'UE e i cittadini è uno dei principali motivi che impongono una profonda riforma dell'Unione;
- Le organizzazioni civiche – in particolare quelle che operano al livello nazionale, in stretto rapporto con i cittadini comuni – possono contribuire a colmare questo gap;
- Manca una politica europea generale sulle organizzazioni civiche, che valorizzi il loro ruolo nel rafforzamento della democrazia e coinvolga le istituzioni nazionali;
- È necessario impegnare le organizzazioni civiche nazionali nella definizione e nell'attuazione di questa politica;
- Questo coinvolgimento deve prendere avvio dalla produzione di dati rilevanti sulla situazione.

Il progetto presentava pertanto due aspetti:

- Un aspetto conoscitivo, che consisteva nel creare una base informativa sulle politiche pubbliche riguardanti l'attivismo civico in Europa;
- Un aspetto programmatico, che consisteva nell'elaborare un piano volto al rafforzamento delle organizzazioni civiche al livello nazionale ed europeo da attuare sulla base dei risultati ottenuti.

¹ Austria, Belgio, Bulgaria, Cipro, Repubblica Ceca, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Irlanda, Italia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Malta, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Repubblica Slovacca, Romania, Regno Unito, Slovenia, Spagna, Svezia, Turchia, Ungheria.

² www.cittadinanzattiva.it, www.activecitizenship.net

Per quanto riguarda l'aspetto conoscitivo, Active Citizenship Network ha scelto di condurre una survey. Questo tipo di ricerca mira infatti a raccogliere un numero limitato di informazioni in una vasta gamma di situazioni, privilegiando l'ampiezza rispetto alla profondità, ed è quindi adatta a situazioni in cui vi sono scarse conoscenze di base.

La ragione fondamentale di questa indagine è appunto la mancanza di informazioni di base sull'attivismo civico nell'Unione Europea. Ciò abbraccia sia il fenomeno dell'attivismo civico nel suo complesso, sia l'atteggiamento e il comportamento delle istituzioni pubbliche e di altri attori verso le organizzazioni di cittadini.

Lo scopo della survey è semplicemente quello di creare una base informativa generale sulle politiche pubbliche riguardanti l'attivismo civico in Europa. Questa base potrà consentire in seguito ricerche più focalizzate e approfondite, come pure attività politiche finalizzate ad aumentare l'attenzione delle istituzioni nazionali ed europee nei confronti delle organizzazioni civiche.

Il valore conoscitivo della survey riguarda più le tendenze europee che non le specifiche situazioni nazionali. I risultati possono tuttavia essere considerati uno strumento di *benchmarking* per le situazioni nazionali.

La survey è stata realizzata con il coinvolgimento di 32 organizzazioni partner operanti nei 28 paesi della Nuova Europa e diretta dallo staff di Active Citizenship Network, composto da Charlotte Roffiaen, Melody Ross e Giovanni Moro (direttore della ricerca). Giulia Savarese ha collaborato all'elaborazione dati.

Questo rapporto è diviso in quattro sezioni. La prima contiene informazioni sulla metodologia, la struttura e il processo di attuazione della ricerca. La seconda riporta i principali risultati della parte generale della survey. La terza è dedicata ai risultati dei focus sulle politiche riguardanti l'ambiente, la salute e i consumatori. La quarta e ultima sezione contiene un riepilogo dei risultati e alcune osservazioni conclusive. In appendice al rapporto sono riportati alcuni documenti rilevanti.

A. LA SURVEY

a. Schema concettuale e oggetto della survey

Il progetto e l'attuazione della ricerca sono stati sviluppati in base a due concetti chiave.

Il primo è quello di *organizzazione civica* (o di cittadinanza attiva, o di attivismo civico, o organizzazione di cittadini): esso si riferisce a qualsiasi organizzazione creata e gestita da cittadini, prescindendo dalla sfera di azione, dalle dimensioni, dallo status giuridico, dalla motivazione, dal numero di soci. Un'organizzazione civica viene istituita principalmente su base volontaria. Essa è attiva nell'area delle politiche pubbliche ed è finalizzata alla difesa dei diritti dei cittadini e/o alla tutela dei beni comuni. Non persegue fini di lucro e agisce nell'interesse generale³.

Il secondo concetto chiave è quello di *politiche pubbliche*, ovvero l'insieme delle azioni intraprese dalle autorità per far fronte a un pubblico problema. Queste azioni si articolano generalmente in diverse fasi:

- fissare l'agenda su questioni pubbliche;
- progettare strategie e programmi;
- prendere decisioni sotto forma di leggi, regolamenti, scelte operative, ecc.;
- attuare il piano attraverso azioni, strutture, risorse, ecc.;
- valutare gli esiti e l'impatto del piano.

Sulla base di questi due concetti, è possibile precisare che la survey ha per oggetto le politiche pubbliche riguardanti le organizzazioni civiche, ovvero le modalità con cui le autorità riconoscono e promuovono il ruolo attivo delle organizzazioni di cittadini nella vita pubblica nella Nuova Europa.

Questi due concetti contengono implicazioni che fungono da criteri guida per la ricerca:

- non tutte le organizzazioni della "società civile" o le associazioni "non profit" sono rilevanti per questa survey, ma solo quelle istituite da cittadini per partecipare attivamente alla cura dei beni comuni e alla tutela dei diritti;
- non tutte le forme di impegno dello stato nei confronti delle organizzazioni di cittadini sono rilevanti, ma solo quelle legate al coinvolgimento dei cittadini nel *policy making*.

³ La tutela dei diritti di tutti i cittadini (di cui fanno parte il diritto all'assistenza sanitaria, il diritto all'istruzione e alla cultura, i diritti dei consumatori, i diritti delle persone con bisogni specifici quali i disabili, ecc.) e la cura dei beni comuni (come l'ambiente e tutte le sue componenti, il patrimonio culturale, la legalità, la fiducia, ecc.) abbracciano le principali attività di interesse generale svolte dalle organizzazioni civiche, ragione per cui faremo riferimento indifferentemente all'una o all'altra.

Il fondamento teorico di questa scelta metodologica è che l'attivismo civico va al di là del tradizionale principio della *libertà di associazione*, secondo il quale le persone possono riunirsi liberamente per il soddisfacimento dei propri interessi. Esso implica infatti che lo stato è indifferente agli obiettivi perseguiti dai cittadini purché non contravvengano alla legge. Il principio della *sussidiarietà orizzontale*⁴, che è al centro di questo studio, stabilisce invece che lo stato deve riconoscere e incoraggiare le attività svolte nell'interesse generale dai cittadini, i quali sono attori essenziali delle politiche pubbliche. È ciò che intendiamo parlando di politiche pubbliche sull'attivismo civico.

b. Progetto e metodologia

La survey ha dunque avuto per *oggetto* l'identificazione e una breve descrizione delle attuali politiche pubbliche riguardanti l'attivismo civico nei 28 paesi della Nuova Europa e al livello della stessa UE.

Trattandosi di una survey, ci siamo limitati a perseguire i seguenti *obiettivi*:

- Identificare le attuali politiche pubbliche riguardanti l'attivismo civico al livello nazionale e a quello europeo nell'area della Nuova Europa;
- Descrivere brevemente le loro caratteristiche principali;
- Raccogliere suggerimenti per la successiva analisi dei risultati e proporre misure finalizzate a superare gli ostacoli e i punti deboli di tali politiche.

La survey ha incluso due tipi di *attività*:

- Rilevazione di dati, materiali e informazioni;
- Raccolta di opinioni e valutazioni.

La *rilevazione di dati, materiali e informazioni* aveva lo scopo di individuare le politiche sull'attivismo civico esistenti al livello nazionale e a quello europeo. Essa è stata realizzata mediante una *griglia di raccolta dati* compilata dalle organizzazioni partner, che hanno utilizzato come fonti principali leggi, regolamenti, studi e rapporti nazionali insieme ad altri documenti ufficiali. La griglia era strutturata secondo tre aree:

- informazioni di base sul fenomeno dell'attivismo civico;
- politiche generali;
- focus su salute, politiche dei consumatori e ambiente, più altri due focus scelti dalle organizzazioni partner in base alla loro situazione nazionale⁵.

⁴ Cfr. Active Citizenship Network, <http://www.activecitizenship.net/projects/rethinking.htm>

⁵ In questo rapporto sono analizzati solo i risultati dei tre focus comuni, mentre i due focus liberi (scelti tra: welfare, educazione, cooperazione internazionale, diritti delle donne, giustizia, sviluppo locale) sono stati usati per integrare la parte generale della survey, insieme alle buone pratiche relative ai tre focus principali.

La *raccolta di opinioni e valutazioni* è servita da un lato a dare una prima valutazione sul reale livello di attuazione delle leggi e dei programmi pubblici, dall'altro a individuare problemi e ostacoli, successi e risultati. Essa è stata realizzata mediante un breve *questionario* spedito via e-mail a sei persone per ciascun paese (tre rappresentanti di organizzazioni civiche, uno studioso, un giornalista e un rappresentante del settore privato).

La stessa metodologia e i medesimi strumenti sono stati utilizzati al livello dell'Unione Europea.

I concetti base della survey, il progetto metodologico e gli strumenti di ricerca sono stati discussi con i partner e modificati in base alle loro osservazioni e proposte.

c. Realizzazione

La fase preliminare e la fase preparatoria della survey sono state realizzate tra il settembre 2002 e il febbraio 2003. In questo periodo si sono svolte due attività principali: la prima ha incluso gli studi preparatori (finalizzati specificamente a individuare possibili precedenti della survey e ad acquisire studi nazionali o transnazionali anteriori) e il progetto metodologico della survey⁶; la seconda, l'individuazione delle organizzazioni partner e lo svolgimento di due incontri a Roma (gennaio e febbraio 2003) per discutere la metodologia e concordare il piano di attuazione della survey. Le organizzazioni partner erano 32, una per ciascun paese, con l'eccezione di Irlanda e Lussemburgo, dove non è stato possibile trovare partner, e di Polonia, Spagna, Bulgaria e Repubblica Slovacca, dove più di un'organizzazione ha preso parte al progetto⁷. I dati nazionali utilizzati nel rapporto provengono dunque da 26 dei 28 paesi della Nuova Europa, non considerando Irlanda e Lussemburgo. Cittadinanzattiva ha svolto direttamente la survey per l'Italia e l'Unione Europea. Il lavoro sull'Italia è stato utilizzato come pre-test e modello per il lavoro delle organizzazioni partner.

La fase di attuazione della survey è iniziata nel marzo 2003 ed è durata fino al giugno successivo. In questo periodo, le organizzazioni partner hanno compilato la griglia con i dati raccolti al livello nazionale, mentre lo staff di ACN ha fatto lo stesso al livello dell'UE e ha poi inviato i questionari per la raccolta delle opinioni alle persone identificate dai partner.

Luglio e agosto 2003 sono stati dedicati a riesaminare le informazioni ottenute, a compiere controlli e a raccogliere i questionari completati; nel settembre e nell'ottobre 2003 si è invece proceduto ad analizzare i dati raccolti e a elaborare la prima stesura del rapporto.

⁶ Active Citizenship Network, "Citizens for the New Europe Project. Methodological Guidelines of the survey", paper, Roma, 30 gennaio 2003.

⁷ La lista delle organizzazioni partner è pubblicata nell'Appendice 1.

La prima stesura del rapporto è stata presentata e discussa in una conferenza organizzata a Varsavia (Polonia) il 7 e l'8 novembre 2003, in collaborazione con l'Associazione polacca dei consumatori. Hanno preso parte alla discussione circa 100 persone provenienti dai paesi della Nuova Europa, tra cui leader civici di organizzazioni partner e non, rappresentanti di istituzioni nazionali ed europee, esponenti del settore privato e giornalisti.

Il periodo dal dicembre 2003 al febbraio 2004 è stato dedicato alla revisione del rapporto e alla stesura della sua versione finale, tenendo conto dei vari commenti, suggerimenti e proposte emersi dalla conferenza di Varsavia. In particolare, una "Agenda dei Cittadini" presentata e discussa a Varsavia è stata inserita nelle conclusioni.

La rilevazione di informazioni è stata completata solo in 26 dei 28 paesi coinvolti: Irlanda e Lussemburgo, infatti, non hanno portato a termine il lavoro per le ragioni spiegate in precedenza. Le informazioni riportate in questo rapporto provengono quindi da 26 paesi e dall'Unione Europea.

Nella raccolta di opinioni, il 61% dei questionari spediti è stato riconsegnato con risposte valide (105 su 174)⁸. Poiché il numero di questionari non poteva fornire una visione attendibile delle singole situazioni nazionali, essi sono stati utilizzati come indicatori globali dei seguenti fenomeni: legislazione, stato di attuazione delle norme, buone e cattive pratiche. Solo nel caso delle buone pratiche si è fatta esplicita menzione dei paesi. Le informazioni desunte dai questionari sono state inserite nelle relative sezioni del rapporto.

Il materiale raccolto attraverso questi due strumenti di ricerca è stato organizzato mediante la formulazione di tipologie. Le tipologie sono pertanto uno dei prodotti principali della survey. Nei casi in cui si è rivelato utile, sono state riportate la frequenza e la ricorrenza dei fenomeni registrati.

d. Valore e limiti dei risultati

Come è stato affermato in precedenza, questa survey affronta un limite concreto e reale, ovvero la mancanza di una comune base di conoscenze sulle organizzazioni di cittadini e sui loro rapporti con le istituzioni pubbliche nell'area della Nuova Europa.

Le indagini o ricerche transnazionali precedenti, come i programmi di ricerca lanciati dalla Johns Hopkins University o da CIVICUS, non affrontano direttamente la questione, dal momento che non coprono l'intera area della Nuova Europa e/o si focalizzano su questioni diverse o su un ventaglio di organizzazioni più ampio⁹.

⁸ La lista delle persone intervistate è pubblicata nell'Appendice 2.

⁹ Lester M. Salamon e Helmut K. Anheier, *The Emerging Non profit Sector. An overview*, Manchester University Press, Manchester e New York 1996; Civicus, *The New Civic Atlas. Profiles of Civil Society in 60 Countries*, Civicus, Washington DC, 1997.

La lacuna di informazioni e conoscenze è inoltre legata a circostanze specifiche, quali:

- differenze tra strutture istituzionali e sistemi giuridici;
- differenze nella classificazione di dati, organizzazioni e fenomeni sociali connessi all'attivismo civico e al policy making;
- barriere linguistiche nell'accesso a dati e informazioni.

Questi limiti hanno imposto di utilizzare strumenti aperti anziché indicatori predefiniti. Sia la griglia per la rilevazione dei dati che i questionari per la raccolta di opinioni e valutazioni contenevano di conseguenza domande aperte. Se da un lato questa scelta implicava ovviamente un più basso livello di omogeneità nelle informazioni rilevate, dall'altro consentiva di rendere conto di una realtà complessa che non è mai stata definita in precedenza.

Il coinvolgimento delle organizzazioni di cittadini impegnate al livello nazionale nella raccolta di dati e informazioni è stato il risultato di un'altra scelta metodologica rilevante. Pur non avendo una specifica formazione in attività di ricerca, infatti, le organizzazioni di cittadini hanno la capacità di raccogliere dati e informazioni su questioni che le riguardano direttamente. Questa attitudine e pratica è una ben nota competenza dei cittadini coinvolti nel policy making, definita "giornalismo civico", "produzione di informazioni civiche", ecc. Nel caso della nostra survey, tale competenza è stata ovviamente supportata da una metodologia e una formazione adeguate per garantire l'attendibilità dei risultati.

Il coinvolgimento delle organizzazioni di cittadini nella survey ha avuto inoltre un importante valore aggiunto: la loro capacità di accedere a determinati dati e informazioni può infatti essere considerata un indicatore del livello di rilevanza delle informazioni raccolte. Ciò significa che le norme, direttive, pratiche, ecc., che esse sono state in grado di raccogliere non sono forse tutte quelle esistenti, ma sono senz'altro le più rilevanti. L'assunto di base di questa indagine è che le caratteristiche e gli strumenti di una politica pubblica devono essere accessibili e rilevanti per il target della politica stessa, nella fattispecie le organizzazioni di cittadini. La scelta di coinvolgerle attivamente nella survey è pertanto un elemento qualificante della ricerca.

Siamo inoltre consapevoli che i dati e le informazioni riportati in questo rapporto non riflettono tutti i contesti nazionali e quello europeo, ma solo i fatti e le situazioni più rilevanti che rientrano nel campo della ricerca.

Il merito principale di questa survey sta dunque nel registrare gli atteggiamenti e i comportamenti generali delle istituzioni nei confronti delle organizzazioni di cittadini in Europa, sia al livello nazionale che a quello dell'UE. Benché i suoi risultati non rappresentino in modo particolare nessuna delle specifiche situazioni nazionali prese in considerazione, essi possono – e dovrebbero – essere utilizzati come *benchmark* per ciascuna di esse.

Infine, questa survey ha aperto un nuovo campo di ricerca e *policy making* nell'area delle politiche pubbliche sull'attivismo civico nella Nuova Europa. Esso potrà portare ad attività di ricerca ulteriori e più approfondite, come pure a sviluppi e miglioramenti in queste politiche.

* * * * *

Allo scopo di agevolare la lettura del rapporto, le tabelle che riportano dati e informazioni sono state presentate con cornici diverse per distinguere meglio la fonte di informazioni, e precisamente: raccolta di dati svolta dalle organizzazioni partner, risposte al questionario, buone pratiche provenienti da entrambe le fonti.

B. PARTE GENERALE: RISULTATI PRINCIPALI

a. Disponibilità di dati quantitativi e qualitativi sulle organizzazioni di cittadini

Come è stato affermato in precedenza, una parte della survey è stata dedicata alla raccolta di informazioni di base sulle organizzazioni di cittadini, sia da un punto di vista qualitativo che quantitativo. I dati quantitativi comprendono voci quali: numero di organizzazioni esistenti, numero di membri e dimensioni dell'organizzazione. I dati qualitativi includono caratteristiche, tipologia e distribuzione territoriale delle organizzazioni di cittadini, loro dimensione economica e attività di raccolta fondi.

La situazione che emerge non è delle più incoraggianti. Benché in alcuni paesi – soprattutto dell'Europa centrale e orientale – vi sia uno sforzo di produrre dati attendibili su questo argomento, in generale è possibile affermare che non esistono informazioni ufficiali valide e comparabili sulle organizzazioni di cittadini.

La disponibilità di dati quantitativi sulle organizzazioni di cittadini esemplifica in modo chiaro questa situazione (tabella B.1).

Tabella B.1: disponibilità di dati quantitativi sulle organizzazioni di cittadini

	Numero di paesi
Dati definiti, ma troppo ampi ¹⁰	15
Dati definiti, ma troppo ristretti o settoriali ¹¹	2
Dati divergenti	4
Solo stime	4
Nessun dato	1
TOTALE	26

Per quanto riguarda i dati qualitativi, si possono rilevare i diversi modi utilizzati per classificare le organizzazioni civiche o raggrupparle in categorie. Tre delle categorie più frequenti sono:

- *Terzo settore o settore non profit*, che pone l'accento sugli aspetti economici e comprende ad esempio anche ospedali religiosi, scuole o università private;
- *Società civile*, che sottolinea la natura non governativa delle organizzazioni e comprende di solito anche sindacati, associazioni di professionisti, associazioni di datori di lavoro e spesso partiti politici;
- *Associazione*, che abbraccia i diversi modi in cui i cittadini si riuniscono, non soltanto per svolgere attività di interesse generale ma anche per curare legittimi interessi privati, come club sportivi e centri per il tempo libero.

¹⁰ Comprendono, ad esempio, partiti politici, sindacati e associazioni dei datori di lavoro, ospedali religiosi, università private, ecc.

¹¹ Riguardano, ad esempio, organizzazioni di volontariato o ONG per la cooperazione internazionale, ecc.

Tutte e tre le categorie includono le organizzazioni civiche, ma nessuna di esse riconosce la natura specifica e il ruolo delle organizzazioni civiche nelle politiche pubbliche.

Al livello dell'Unione Europea, sono disponibili solo stime sul numero di organizzazioni di cittadini operanti in questa dimensione. Il database ufficiale della Commissione europea (CONECCS)¹² ne comprende solo una parte, dato che l'inserimento avviene su iniziativa delle organizzazioni medesime. Lo stesso database include inoltre tutte le organizzazioni della "società civile". Per questa ragione non sono neppure disponibili dati qualitativi utilizzabili.

Da un punto di vista giuridico, sono circa 30 le diverse denominazioni di organizzazioni che compaiono nelle leggi e nei regolamenti¹³. Abbiamo cercato di classificarle in base a tre categorie: forma giuridica delle organizzazioni, loro status fiscale, politiche pubbliche trattate (tabella B.2). Se una denominazione poteva rientrare in più di una categoria, abbiamo scelto quella predominante.

Tabella B.2: ipotesi di classificazione delle denominazioni legali delle organizzazioni

Categorie	Denominazioni
Forma giuridica	Associazione; federazione; fondazione; società a responsabilità limitata; società registrata; società; organizzazione internazionale; organizzazione non governativa; cooperativa; ente collettivo di diritto pubblico; associazione non registrata; fondo fiduciario; organizzazione di volontariato
Status fiscale	Organizzazione non profit; organizzazione di interesse pubblico; ente di beneficenza; ente collettivo di pubblica utilità; organizzazione di pubblica utilità
Politiche	Organizzazione per la cooperazione internazionale; organizzazione ambientalista; organizzazione per la salute e la previdenza; centro/istituto di ricerca; organizzazione sociale; organizzazione di edilizia popolare; organizzazione di consumatori; organizzazione sociale; organizzazione di solidarietà sociale
Altre	Società di mutuo soccorso; società di produzione

Le denominazioni legali riferite a diverse categorie coesistono ovviamente in quasi tutti i paesi. Benché alcune di esse indichino lo stesso tipo di entità giuridica, il fatto che siano così numerose testimonia un'assoluta mancanza di armonizzazione in questo campo. Ciò complica di molto la realizzazione di una politica europea sull'attivismo civico e rende anche difficili i raffronti tra i diversi paesi. Per di più, forme giuridiche, status fiscale e politiche sono in genere intrecciati (si pensi per esempio alle associazioni non profit dei consumatori).

¹² CONECCS http://europa.U.E.int/comm/civil_society/coneccs/

¹³ È importante sottolineare che le denominazioni legali riportate più avanti risultano da una traduzione, non certificata e non ufficiale, realizzata a partire dalle diverse lingue dei paesi che hanno preso parte alla survey. Il limite di questa classificazione è che molte categorie appartengono esclusivamente a certi paesi ed è pertanto difficile tradurle esattamente.

Al livello dell'UE, non esiste una definizione ufficiale delle organizzazioni di cittadini. I documenti dell'UE, e in particolare quelli prodotti dalla Commissione e dal Comitato economico e sociale, fanno riferimento a "organizzazioni non governative", "organizzazioni della società civile", "organizzazioni di comunità" e "organizzazioni di volontariato". Le varie definizioni concordano sulle seguenti caratteristiche delle organizzazioni non governative:

- non sono create per produrre profitto personale;
- sono volontarie;
- hanno un'esistenza formale;
- sono indipendenti;
- non mirano al proprio tornaconto

La denominazione più comunemente usata nei documenti ufficiali delle istituzioni europee è comunque "organizzazioni della società civile", ben più ampia rispetto a "organizzazioni di cittadini". Secondo la definizione contenuta in un parere emesso dal Comitato economico e sociale nel 1991, essa include:

- partner sociali;
- organizzazioni che rappresentano attori sociali ed economici;
- organizzazioni non governative;
- organizzazioni di comunità;
- comunità religiose.

b. Status istituzionale delle organizzazioni di cittadini

Qual è lo status delle organizzazioni di cittadini dal punto di vista delle strutture istituzionali nazionali? Si può rispondere a questa domanda analizzando i diversi tipi di atti legali che definiscono l'esistenza e il ruolo delle organizzazioni civiche.

Il risultato – che interessa i 22 paesi in cui queste informazioni sono disponibili – è il seguente:

- in 16 paesi il ruolo dei cittadini nella vita pubblica è definito dalla Costituzione,
- in 22 da leggi,
- in 4 da regolamenti e atti amministrativi,
- in 1 in carte e protocolli.

Il ricorso alla Costituzione sembra un dato particolarmente positivo, ma le cose non sono così semplici. Andando infatti ad approfondire il principio di riconoscimento contenuto in questi documenti, si osserva che:

- in tutti e 22 i paesi viene stabilito il principio della libertà di associazione;
- ma solo in 13 paesi esiste anche un principio che allude a una responsabilità dei cittadini nella gestione degli affari pubblici e nella cura dei beni comuni;
- solo in un caso su 13 il ruolo delle organizzazioni di cittadini nella gestione degli affari pubblici è contenuto in maniera esplicita nella Costituzione.

A questo proposito, va sottolineato che il principio che riconosce la partecipazione di cittadini organizzati alle politiche pubbliche è contenuto in una sola Costituzione su 13. Ciò significa che negli altri 12 casi, esso è stabilito solo da leggi ordinarie o atti amministrativi, nonostante si tratti chiaramente di un principio di rango costituzionale.

Dato che la survey ha per tema il coinvolgimento dei cittadini nel policy making e non la mera libertà di associazione, la situazione è quindi meno positiva di quanto non appaia. Se teniamo conto che in tutta Europa i cittadini si organizzano autonomamente per definire e attuare programmi e azioni di interesse pubblico, possiamo affermare che esiste un gap tra modello giuridico e realtà.

Questo gap emergerà ancora da altri dati e informazioni.

c. Criteri e procedure di riconoscimento

Le leggi e i regolamenti contengono un insieme di principi e di norme per il riconoscimento delle organizzazioni di cittadini da parte delle istituzioni pubbliche. Riguardo ai *requisiti* per il riconoscimento, esistono alcuni criteri ricorrenti che possono essere raggruppati nel modo seguente (tabella B.3).

Tabella B.3: principali criteri generali per il riconoscimento

ITEM	FREQUENZA
CARATTERISTICHE GENERALI	
▪ Assenza di produzione, spartizione e/o utilizzo di profitti	12
▪ Devoluzione della proprietà in caso di chiusura	9
▪ Attività commerciali solo a scopi istituzionali	5
▪ Azione in favore dell'interesse pubblico e non dei propri membri	5
▪ Pluralismo, eguaglianza e procedure democratiche	4
▪ Obiettivo esclusivo/predominante (diritti e tutela dei consumatori, difesa ambientale, ecc.)	3
▪ Bilancio preventivo e consuntivo approvato dall'assemblea	3
CONDIZIONI MATERIALI	
▪ Statuto	12
▪ Atto di fondazione	7
▪ Numero minimo di fondatori	7
CONTENUTO DELLO STATUTO	
▪ Definizione degli scopi e delle attività	9
▪ Criteri di ammissione ed esclusione	7
▪ Definizione delle risorse e dei modi per reperirle	3
▪ Diritti e doveri dei membri	3
▪ Definizione del sistema di governance	3
▪ Definizione delle quote di adesione	3
SISTEMA DI GOVERNANCE	
▪ Organi di gestione	9
▪ Organi di controllo/revisione dei conti	6
▪ Assemblea	6
RELAZIONI CON ALTRI ORGANISMI	
▪ Indipendenza da altri enti e organizzazioni (privati, politici, pubblici, ...)	4

In alcuni casi viene ribadito in maniera esplicita che le organizzazioni di cittadini sono diverse da:

- Partiti politici (in 7 paesi);
- Sindacati (5 paesi);
- Chiese (2 paesi);
- Associazioni dei datori di lavoro (2 paesi).

Come si può facilmente arguire, tali criteri sono di natura formale. Essi appaiono quindi più adatti al riconoscimento delle organizzazioni che operano in base al tradizionale principio della libertà di associazione che non a quelle coinvolte nel policy making.

Per ciò che attiene alle organizzazioni civiche coinvolte nel policy making, altri criteri appaiono più rilevanti. Essi derivano da leggi e regolamenti che riguardano o organizzazioni specifiche (dei consumatori, ambientali, volontarie, ecc.), o il riconoscimento dello status dell'organizzazione di beneficenza/di pubblica utilità.

La tabella B.4 elenca i criteri specifici cui si faceva riferimento, i quali sono legati più alla sostanza (ciò che l'organizzazione fa) che non alla forma (come è organizzata).

Tabella B.4 - criteri specifici per il riconoscimento

Questi criteri specifici appaiono in linea con la necessità di individuare e/o valutare la capacità delle organizzazioni civiche di collaborare e interloquire con le autorità. Prevale tuttavia il ricorso ai requisiti formali.

Per quanto riguarda le procedure di riconoscimento, si possono distinguere fasi e forme diverse, come indicato nella tabella B.5.

Tabella B.5 – principali fasi e procedure di riconoscimento

FASE	PROCEDURA	FREQUENZA
AVVIO	▪ Presentazione di una richiesta con documentazione allegata	12
	▪ Pagamento di una quota	4
	▪ Lista dei membri	1
	▪ Autocertificazione	1
CONTROLLO	▪ Verifica della documentazione	5
	▪ Indagine di polizia	1
DECISIONE	▪ Registrazione/annotazione	17
	▪ Consenso esplicito	9
	▪ Consenso tacito	3
ESITO	▪ Pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale	4
	▪ Decreto	3
	▪ Comunicazione/deposito	2
	▪ Pubblicazione sui giornali	1
	▪ Numero di registrazione	1

Per quanto riguarda il contenuto di questa tabella, si può osservare che:

- A seconda del tipo di organizzazione vengono generalmente applicate procedure diverse, ragione per cui esiste più di una procedura in ciascun paese;
- La forma prevalente di riconoscimento è la registrazione dell'organizzazione;
- Non vi sono attività di controllo rilevanti.

Ciò sembra confermare che il riconoscimento delle organizzazioni di cittadini è tendenzialmente affidato a metodi formali e burocratici anziché a un approccio più operativo e "politico".

Ulteriori informazioni emergono dall'analisi dei principali *attori istituzionali incaricati del riconoscimento* delle organizzazioni di cittadini. Essi sono elencati nella tabella B.6.

Tabella B.6 - principali istituzioni incaricate del riconoscimento

ISTITUZIONI	FREQUENZA
Ministero degli Interni	8
Ministero della Giustizia	6
Registro/Ufficio statistico	6
Amministrazione regionale/locale	6
Ministeri che trattano questioni specifiche	4
Ministero delle Finanze	3
Tribunale/Camera di Commercio	2
Governo	1
Ufficio/commissione ad hoc	1
Consiglio di Stato	1
TOTALE	38

Il dato interessante che emerge da questa tabella è la tendenza a considerare il riconoscimento delle organizzazioni di cittadini una questione di pubblica sicurezza (Ministeri degli Interni e della Giustizia: 14 menzioni su 38). Ciò consente di ipotizzare che la "paura dei cittadini organizzati" sia una delle ragioni che motivano l'atteggiamento degli stati verso l'attivismo civico.

Problemi ulteriori e più concreti emergono dalle risposte ai questionari.

Tabella B.7 – Questioni legate a gap legislativi emerse dai questionari

ITEM	FREQUENZA	%
Norme insufficienti e incomplete	25	23,8
Instabilità e ambiguità delle leggi che va a vantaggio di organizzazioni sleali	10	9,5
Assenza di una legislazione generale sulle organizzazioni di cittadini	9	8,5
Procedura di registrazione troppo complessa	8	7,6
Eccesso di leggi e regolamenti, confusi e contraddittori	6	5,7
Leggi troppo generali, che abbracciano una gamma troppo ampia di organizzazioni (org. professionali, org. con un numero di iscritti troppo alto, piccoli gruppi di interesse, ecc.), senza nessuna distinzione tra gruppi di interesse e org. che operano nell'interesse pubblico	6	5,7
Assenza di procedure chiare, incluse quelle di valutazione	5	4,7

Sono state tuttavia riscontrate anche alcune buone pratiche.

Tabella B.8 - Buone pratiche legate alla legislazione sulle organizzazioni civiche

<ul style="list-style-type: none">• Le organizzazioni di cittadini possono agire in favore dei propri membri, quando si tratti di persone svantaggiate (Bulgaria, Italia)• Si utilizza il concetto operativo di “lavoro permanente” per valutare i lavori delle persone coinvolte in una organizzazione civica (Francia, Paesi Bassi)• Il Parlamento ha istituito una commissione ad hoc per elaborare un’analisi e produrre raccomandazioni sul ruolo delle iniziative civiche nel rafforzamento della coesione sociale (Germania)

Per quanto riguarda l’UE, non esiste ancora un riconoscimento formale delle associazioni europee, il che è considerato una cattiva pratica nelle risposte al questionario della survey¹⁶. Alcune call for proposal fanno tuttavia riferimento a “organizzazioni europee”. In questo caso, il requisito principale è di avere membri in più di uno stato membro/paese candidato (e a volte anche nei paesi balcanici e dell’EFTA), anche se a seconda dell’area della politica, il numero di membri richiesto può fluttuare in maniera considerevole.

Per essere inserita nel database CONECCS, un’organizzazione deve inoltre soddisfare determinati requisiti:

- Deve essere un ente rappresentativo senza fini di lucro con affiliati in due o più stati membri dell’Unione Europea o paesi candidati;
- Deve essere attiva e avere un’expertise in una o più delle aree di interesse della Commissione;
- Deve avere un qualche grado di esistenza formale o istituzionale, operando in conformità con un documento (es. statuto) che stabilisce i suoi obiettivi e il modo in cui vengono gestiti;
- Deve fornire qualsiasi ragionevole informazione le venga richiesta dalla Commissione, o a sostegno della propria richiesta o per essere inclusa nel database.

d. Controlli, valutazione, perdita di legittimità

Ulteriori informazioni riguardanti le politiche pubbliche sull’attivismo civico in Europa emergono dall’analisi del sistema di controlli e valutazione dell’attività svolta dalle organizzazioni di cittadini, nonché dalle circostanze e dai comportamenti che possono avere come risultato una perdita di legittimità delle organizzazioni a opera dello stato.

Le principali forme di controllo e valutazione sono riportate nella tabella B.9.

¹⁶ Più di dieci anni fa, la Commissione ha presentato una proposta di “Regolamento sullo Statuto delle associazioni europee”. Dopo essere stata emendata dal Parlamento europeo, tale proposta è però rimasta ferma davanti al Consiglio.

Tabella B.9 - principali tipi di controllo e valutazione

MISURE	FREQUENZA
Rendiconti finanziari	9
Controlli contabili esterni	4
Ispezioni e verifiche governative	4
Rapporto sulle attività	4
Controlli amministrativi e fiscali	3
Esistente ma non specificata	2
Valutazione esterna	1
Commissione di verifica	1
TOTALE	28

Le informazioni disponibili non bastano a stabilire precisamente quali tipi di controlli vengano messi in atto dalle autorità (per esempio: verifica o valutazione). Ciò che emerge con chiarezza, tuttavia, è che le autorità pubbliche si occupano prevalentemente di questioni fiscali e amministrative, visto che oltre la metà delle attività di controllo menzionate (16 su 28) riguarda in modo specifico tali aspetti.

Ciò conferma che, sia al livello nazionale che a quello europeo, l'atteggiamento prevalente delle autorità pubbliche sembra quello del sospetto di frode o di cattiva gestione da parte delle organizzazioni civiche. I singoli comportamenti scorretti o illegali che possono aver luogo non dovrebbero ovviamente giustificare un tale atteggiamento generale.

I comportamenti e le circostanze che portano alla perdita di legittimità sono un altro utile indicatore dell'atteggiamento delle istituzioni nei confronti delle organizzazioni di cittadini. Essi sono illustrati nella tabella B.10.

Tabella B.10 - principali casi di inammissibilità e perdita di legittimità

CASI	FREQUENZA
1. COMPORTAMENTI SCORRETTI DELLE ORGANIZZAZIONI	
Mancanza di rispetto per Costituzione, leggi, interesse pubblico, usanze comuni	10
Attività contrarie agli scopi statutari	5
Esercizio delle funzioni dell'amministrazione e dello stato	1
Esercizio delle funzioni del sindacato	1
Sostegno e/o partecipazione ad attività politiche	1
<i>Subtotale</i>	<i>18</i>
2. MALFUNZIONAMENTO DELLE ORGANIZZAZIONI	
Numero insufficiente di membri	2
Insolvenza	2
Esecuzione incompleta dei progetti	1
Protratta inattività	1
Cattiva gestione	1
<i>Subtotale</i>	<i>7</i>
3. COMPORTAMENTI FINANZIARI SCORRETTI DELLE ORGANIZZAZIONI	
Distribuzione o utilizzo scorretto dei profitti	14
Remunerazione di volontari/membri	5
Conflitto di interessi e uso dell'organizzazione per interessi privati	5
Uso di finanziamenti per scopi diversi da quelli dell'organizzazione	4
Attività commerciali non legate agli scopi dell'organizzazione	4
Violazione dei limiti alla raccolta di fondi	1
<i>Subtotale</i>	<i>33</i>
4. COMPORTAMENTI SCORRETTI DEGLI AMMINISTRATORI	
Condanna da parte del tribunale	1
Incompatibilità	1
Cattiva gestione	1
<i>Subtotale</i>	<i>3</i>
5. MINACCE ALLA PUBBLICA SICUREZZA	
Attività armate e paramilitari	6
Violazione dei diritti umani (discriminazione, razzismo, fascismo)	5
Minacce all'unità nazionale	2
Minacce all'incolumità e alla sicurezza pubblica	2
Violazione dei diritti	1
Istigazione all'uso della violenza	1
Diffamazione dei simboli dello stato	1
<i>Subtotale</i>	<i>18</i>
TOTALE	79

Questa interessante tabella suscita alcune considerazioni:

- I comportamenti scorretti dell'organizzazione (22,7% delle menzioni) sono chiaramente legati alla definizione classica del principio della libertà di associazione (le persone possono riunirsi a condizione che non contravvengano alle leggi);

- La categoria del malfunzionamento dell'organizzazione, che dovrebbe essere il criterio più importante per valutare il contributo delle organizzazioni di cittadini alla gestione degli affari pubblici, è evidentemente sottostimata (meno del 10%);
- La terza e la quarta categoria, riguardanti questioni finanziarie e possibili comportamenti fraudolenti delle organizzazioni o dei loro amministratori, sono di gran lunga le più importanti (insieme totalizzano oltre il 45%);
- La quinta e ultima categoria, riguardante la sicurezza pubblica, è anch'essa rilevante (più del 26%).

Si può provvisoriamente concludere che i due tradizionali paradigmi negativi sull'attivismo civico – la minaccia alla sicurezza pubblica e la tendenza a commettere frodi finanziarie – sono ancora presenti nelle leggi e nei regolamenti, come pure nei comportamenti concreti delle istituzioni pubbliche. Insieme, essi rappresentano quasi il 70% di tutte le voci menzionate. Questi atteggiamenti possono costituire un grave ostacolo allo sviluppo di un'effettiva cooperazione tra istituzioni e cittadini. Un ulteriore impedimento è costituito dalla mancanza di attenzione rivolta all'efficienza e al funzionamento delle organizzazioni di cittadini nelle politiche pubbliche.

Le risposte al questionario sembrano confermare questa analisi e arricchirla di elementi più concreti.

Tabella B.11 – Questioni legate ad atteggiamenti e comportamenti delle istituzioni nei confronti delle organizzazioni di cittadini, emerse dalle risposte al questionario

ITEM	FREQUENZA	%
Diffidenza e riluttanza, mancanza di considerazione, rispetto e partnership paritaria verso le organizzazioni civiche	35	33,3
Tentativo del governo di "organizzare" le org., controllarle attraverso autorizzazioni ministeriali, polizia o infiltrazione di organi esecutivi, influenzarle attraverso leggi, norme amministrative e finanziamento	21	20
Timore delle organizzazioni civiche, considerate elementi di disturbo e in grado di influenzare le elezioni	20	19
Burocrazia	17	16,1
Paternalismo e retorica	17	16,1
Mancanza di formazione dei dipendenti pubblici sul funzionamento delle org. e sulle tecniche di cooperazione e creazione di partnership	15	14,2
Gap tra dichiarazioni politiche e comportamento concreto	15	14,2
Mancata applicazione delle leggi	8	7,6
Mancanza di investimento nel capacity building e nell'empowerment delle organizzazioni civiche	8	7,6
Corruzione	6	5,7
Mancanza di valutazione delle attività delle organizzazioni	5	4,7

Per quanto riguarda l'Unione Europea, la Commissione europea non svolge nessun particolare controllo prima di inserire le organizzazioni nel database CONECCS, ma si limita a verificare che le organizzazioni che ne fanno richiesta soddisfino tutti i requisiti di base per l'inserimento.

La Commissione non si assume alcuna responsabilità rispetto all'accuratezza delle informazioni fornite dalle organizzazioni per l'inclusione nel database.

e. Istituzioni coinvolte

Un altro importante aspetto da considerare è il tipo di istituzioni che interagiscono con le organizzazioni di cittadini e le attività che sviluppano per sostenere e coinvolgere i cittadini nel policy making. In precedenza abbiamo analizzato quali sono le istituzioni coinvolte nelle procedure di riconoscimento e controllo; ora dobbiamo individuare l'atteggiamento operativo delle istituzioni verso l'attivismo civico.

Come base di partenza, può essere utile controllare la esistenza di una specifica istituzione incaricata di tenere i rapporti con le organizzazioni di cittadini e di una normativa generale sull'attivismo civico. Queste informazioni sono riassunte nella tabella B.12.

Tabella B.12 - esistenza di un riferimento istituzionale per l'attivismo civico e di normative generali/specifiche

	N. DI PAESI
Esistenza di un riferimento istituzionale generale	7
Solo normativa generale	7
Normative generali e specifiche	9
Solo normative specifiche	7
Nessuna normativa	3

Si può osservare che di solito le normative generali sono costituite o da norme su associazioni e fondazioni, o da norme sul settore non profit; esse abbracciano quindi un fenomeno più generale e non riguardano in modo specifico l'attivismo civico. Viceversa, le istituzioni esistenti in 7 paesi sono di solito (ma non nella totalità dei casi) commissioni governative, comitati o agenzie precisamente deputati a coordinare gli sforzi dei governi e delle organizzazioni di cittadini coinvolte nel policy making, e pertanto rientrano nell'oggetto di questa survey. Il fatto che enti simili non esistano in 19 dei 26 paesi non è affatto positivo.

Passiamo ora a considerare le principali istituzioni che trattano con le organizzazioni di cittadini. Esse possono essere divise in cinque categorie: politiche, amministrative, giudiziarie, indipendenti, quasi statali.

I risultati sono riportati nella tabella B.13.

Tabella B.13 - principali istituzioni coinvolte nell'interazione con le organizzazioni di cittadini

CATEGORIA	ISTITUZIONE	FREQUENZA
POLITICA	▪ Parlamento	9
	▪ Primo Ministro	8
	▪ Governo (nell'insieme)	5
	▪ Presidente dello Stato	2
<i>Subtotale</i>		<i>24 (18,7%)</i>
AMMINISTRATIVA	▪ Amministrazioni locali	19
	▪ Ministeri	16
	▪ Amministrazioni regionali	15
	▪ M. interni	10
	▪ M. finanze, tesoro e autorità fiscali	8
	▪ Agenzie governative	8
	▪ M. salute e welfare	5
	▪ Organismi ad hoc	5
	▪ M. affari esteri	4
	▪ M. economia, industria, difesa dei consumatori	3
	▪ Consiglio economico e sociale	3
	▪ M. ambiente, agricoltura	2
	▪ M. giustizia	2
	▪ Consiglio di Stato	2
	▪ Altri	2
	▪ Amministrazione pubblica (generico)	2
▪ M. istruzione, cultura	1	
▪ Polizia	1	
<i>Subtotale</i>		<i>88 (68,7%)</i>
GIUDIZIARIA	▪ Tribunali	4
	▪ Pubblico ministero	2
<i>Subtotale</i>		<i>6 (4,6%)</i>
INDIPENDENTE	▪ Autorità	4
	▪ Difensore civico	1
<i>Subtotale</i>		<i>5 (3,9%)</i>
QUASI STATALE	▪ Imprese di pubblici servizi	2
	▪ Società private che forniscono pubblici servizi	2
	▪ Associazioni di istituzioni locali	1
<i>Subtotale</i>		<i>5 (3,9%)</i>
TOTALE		128

L'elemento più interessante che emerge da questa tabella è l'assoluta prevalenza di istituzioni amministrative (comprendendo anche quelle quasi statali), a svantaggio degli organismi politici e indipendenti. La questione è per un verso ovvia e per un altro preoccupante. Ovvio, perché la cooperazione tra stato e organizzazioni civiche avviene nell'ambito delle politiche pubbliche, che per definizione sono gestite e attuate da enti amministrativi. Preoccupante, perché ciò potrebbe significare che, in senso generale, le organizzazioni di cittadini non sono riconosciute come attori autonomi e paritari, di rango costituzionale, nella gestione degli affari pubblici (anche in termini di contrappeso), ma vengono considerate piuttosto un'agenzia o un supporto tecnico della pubblica amministrazione. Questa ipotesi andrebbe verificata con ulteriori attività di ricerca.

Ora possiamo analizzare le principali azioni che gli enti pubblici svolgono nei confronti delle organizzazioni di cittadini. I risultati sono riassunti nella tabella B.14

Tabella B.14 - principali azioni pubbliche verso le organizzazioni di cittadini

CATEGORIA	AZIONE	FREQUENZA
ISTITUZIONI	▪ Audizioni e consultazioni	7
POLITICHE	▪ Sviluppo delle organizzazioni	4
	▪ Dialogo istituzionalizzato	4
	▪ Legislazione e direttive sulle organizzazioni	4
	▪ Sostegno	3
	▪ Promozione di progetti comuni	2
	▪ Consultazione nel policy making	2
	▪ Comunicazione con le organizzazioni	2
	▪ Partnership e cooperazione	2
	▪ Trattamento di petizioni e reclami	1
	▪ Consultazione nel processo legislativo	1
	▪ Premi e riconoscimenti	1
	▪ Autorizzazioni e permessi	1
	▪ Consigli e comitati consultivi	1
<i>Subtotale</i>		<i>35 (19,5%)</i>
ISTITUZIONI	▪ Riconoscimento e controlli	16
AMMINISTRATIVE	▪ Finanziamento	13
	▪ Consigli consultivi	12
	▪ Audizioni e consultazioni	9
	▪ Partnership	8
	▪ Sostegno allo sviluppo delle organizzazioni	8
	▪ Promozione della partecipazione	8
	▪ Politica e legislazione ad hoc	7
	▪ Collaborazione	6
	▪ Sostegno ai progetti	6
	▪ Inclusione di rappresentanti negli enti pubblici	5
	▪ Sostegno non finanziario	5
	▪ Policy making partecipativo	4
	▪ Sostegno nell'informazione e nella comunicazione	3
	▪ Gruppi di lavoro	3
	▪ Politica fiscale	3
	▪ Assistenza tecnica (addestramento,...)	2
	▪ Ricerche sulle organizzazioni di cittadini	1
<i>Subtotale</i>		<i>119 (64,4%)</i>
ISTITUZIONI	▪ Registrazione, permessi	2
GIUDIZIARIE	▪ Scioglimento	2
	▪ Indagine	1
	▪ Confisca di proprietà e materiali	1
	▪ Supervisione	1
<i>Subtotale</i>		<i>7 (3,9%)</i>
ISTITUZIONI	▪ Gestione di reclami e denunce	4
INDIPENDENTI	▪ Consultazione	3
	▪ Accordi di cooperazione	1
	▪ Informazione	1
	▪ Sostegno ai progetti	1
<i>Subtotale</i>		<i>10 (5,5%)</i>
ISTITUZIONI	▪ Consultazione e coordinamento	3
QUASI STATALI	▪ Partnership in progetti	3
	▪ Gestione di reclami e ADR (Risoluzione alternativa delle controversie)	2
<i>Subtotale</i>		<i>8 (4,4%)</i>
TOTALE		179

Questa tabella conferma la già citata prevalenza dell'approccio amministrativo nei confronti delle organizzazioni di cittadini.

Analizzando le attività delle istituzioni nei confronti delle organizzazioni di cittadini in generale anziché in relazione a diversi tipi di organismi, è inoltre possibile individuare quattro grandi categorie di ruoli:

- Sostegno e legislazione ad hoc: 68 menzioni (37,9%);
- Consultazione e coinvolgimento nel policy making: 49 menzioni (27,3%);
- Collaborazione operativa: 28 menzioni (15,6%);
- Autorizzazioni e controlli: 24 menzioni (13,4%);

Questa lista porterebbe a ritenere che l'impegno delle istituzioni nei confronti delle organizzazioni di cittadini sia una questione della massima rilevanza. Per avere una visione più completa della situazione, è tuttavia necessario tener conto degli ostacoli e dei gap di attuazione individuati dalle interviste. Essi sono riportati nella tabella seguente.

Tabella B.15 – Ostacoli alla partecipazione delle organizzazioni di cittadini alle attività di policy making emersi dalle risposte al questionario

ITEM	N. DI MENZIONI	%
Mancanza di riconoscimento delle organizzazioni come attori importanti del policy making (rispetto ai sindacati e alle imprese)	43	40,9
Difficile accesso ai policy maker; difficile identificazione degli interlocutori per mancanza di trasparenza e frequenti cambiamenti nello staff	39	37,1
Scarsità di comunicazione e coordinamento	21	20
Mancanza di trasparenza; mancanza di informazioni su leggi, programmi e provvedimenti	19	18,1
Le consultazioni hanno luogo quando le decisioni sono già state prese; i pareri delle organizzazioni non sono presi in considerazione e le decisioni congiunte non vengono attuate; il governo non ascolta le risposte alle proprie domande	19	18,1
Processi decisionali lenti; scarsa flessibilità dei governi, che reagiscono solo alle pressioni dell'UE; ritardi nella reazione del governo ai ripetuti reclami delle organizzazioni	12	11,4
Partecipazione limitata alle consultazioni, escludendo il decision making; le organizzazioni non sono associate alle azioni e alle decisioni finali	8	7,6
Esclusione delle organizzazioni più piccole e meno strutturate dai processi di partecipazione; i policy maker pretendono di negoziare solo con organizzazioni ombrello perché non vogliono gestire la diversità; mancanza di trasparenza nei criteri per la partecipazione agli organi consultivi	8	7,6
Mancata applicazione delle procedure consultive previste dalla legge e mancata convocazione dei comitati consultivi; mancanza di strutture autonome e istituzionalizzate per la consultazione e la valutazione comune	7	6,6
Mancanza di tempo sufficiente per contribuire al processo consultivo; gli orari in cui si tengono gli incontri rendono difficile la partecipazione	4	3,8
Mancanza di interesse per esiti e risultati dei progetti a finanziamento pubblico e conseguente dispersione di risorse	4	3,8
Creazione di organizzazioni governative in competizione con le organizzazioni civiche	3	2,8
Le organizzazioni forniscono servizi che dovrebbero fornire le istituzioni; le organizzazioni hanno il divieto di esercitare funzioni amministrative	2	1,9
Eccesso di comitati, con conseguente mancanza di efficienza	1	0,9

Naturalmente, va tenuto conto anche delle buone pratiche.

Tabella B.16 - Buone pratiche legate alla partecipazione delle organizzazioni civiche al policy making

<ul style="list-style-type: none">• Ministero specifico, dipartimento di stato o organo di consulenza incaricato delle relazioni con le organizzazioni civiche (Repubblica Ceca, Francia, Ungheria, Romania)• Cooperazione tra Parlamento e organizzazioni civiche per la preparazione della legge sull'attribuzione delle imposte (Repubblica Ceca)• Creazione di un "Codice delle buone pratiche" per la consultazione in collaborazione con il governo e le organizzazioni civiche (Polonia)• Il governo riunisce imprese e associazioni dei consumatori per lavorare a codici di autoregolamentazione e disposizioni sulla sicurezza alimentare (Regno Unito)• Nel 2001 il governo ha istituito un gruppo di lavoro formato da leader civici per preparare una bozza di legge sulle organizzazioni di cittadini (Lettonia)• Creazione di consigli partecipati che prendono decisioni vincolanti (Spagna)• Addestramento di funzionari pubblici in tecniche e metodologie partecipative e produzione di manuali (Finlandia, Spagna)• Le politiche sul tumore al seno sono state sviluppate con un notevole coinvolgimento delle associazioni di pazienti. I loro punti di vista e la loro expertise sono stati incorporati nei progetti e si tiene conto delle loro critiche (Regno Unito)• Le audizioni delle organizzazioni di cittadini su questioni sanitarie sono vincolanti (Bulgaria)• Il governo raccoglie gli accordi operativi tra le organizzazioni di cittadini che operano nel settore della sanità e le società private e li inserisce in un registro pubblico perché possano essere utilizzati come esempi (Germania)• La legislazione sulla tutela dei consumatori contiene un provvedimento che trasferisce alcune responsabilità di governo sulla tutela dei consumatori al settore delle ONG (Repubblica Slovacca)• Esistenza di uno specifico Ministero degli affari dei consumatori (Germania)• Preparazione del sesto programma di azione ambientale con il pieno coinvolgimento delle associazioni ambientaliste (Italia)

La situazione nell'UE può essere riassunta nel modo seguente:

- La Commissione Europea interagisce con le organizzazioni di cittadini in due modi principali: consultazione e co-finanziamento di progetti volti all'attuazione di politiche pubbliche europee. La Commissione consulta le ONG attraverso diversi strumenti quali: incontri ad hoc, dialogo strutturato (incontri regolari senza la struttura formale di un comitato) e consultazione formalizzata (gruppi e comitati consultivi, ecc.). La Commissione gestisce quasi 700 organi consultivi e sta inoltre sviluppando un servizio di consultazione on-line.
- Il Parlamento europeo e i suoi comitati richiedono pareri e opinioni del pubblico attraverso la consultazione e le audizioni. Le ONG europee possono inoltre presentare una petizione al Parlamento su questioni di interesse generale o chiedergli di assumere una posizione su una materia di interesse pubblico nell'ambito delle attività dell'UE.
- Il Comitato economico e sociale europeo, formato da rappresentanti della società civile organizzata, dovrebbe diventare il *trait d'union* tra l'UE e la società civile. La sua interazione con le organizzazioni di cittadini, tuttavia, è ancora limitata a eventi pubblici, organizzati per discutere di questioni europee con un'ampia gamma di organizzazioni della società civile, e ad audizioni, finalizzate a coinvolgere le organizzazioni della società civile nella formulazione dei pareri del CES.

- Le associazioni con una sede registrata negli stati membri dell'UE possono rivolgersi al Mediatore europeo per denunciare casi di cattiva amministrazione da parte delle istituzioni e degli organi della Comunità europea.

Sempre per quanto riguarda la UE, sono stati registrati alcuni gap nei rapporti tra istituzioni e cittadini.

Tabella B.17 – Ostacoli alla partecipazione delle organizzazioni di cittadini alle attività di policy making europeo emersi dalle risposte al questionario

- La Commissione europea non ha sempre un atteggiamento amichevole e a volte si dimostra arrogante
- L'idea di fondo è che le organizzazioni di cittadini debbano conformarsi alla struttura delle istituzioni e non viceversa
- In generale la Commissione europea non coinvolge le organizzazioni di cittadini nella formulazione delle *call for proposal*; le organizzazioni devono quindi presentare progetti su materie che non necessariamente corrispondono alla loro agenda
- Il ruolo giocato dalle organizzazioni di cittadini si limita ancora a consultazioni periodiche
- Molto spesso non viene dato nessun feedback, né positivo né negativo, alle proposte e alle osservazioni delle organizzazioni di cittadini
- Le istituzioni dell'UE non considerano realmente le organizzazioni di cittadini come il loro collegamento più stretto con la società europea e una fonte preziosa di feedback sulle loro politiche
- Le organizzazioni di cittadini di piccole dimensioni appaiono tagliate fuori, avendo un accesso limitato ai processi di partecipazione e ai programmi europei
- L'accesso alle istituzioni dell'UE è limitato, poiché attività e informazioni ufficiali si concentrano a Bruxelles
- I funzionari pubblici europei tendono a difendere le istituzioni e non sempre accolgono favorevolmente consultazioni e critiche
- La riservatezza dei documenti è eccessiva

Nell'ambito istituzionale dell'UE sono state riscontrate alcune buone pratiche.

Tabella B.18 - Buone pratiche legate alla partecipazione delle organizzazioni al policy making europeo

- Le azioni comuni nel quadro dei progetti europei creano sinergie tra le organizzazioni di cittadini indipendentemente dalle dimensioni e dallo stato, e ciò contribuisce a sviluppare un approccio più globale e coordinato alle politiche pubbliche che esse trattano
- Le organizzazioni ambientaliste sono effettivamente consultate dalla Commissione europea

f. Prerogative delle organizzazioni di cittadini

Le prerogative che leggi e regolamenti riconoscono alle organizzazioni di cittadini sono un altro elemento su cui soffermarsi. Con il termine prerogativa, intendiamo quei poteri che vengono accordati secondo procedure e normative specifiche, indipendentemente dalla iniziativa e dal consenso delle pubbliche autorità.

La tabella B.19 divide queste prerogative in tre categorie: in campo politico, amministrativo e giudiziario.

Tabella B.19 - principali prerogative delle organizzazioni di cittadini

POLITICHE	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Nomina di rappresentanti in organismi pubblici ▪ Diritto di petizione, con risposta obbligatoria ▪ Proposte e consultazioni su leggi e politiche ▪ Diritto di parola su questioni pubbliche
AMMINISTRATIVE	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Accesso diretto alle informazioni ▪ Controllo sull'accesso alle informazioni ▪ Pareri sulla regolamentazione della pubblicità e della gestione dati, sul livello minimo di servizi da fornire in casi specifici, ecc. ▪ Avvio e partecipazione a procedure amministrative, partecipazione gratuita a procedure amministrative ▪ Denunce e rapporti su questioni pubbliche e casi di cattiva amministrazione ▪ Attivazione del Difensore civico ▪ Proposte di nuove strutture ▪ Partecipazione alle procedure di approvvigionamento pubblico
GIUDIZIARIE ¹⁷	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Avvio di e partecipazione ad azioni legali ▪ Cooperazione nei procedimenti penali ▪ Promozione di azioni civili collettive ▪ Citazione in giudizio per risarcimento danni in procedimenti penali ▪ Domanda di costituzione di parte civile in azioni penali ▪ Beneficio dell'assistenza legale, partecipazione gratuita ai processi

I poteri autonomi delle organizzazioni civiche riportati nella tabella costituiscono senz'altro un fattore positivo. L'atteggiamento di fiducia e il desiderio di cooperare con i cittadini mostrato in questo caso dalle istituzioni sembra tuttavia in contraddizione con i paradigmi negativi osservati in precedenza e fa pensare a una sorta di schizofrenia degli organi pubblici nei confronti delle organizzazioni civiche.

Le organizzazioni di cittadini che operano nella dimensione europea non godono di alcuna prerogativa. Nella maggior parte dei casi, hanno gli stessi diritti di tutti i cittadini europei (diritto ad accedere a documenti amministrativi, diritto di protestare presso il Mediatore europeo, diritto di presentare una petizione al Parlamento europeo, possibilità di protestare con la Commissione europea per una violazione della legge comunitaria da parte di uno stato membro, ecc.). Inoltre, tutte le prerogative garantite dalla giurisprudenza e dalle direttive europee si riferiscono esclusivamente all'ambito nazionale e non a quello comunitario. Le organizzazioni di cittadini non hanno alcun diritto specifico di promuovere un'azione legale davanti al Tribunale di primo grado o alla Corte di Giustizia europea. Questa è considerata una cattiva pratica secondo le risposte al questionario della survey.

g. *Forme di sostegno*

L'ultimo argomento trattato nella parte generale della survey riguarda il sostegno all'attivismo civico. Esso è stato diviso in tre categorie principali:

- *diretto*, quando lo stato sostiene finanziariamente le organizzazioni di cittadini in modi diversi, tra cui le agevolazioni fiscali;

¹⁷ Oltre alle prerogative in ambito giudiziario, vale la pena di sottolineare una buona pratica specifica messa in atto dall'Ungheria: le associazioni di consumatori possono chiamare in giudizio una parte che ha causato danni sostanziali a un ampio numero di consumatori attraverso attività illegali anche se non è possibile stabilire la precisa identità dei consumatori danneggiati.

- *indiretto*, quando lo stato facilita la raccolta di fondi o fornisce incentivi fiscali connessi al sostegno delle organizzazioni di cittadini;
- *in natura*, quando il sostegno riguarda beni e servizi che favoriscono la crescita e le attività delle organizzazioni di cittadini.

La tabella B.20 riporta gli item relativi a queste tre forme di sostegno.

Tabella B.20: principali forme di sostegno statale alle organizzazioni di cittadini¹⁸

	FORME DI SOSTEGNO	FREQUENZA
DIRETTO	▪ Le attività delle organizzazioni sono parzialmente o totalmente esenti da imposte	19
	▪ Le donazioni sono deducibili	13
	▪ Sovvenzioni alle organizzazioni	13
	▪ Sovvenzioni a progetti, contratti per la fornitura di servizi	13
	▪ I lasciti sono esenti da imposte	8
	▪ Registrazione e rilascio di documenti ufficiali gratuiti o a basso costo, francobolli e servizi postali a basso costo, sgravi fiscali per acqua e corrente elettrica	7
	▪ Sovvenzioni per la ricostruzione o la ristrutturazione di edifici e per la locazione di sedi	5
	▪ Le tasse di iscrizione non sono soggette a imposta	4
	▪ Sostegno a libri, pubblicazioni, ecc.	4
	▪ Locazione a basso costo per edifici e proprietà pubbliche	3
	▪ Esenzione fiscale per auto, radio e tv	2
	▪ Sostegno / sovvenzioni per attività di formazione e addestramento	2
	▪ Sostegno o agevolazioni per radio e programmi non profit	2
	▪ Sovvenzioni per servizi, servizi sociali /mense sociali	1
	INDIRETTO	▪ Le società possono detrarre donazioni
▪ Gli individui possono detrarre donazioni		9
▪ Impiego per i giovani che fanno il servizio civile		6
▪ Permesso di organizzare lotterie, spettacoli, intrattenimenti, ecc.		5
▪ Permesso di contrarre prestiti, a volte a tasso di interesse legale		3
▪ Aspettativa per attività di volontariato		3
▪ I volontari sono considerati come impiegati dal sistema previdenziale		2
▪ I volontari possono detrarre le proprie spese		2
▪ I volontari hanno delle opportunità negli impieghi pubblici		2
▪ Il tempo dedicato al volontariato conta ai fini della protezione sociale		2
▪ Sconti per trasporti, spettacoli, ecc.		2
▪ Utilizzo di disoccupati pagati dallo stato		2
▪ Esenzione fiscale per chi utilizza i servizi di un'organizzazione		1
▪ Incentivi per la partecipazione a corsi sul volontariato		1
▪ Il volontariato è una qualifica supplementare o sostituisce l'apprendistato nel pubblico impiego		1
IN NATURA	▪ Uso gratuito di aree, strutture ed edifici pubblici	14
	▪ Premi e riconoscimenti	10
	▪ Libero accesso ai programmi di informazione pubblici	7
	▪ Libero accesso a eventi pubblici e fiere per scopi pubblicitari	4
	▪ Corsi di addestramento	4
	▪ Attività di informazione delle organizzazioni	2
	▪ Programmi radiofonici e televisivi rivolti alle organizzazioni	2
	▪ Crediti formativi	2
	▪ Giornata dei volontari	1
	▪ Informazione al pubblico sulle attività delle organizzazioni	1
	▪ Uso gratuito dei trasporti pubblici per i volontari	1
	▪ Libero accesso a infrastrutture tecniche	1
	▪ Assistenza amministrativa, tecnica e scientifica	1

¹⁸ Questa lista generale include anche le forme di sostegno relative ai tre diversi focus che verranno trattati più avanti. Per questa ragione non prenderemo in considerazione questo item nella sezione C del documento.

Tra le forme di sostegno diretto, le più frequenti sono:

- Le attività delle organizzazioni sono parzialmente o totalmente esenti da imposte (menzionata in 19 paesi);
- Le donazioni sono fiscalmente deducibili (13 paesi);
- Sovvenzioni a organizzazioni e progetti (13 paesi);
- I lasciti sono esenti da imposte (8 paesi).

Tra le forme di sostegno indiretto, le più frequenti sono:

- Le società possono detrarre donazioni (11 paesi);
- Gli individui possono detrarre donazioni (9 paesi).

Tra le forme di sostegno indiretto, le più frequenti sono:

- Uso gratuito di aree, strutture ed edifici pubblici (14 paesi);
- Premi e riconoscimenti (10 paesi);
- Libero accesso ai programmi televisivi (7 paesi).

La lista delle forme di sostegno è piuttosto ampia. Va tuttavia osservato che:

- La quota di denaro direttamente investito dallo stato nelle organizzazioni di cittadini e la percentuale di detrazione fiscale concessa sono entrambe abbastanza basse;
- L'atteggiamento positivo che è alla base delle forme di sostegno è in contrasto con i paradigmi negativi menzionati in precedenza.

In ogni caso, è necessario tenere presente che non tutte le forme di sostegno sono applicate a tutte le organizzazioni di ciascun paese. Al contrario, si denuncia spesso l'utilizzo dei finanziamenti come strumento di discriminazione politica.

La seguente tabella, che riporta le risposte al questionario, aiuta a tracciare un quadro più chiaro della situazione.

Tabella B.21 – Problemi legati al sostegno pubblico delle organizzazioni di cittadini secondo le risposte al questionario

ITEM	N. DI MENZIONI	%
Mancanza di finanziamenti pubblici per le organizzazioni civiche	54	51,4
Mancanza di sostegno al lavoro volontario (amministrativo, istituzionale e tecnico)	18	17,1
Mancanza di trasparenza nei finanziamenti e clientelismo	17	16,1
La legislazione fiscale e le procedure burocratiche non incoraggiano i donatori privati a finanziare le organizzazioni civiche	11	10,4
Le organizzazioni civiche devono pagare la stessa quota di imposte delle società private	10	9,5
Procedure burocratiche per ottenere finanziamenti; ritardo nei pagamenti; ritardo nella pubblicazione di <i>call for tender</i> (gare d'appalto) e <i>call for proposal</i> (sovvenzioni)	9	8,5
Finanziamenti accordati su specifici progetti che non coprono i costi di gestione delle organizzazioni	7	6,6
Mancanza di continuità e prevedibilità dei finanziamenti	6	5,7
Finanziamenti prevalentemente o totalmente assorbiti dalle organizzazioni più grandi	4	3,8
Mancanza di moderne cerimonie di riconoscimento delle organizzazioni di cittadini.	2	1,9

D'altra parte, sono state riportate buone pratiche sia nei questionari che nelle informazioni raccolte.

Tabella B.22 - Buone pratiche legate al sostegno pubblico delle organizzazioni civiche

<ul style="list-style-type: none"> • Quota di registrazione bassa (Romania) • I contribuenti possono devolvere l'1% dell'imposta sul reddito a organizzazioni civiche (Ungheria, Repubblica Slovacca) • Il denaro proveniente dai monopoli di stato su alcuni giochi (lotteria nazionale, slot machine) è impiegato per il sostegno di organizzazioni civiche (Danimarca, Finlandia) • Incentivi per gli studenti che lavorano nelle organizzazioni civiche durante le vacanze (Malta) • Le organizzazioni di cittadini amministrano proprietà confiscate alla mafia e ad altre associazioni criminali (Italia) • Non c'è limite alla detrazione fiscale delle donazioni di società alle organizzazioni di cittadini (Cipro) • Accesso a prestiti a basso tasso di interesse, in alcuni casi garantito dal governo (Cipro) • Le società possono dedurre le donazioni alle organizzazioni civiche se ammontano ad almeno 850 € (Finlandia) • Una fondazione indipendente svolge funzioni di consulenza sia delle organizzazioni che del governo sulle attività di raccolta dei fondi (Paesi Bassi) • I volontari sono coperti dal sistema di previdenza sociale (Portogallo) • Le organizzazioni dei consumatori ricevono una quota del denaro proveniente dalle multe che l'antitrust e le autorità per la tutela dei consumatori impongono alle società (Ungheria, Italia) • I tribunali possono condannare a prestare ore di lavoro sociale nelle organizzazioni di cittadini (Francia, Grecia) • Le organizzazioni di cittadini possono usufruire dell'assistenza legale nei processi (Italia)
--

Il sostegno economico diretto fornito dalla Commissione europea alle organizzazioni di cittadini, stimato a oltre 1 miliardo di euro annui nel 1997, è di due tipi: fondi di dotazione per i costi di gestione delle organizzazioni e finanziamento di progetti. Entrambi sono co-finanziamenti, che le organizzazioni possono richiedere attraverso le *call for proposal* pubblicate sulla Gazzetta Ufficiale (C) e/o sul sito web della Commissione. I fondi di dotazione sono riservati alle associazioni europee.

Il finanziamento di progetti è generalmente aperto sia alle associazioni europee che a quelle nazionali, a patto che il progetto abbia una dimensione europea e sia condotto in partnership con organizzazioni di altri paesi.

Anche le istituzioni europee, e in particolare il Parlamento e il Comitato economico e sociale, contribuiscono direttamente alle attività delle organizzazioni di cittadini, garantendo loro l'uso gratuito di sale per eventi e il libero accesso a servizi di interpretariato, fotocopie, ecc.

Tra le altre forme di sostegno, vanno menzionati due programmi:

- Il Servizio Volontario Europeo, che consente a giovani (di età compresa tra i 18 e i 25 anni) appartenenti a una organizzazione civica o a qualsiasi tipo di associazione non profit, di lavorare come volontari per un periodo di tempo limitato (da 3 settimane a 12 mesi) presso un'altra organizzazione situata in un diverso stato membro. Questo programma è una forma di sostegno per entrambe le organizzazioni, poiché consente alla prima di mandare i suoi giovani membri a seguire programmi di addestramento all'estero e alla seconda di avere a disposizione una risorsa umana a costi molto ridotti.
- Ogni anno, la Commissione organizza per i membri/leader di organizzazioni civiche dei programmi di addestramento che sono spesso svolti da altre organizzazioni non profit e organizzazioni specializzate. Ciò avviene soprattutto nel campo della tutela dei consumatori, in paesi candidati e in altri paesi associati, dove il *capacity building* della società civile è considerata una priorità.

Per quanto riguarda la politica finanziaria dell'UE nei confronti delle organizzazioni civiche, è stato registrato un certo numero di problemi, sia nelle norme che nei comportamenti.

Tabella B.23 – Questioni legate al sostegno europeo alle organizzazioni di cittadini emerse dalle risposte al questionario

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none">• Finanziamenti garantiti esclusivamente per progetti specifici, attraverso <i>call for proposal</i> o <i>call for tender</i>, e non per le attività generali dell'organizzazione. Ciò mette a rischio l'indipendenza e la sostenibilità economica delle organizzazioni civiche (ad eccezione delle poche organizzazioni europee direttamente cofinanziate dalla Commissione europea)• Sostegno finanziario nullo (o molto limitato) per consentire alle organizzazioni che non sono localizzate a Bruxelles di partecipare al <i>decision making</i> europeo• Problema del ritardo nei pagamenti• I contributi in natura non sono riconosciuti• Difficoltà nel trovare le ingenti somme necessarie a cofinanziare i progetti europei• Le norme amministrative sono inutilmente complesse e caotiche |
|---|

Emergono anche alcune buone pratiche.

Tabella B.24 - Buone pratiche legate al sostegno europeo alle organizzazioni civiche

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none">• Uso di nuove tecnologie e opportunità di finanziamento per aumentare lo scambio di dati, informazioni e conoscenze• Scambio di buone pratiche al livello europeo• Finanziamento di studi da parte della Commissione europea• Formazione professionale continua su programmi, provvedimenti e politiche di tutela dei consumatori |
|---|

h. Azioni dei cittadini e aspettative delle istituzioni: un confronto

Alla fine di questa sezione, dedicata ai risultati relativi alla parte generale della survey, inseriremo un ulteriore dato generale emerso dall'analisi dei tre focus che verranno trattati nella successiva sezione del rapporto.

Si può infatti osservare una significativa differenza tra le azioni che le organizzazioni di cittadini mettono realmente in opera e il ruolo che, secondo le istituzioni pubbliche, esse dovrebbero svolgere.

Questo risultato è emerso da un'analisi comparativa delle informazioni riguardanti da un lato l'effettivo impegno delle organizzazioni civiche e dall'altro il ruolo di tali organizzazioni stabilito negli atti e nelle direttive emessi dalle autorità. Abbiamo attinto le informazioni sul primo punto dalle tabelle che riportano gli strumenti e le strategie utilizzati dai cittadini, e quelle sul secondo punto dalla tabella che riporta i ruoli dei cittadini secondo le istituzioni (queste tabelle sono riportate nella parte C per ognuno dei tre focus). Abbiamo poi classificato queste voci secondo cinque categorie di azioni:

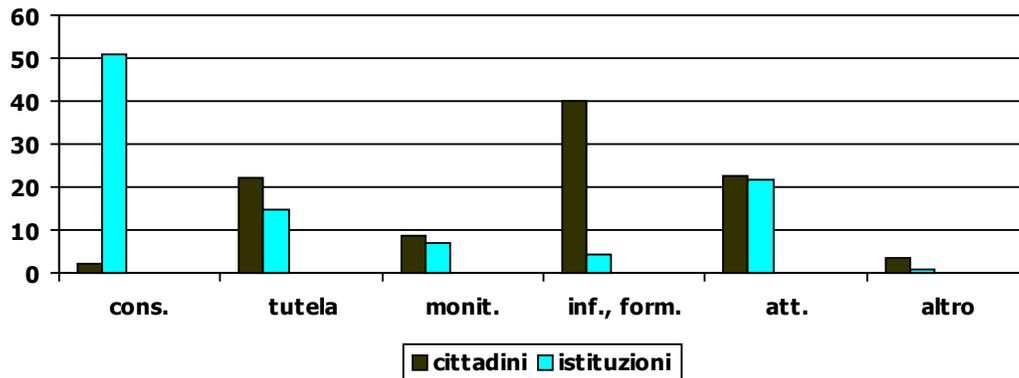
- consultazione, dialogo tra stakeholder;
- tutela e rappresentanza;
- monitoraggio e valutazione;
- informazione, formazione e consulenza;
- attività di implementazione, fornitura di servizi.

Calcolando la percentuale di item raggruppati in ciascuna di queste categorie, è stato possibile confrontare le diverse esperienze e punti di vista delle organizzazioni e delle istituzioni.

La seguente tabella riporta il risultato generale dell'analisi dei tre focus.

Tabella B.25 - confronto tra le attività dei cittadini e l'opinione delle istituzioni nei tre focus

	Consultazione e dialogo	Tutela, rappresentanza	Monitoraggio, valutazione	Informazione, formazione	Attività di implementaz.	Altro
attività dei cittadini	2,3%	22,3%	8,8%	39,8%	22,7%	3,6%
punto di vista delle istituzioni	51%	14,6%	6,9%	4,5%	21,6%	0,9%



Il risultato di questo confronto, e in particolare i grandi gap che ne emergono, sono illustrati meglio nel grafico in alto.

In sintesi, è possibile evidenziare una netta diversità di agenda tra le azioni dei cittadini e l'opinione delle istituzioni su almeno due punti:

- la consultazione è la priorità assoluta per le istituzioni mentre ha la percentuale più bassa nell'azione dei cittadini;
- informazione, formazione e consulenza costituiscono l'attività più impegnativa per i cittadini mentre hanno un'importanza quasi nulla per le istituzioni.

Nonostante vi siano altri punti di divergenza, queste due voci da sole consentono di parlare di una sorta di doppia agenda che separa le attività dei cittadini e l'opinione delle istituzioni e molto probabilmente costituisce un elemento di ostacolo al dialogo e alla cooperazione.

Questo gap nelle priorità e negli approcci sembra trovare conferma in altri elementi emersi dall'analisi delle informazioni acquisite. Quello più evidente riguarda la natura trasversale delle organizzazioni di cittadini: esistono infatti organizzazioni ambientaliste e dei consumatori che operano nel campo dell'assistenza sanitaria, organizzazioni legate alla sanità impegnate in questioni riguardanti i consumatori, organizzazioni di consumatori attive nella politica ambientalista, e così via. D'altra parte, norme e pratiche delle istituzioni pubbliche impongono spesso che le organizzazioni di cittadini si impegnino in un solo campo di attività.

Per concludere questa sezione, bisogna aggiungere che la maggior parte delle forme di sostegno fornite dalle istituzioni alle organizzazioni di cittadini ed esaminate sopra è rivolta alla implementazione. Ciò può significare che, pur ritenendo che il ruolo principale dei cittadini sia di fornire pareri, le istituzioni diano in effetti priorità all'impegno di questi per la messa in opera delle politiche.

C. FOCUS: I RISULTATI PRINCIPALI

Questa sezione del rapporto è dedicata all'analisi dei principali risultati dei tre focus comuni – sanità, politiche dei consumatori e ambiente – che sono stati sviluppati in tutti i paesi. Per ciascun focus saranno affrontati i seguenti temi:

- organizzazioni che operano sul campo;
- principali questioni trattate;
- strumenti e strategie delle organizzazioni di cittadini;
- loro ruolo secondo le istituzioni.

Infine, si procederà a un confronto trasversale tra le azioni realmente intraprese dalle organizzazioni di cittadini e la definizione del loro ruolo nelle norme e nei programmi delle istituzioni.

a. Focus sulla sanità

Organizzazioni che operano sul campo

Vi sono numerose organizzazioni di cittadini che operano nel settore della sanità nella dimensione nazionale, più facilmente identificabili secondo un criterio organizzativo anziché giuridico. Esse sono riportate nella tabella C.1.

Tabella C.1: principali organizzazioni di cittadini che operano nella sanità al livello nazionale

TIPI DI ORGANIZZAZIONE	FREQUENZA
Organizzazioni che si occupano di malattie croniche	20
Gruppi di aiuto-aiuto	13
Organizzazioni volontarie	12
Organizzazioni che si occupano di specifici gruppi e target (per es. disabili)	12
Organizzazioni civiche professionali	11
Organizzazioni di tutela	9
Cooperative sociali	8
Servizi di consulenza e assistenza	7
Organizzazioni di pazienti e utenti	7
Organizzazioni per la prevenzione sanitaria	7
Organizzazioni di salute mentale	7
Organizzazioni dei consumatori	7
Organizzazioni di supporto a strutture sanitarie, enti di beneficenza	5
Organizzazioni di familiari	4
Organizzazioni di medicina alternativa	4
Servizi di recupero e riabilitazione	3
Mutualità e strutture e associazioni sanitarie non profit	2
Organizzazioni di ricerca	2

Le organizzazioni più diffuse sono:

- Organizzazioni di malati cronici, operanti in 20 paesi;
- Gruppi di auto-aiuto, in 13 paesi;
- Organizzazioni volontarie, in 12 paesi;
- Organizzazioni che si occupano di specifici gruppi e target, in 12 paesi;

- Organizzazioni civiche professionali, in 11 paesi;
- Organizzazioni di tutela, in 9 paesi.

Vale inoltre la pena di notare che in 7 paesi vi sono organizzazioni dei consumatori che operano in maniera rilevante nel campo sanitario. Questo impegno trasversale delle organizzazioni di cittadini, che riscontreremo anche in seguito, rende difficile seguire il criterio di un esclusivo scopo e campo di azione e di un legame unico con un ente amministrativo. Uno dei problemi più seri emersi dalle politiche pubbliche sull'attivismo civico, sia nella dimensione nazionale che in quella dell'Unione Europea, sta appunto nel fatto che, mentre le organizzazioni di cittadini si occupano spesso di diverse questioni, le amministrazioni ne seguono di solito una sola.

Al livello dell'Unione Europea, le principali organizzazioni impegnate nella sanità sono:

- organizzazioni ombrello che si occupano di malattie croniche;
- organizzazioni ombrello e reti europee di organizzazioni che si occupano di disabili;
- reti europee che promuovono stili di vita sani (prevenzione del fumo, ecc.);
- organizzazioni internazionali che si occupano di anziani;
- associazioni della Federazione per la Pianificazione familiare.

La differenza principale rispetto all'ambito nazionale è che nella dimensione comunitaria non esistono organizzazioni che operano direttamente sul campo, come i gruppi di auto-aiuto e le associazioni volontarie, ma vi sono prevalentemente reti o organizzazioni ombrello.

Questioni trattate

Le questioni trattate dalle organizzazioni di cittadini nel campo della sanità al livello nazionale sono elencate nella tabella C.2

Tabella C.2: principali questioni affrontate dalle organizzazioni di cittadini nella sanità al livello nazionale

QUESTIONI	FREQUENZA
Condizione di pazienti e famiglie	18
Riabilitazione	15
Invalità	13
Salute mentale	12
Sicurezza e qualità delle strutture	12
Malattie croniche, malattie particolari ¹⁹	12
Accesso ai farmaci	10
Accesso ai servizi	9
Consapevolezza del pubblico	9
Prevenzione	9
Servizi di emergenza e pronto soccorso	8
Assistenza domiciliare e ambulatoriale	8
Tossicodipendenza	7
Sangue, trapianti	5
Stili di vita, inquinamento	5
Informazione ai pazienti	4
Immigrati, senzatetto, profughi	4
Ricerca e innovazione	4
Medicina naturale	3
Povertà	3
Malpractice e competenze professionali dei medici	2
Tumore	2
Igiene del lavoro	2
Anziani	2
Adolescenti	2
Donne	2
Paesi in via di sviluppo	2
Catastrofi	2
Malattie terminali	2
Altro	4
TOTALE	192

Questa lista mostra che le questioni trattate dalle organizzazioni di cittadini non sono aggiuntive o residuali, ma coprono le principali aree della sanità:

- prevenzione (menzionata 37 volte);
- cura (menzionata 108 volte);
- riabilitazione (menzionata 35 volte).

L'area più importante è quella della cura, con un numero di menzioni circa tre volte superiore rispetto a prevenzione e riabilitazione. In questo campo le questioni relative all'accessibilità, qualità e sicurezza dei servizi, sono circa il doppio di quelle concernenti malattie o condizioni specifiche delle persone. Ciò sembra indicare che il punto più critico della sanità sta nella disponibilità di strutture e servizi. A queste questioni, che riguardano il "cuore" dell'assistenza sanitaria, si aggiungono quelle solitamente ritenute più proprie delle organizzazioni di cittadini, quali la prevenzione, la sensibilizzazione del pubblico e l'assistenza a settori vulnerabili della popolazione quali anziani, immigrati, senzatetto, profughi, poveri, ecc.

¹⁹ In questa tabella le malattie croniche hanno una frequenza inferiore a quella della tabella C1 non solo perché alcune di esse sono state classificate come questioni specifiche, ma anche perché usualmente le organizzazioni di malati cronici si occupano di questioni quali la invalidità, la condizione dei pazienti, l'accesso ai farmaci, ecc.

Nella dimensione europea, le organizzazioni di cittadini che operano nella sanità sono coinvolte nelle seguenti questioni principali:

- malattie croniche;
- ricerca e innovazione;
- condizione di pazienti e famiglie;
- invalidità;
- riabilitazione;
- situazioni di conflitto e post-conflitto;
- catastrofi;
- consapevolezza del pubblico;
- stili di vita;
- educazione sessuale.

Non vi sono pertanto differenze rilevanti rispetto alle questioni trattate al livello nazionale.

Strumenti e strategie dei cittadini

Gli strumenti e le strategie che le organizzazioni di cittadini utilizzano per trattare questioni sanitarie sono riassunti nella tabella C.3.

Tabella C.3: principali strumenti e strategie delle organizzazioni di cittadini nella sanità al livello nazionale

STRUMENTI	FREQUENZA
Informazione e formazione dei pazienti	23
Assistenza non medica	22
Informazione al pubblico	19
Lobbying	18
Tutela, reclami e denunce, carte dei diritti	17
Creazione e gestione di servizi	16
Pubblicazioni, libri e strumenti di comunicazione	14
Servizi di consulenza e call center	12
Campagne, mostre, eventi e dibattiti pubblici	11
Assistenza medica	10
Audit, monitoraggio e reporting	10
Raccolta di fondi e sostegno per persone e strutture	10
Consulenza medica	7
Dialogo con gli stakeholder	7
Addestramento di figure professionali, pazienti, ecc.	7
Supporto legale	6
Sostegno alla riabilitazione e all'integrazione	5
Iniziative nelle scuole	5
Cooperazione/dialogo con le istituzioni	5
Creazione di organizzazioni, cooperazione tra organizzazioni	4
Programmi di prevenzione	4
Networking europeo e internazionale, cooperazione internazionale	4
Terapia di gruppo	3
Sostegno alla donazione di sangue	2
Sostegno alla ricerca e all'innovazione	2
TOTALE	231

È interessante osservare che due tipologie di strumenti, tra quelli più diffusi, esulano dalla visione tradizionale del ruolo delle organizzazioni di cittadini.

La prima riguarda il sostegno medico ai cittadini: assistenza medica, consulti, addestramento di figure professionali e pazienti, sostegno alla ricerca e all'innovazione, terapia di gruppo (29 menzioni).

La seconda riguarda le attività fondamentali del sistema di welfare: raccolta di fondi per persone e strutture, centri di consulenza, creazione e gestione di servizi, sostegno alla riabilitazione e all'integrazione (43 menzioni).

Ciò dovrebbe condurre a una visione più globale e moderna del ruolo dei cittadini nella sanità: un ruolo che non si limita solo a indagare, verificare e sostenere i bisogni "relazionali" delle persone, ma che contribuisce alla creazione, alla gestione e al miglioramento dei servizi di welfare.

Per quanto riguarda l'Unione Europea, le organizzazioni di cittadini adottano i seguenti strumenti e strategie principali:

- lobbying;
- informazione e formazione di figure professionali e istituzioni;
- networking;
- diffusione dell'innovazione nella cura; sostegno e monitoraggio della ricerca;
- conferenze e incontri;
- promozione di organizzazioni di cittadini e *capacity building* di individui e organizzazioni;
- creazione e gestione di database;
- raccolta di fondi;
- servizi di consulenza; consulti medici;
- campagne di sensibilizzazione e di opinione; promozione di nuovi comportamenti;
- diffusione di buone pratiche;
- formazione e sostegno di gruppi a rischio o in difficoltà;
- monitoraggio del processo politico e budgetario;
- interventi di emergenza;
- uso dei media; produzione di opuscoli e pubblicazioni; strumenti di comunicazione.

Gli strumenti utilizzati dalle organizzazioni europee sono leggermente diversi da quelli delle organizzazioni nazionali. Nella maggior parte dei casi si tratta infatti di organizzazioni di secondo grado (reti, gruppi ombrello, ecc.), che intervengono raramente sul campo e si occupano più che altro di networking, informazione e consulenza, ecc., alle organizzazioni nazionali. Inoltre, una delle specificità delle organizzazioni con sede a Bruxelles è la rilevante attività di lobbying verso le istituzioni dell'UE.

Ruolo dei cittadini secondo le istituzioni

Nella sezione precedente abbiamo analizzato le principali attività delle organizzazioni di cittadini impegnate nella sanità al livello nazionale. Ora passiamo a esaminare quale dovrebbe essere il loro ruolo secondo le istituzioni, ovvero secondo leggi e programmi di *policy*. Dal punto di vista delle istituzioni, insomma, quali compiti andrebbero svolti dai cittadini in ambito sanitario?

La seguente tabella risponde a questa domanda.

Tabella C.4: principali ruoli dei cittadini secondo le istituzioni al livello nazionale

RUOLI	FREQUENZA
Partecipazione a organi consultivi e di consulenza	11
Gestione dell'implementazione delle politiche	10
Audizioni e consultazione sulle leggi	9
Audizioni e consultazione sulle politiche	9
Partecipazione a comitati direttivi e comitati di vigilanza di enti pubblici	7
Assistenza e servizi a pazienti	5
Rappresentanza, consulenza e tutela	5
Partecipazione a gruppi di lavoro sulle politiche	4
Partecipazione alla definizione di standard	3
Formazione di stakeholder	3
Informazione e formazione del pubblico	3
Partecipazione alle procedure di consenso	2
Presentazione di proposte e suggerimenti	2
Partecipazione a procedure e organi di valutazione	2
TOTALE	75

La tabella mette in evidenza tre diversi tipi di ruoli che, dal punto di vista delle autorità, le organizzazioni di cittadini dovrebbero svolgere nella politica sanitaria.

Il primo è l'*interlocuzione*. Essa riguarda la partecipazione a organi consultivi, audizioni su leggi e politiche, elaborazione di proposte e suggerimenti al governo. Questo insieme è stato menzionato 31 volte su 75 (41,3%).

Il secondo tipo di ruolo è la *partnership*. Essa riguarda le azioni che dovrebbero essere svolte dalle organizzazioni civiche in collaborazione con le autorità: tra queste, la partecipazione a comitati direttivi, gruppi di lavoro sulle politiche, definizione di parametri e procedure di consenso, organismi di valutazione. Questo insieme è stato menzionato 18 volte su 75, pari a circa un quarto del totale (24%).

Il terzo tipo di ruolo è l'*attività autonoma*. Essa riguarda le attività di gestione e implementazione, assistenza e servizi ai pazienti, rappresentanza, consulenza e tutela, addestramento degli stakeholder, informazione e formazione del pubblico. Questo insieme è stato menzionato 26 volte su 75 (34,6%).

Le organizzazioni di cittadini che operano nella dimensione europea in questo campo partecipano agli organi consultivi sulla politica sanitaria pubblica dell'UE.

Esse sono inoltre coinvolte nell'attuazione della politica dell'UE attraverso la promozione di progetti in risposta alle *call for proposal* della Commissione.

Per quanto riguarda la partecipazione delle organizzazioni civiche al policy making in ambito sanitario, alcuni punti cruciali emergono dai questionari.

Tabella C.5 – Ostacoli legati alla partecipazione delle organizzazioni di cittadini nel policy making in ambito sanitario, identificati dalle risposte al questionario

b. Focus sulla politica dei consumatori

Organizzazioni che operano sul campo

Come nel caso della politica sanitaria, le organizzazioni di cittadini che operano nel campo delle politiche dei consumatori al livello nazionale non sono soltanto organizzazioni dei consumatori, come mostra la tabella C.6.

Tabella C.6 – principali tipi di organizzazioni di cittadini che operano nelle politiche dei consumatori al livello nazionale

TIPI DI ORGANIZZAZIONE	FREQUENZA
Consumatori e utenti	25
Ambientaliste	14
Organizzazioni specializzate o rivolte a specifici target	13
Organizzazioni legate alla sanità	9
Federazioni, organizzazioni ombrello	7
Organizzazioni di consulenza ai cittadini	5
Organizzazioni professionali e di ricerca	4
Organizzazioni di famiglie e locatari	3
Organizzazioni regionali e/o locali	2
Cooperative di consumo	2
Altro	6

Dall'indagine svolta, risulta che organizzazioni ambientaliste in 14 paesi su 26, e organizzazioni legate alla sanità in 9 paesi su 26, lavorano sulle politiche dei consumatori. La natura trasversale delle organizzazioni di cittadini risulta quindi ancora più evidente nelle questioni riguardanti i consumatori che non nel caso dell'assistenza sanitaria. Questo fattore importante rischia di essere ignorato o quantomeno sottovalutato dalle autorità, le quali sembrano più propense a un approccio settoriale e burocratico anziché globale e politico.

Le organizzazioni di cittadini che operano nel campo delle politiche dei consumatori nella dimensione europea sono le seguenti:

- organizzazioni di consumatori nazionali e coalizioni di organizzazioni di consumatori europei;
- federazioni di organizzazioni familiari;
- federazioni di organizzazioni ambientaliste;
- federazioni di organizzazioni per la protezione degli animali;
- organizzazioni per i diritti dei disabili.

Al livello europeo come negli stati membri, le organizzazioni ambientaliste e quelle legate alla sanità si occupano di tutela dei consumatori.

Questioni trattate

Le questioni trattate dalle organizzazioni di cittadini coinvolte nelle politiche dei consumatori sono riassunte nella tabella C.7.

Tabella C.7 – principali questioni trattate dalle organizzazioni di cittadini coinvolte nelle politiche dei consumatori al livello nazionale

QUESTIONI	FREQUENZA
Tutela dei diritti dei consumatori; armonizzazione con la legislazione europea	21
Consapevolezza del pubblico	19
Sicurezza e qualità dei prodotti	12
Servizi pubblici	12
Consumo etico e sostenibile	12
Farmaci: prezzi, accesso e pubblicità	9
Utilizzo di energia e risorse naturali	8
Traffico e trasporti pubblici	7
Sicurezza ambientale; inquinamento elettromagnetico	7
Comportamenti delle imprese	6
Commercio, vendita, vendita al dettaglio	6
Altro	6
Accesso ai servizi pubblici per i disabili	5
Equità dei contratti	5
Servizi assicurativi	5
Sicurezza e qualità dei servizi	5
Standardizzazione	5
Servizi finanziari; sovraindebitamento	5
Accreditamento, certificazione, misurazione, etichettatura	5
Scelte dei consumatori	4
Sicurezza alimentare	4
Pubblicità ingannevole/illegale	3
Questioni legate all'antitrust	3
OGM e agricoltura biologica	3
Turismo	2
Commercio informatico e e-commerce	2
TOTALE	180

Le questioni sopra citate possono essere raggruppate in categorie più ampie. Le principali questioni che coinvolgono le organizzazioni di cittadini risultano quindi essere:

- politiche dei consumatori: 37,7% dei riferimenti;

- produzione e vendita di merci: 24,4%;
- servizi pubblici: 22,2% ;
- ambiente: 15%.

È importante osservare che le questioni che coinvolgono le organizzazioni di cittadini in questo campo sono senz'altro più ampie della tradizionale definizione ristretta di politica dei consumatori. Le questioni ambientali, come quelle riguardanti i servizi pubblici, rientrano in realtà in una visione più ampia del consumerismo (di cui recentemente ha tenuto conto la stessa Unione Europea), che abbraccia circa il 37% di tutti i temi che coinvolgono le organizzazioni civiche.

Le principali questioni trattate dalle organizzazioni di cittadini che operano nell'Unione Europea sono:

- politiche europee dei consumatori;
- questioni ambientali legate al consumo, per es. sicurezza alimentare;
- tutela degli animali nella produzione e nella fornitura di merci;
- servizi di interesse generale;
- tutela dei disabili nelle questioni riguardanti i consumatori.

Vale la pena di notare che i diversi tipi di organizzazioni coinvolti nella tutela dei consumatori sembrano affrontare la questione ciascuno dal proprio specifico punto di vista: le organizzazioni ambientaliste si occupano di consumo in relazione alle questioni ambientali, le associazioni di disabili di tutela dei disabili nelle questioni riguardanti i consumatori, ecc.

Strumenti e strategie dei cittadini

Le organizzazioni di cittadini coinvolte nella politica dei consumatori utilizzano diversi strumenti e strategie. Essi sono sintetizzati nella tabella C.8.

Tabella C.8 - principali strumenti e strategie della politica dei consumatori al livello nazionale

STRUMENTI E STRATEGIE	FREQUENZA
Informazione al pubblico	23
Consulenza (servizi), database sui beni di consumo	22
Tutela	16
Strumenti di comunicazione e media, siti web	15
Formazione	14
Intervento nelle politiche, diffusione dell'accesso all'informazione	14
Audit, monitoraggio e reporting; valutazione di beni e servizi	14
Ricerche e test	12
Rappresentanza dei consumatori	12
Azioni legali	11
Diffusione di comportamenti, autoregolamentazione, premi e competizioni	11
Addestramento per consumatori e stakeholder, programmi nelle scuole	10
Risoluzione alternativa delle controversie (ADR), mediazione, arbitrato	9
Cooperazione tra organizzazioni; forum e cooperazione internazionale	9
Richieste e proteste	8
Lobbying	7
Certificazione e standardizzazione, etichettatura	7
Acquisto e vendita di prodotti	2
Diffusione dell'innovazione nella produzione	2
Altro	4
TOTALE	222

Confrontando i dati di questa tabella con quelli relativi alla politica sanitaria, le azioni dei cittadini nel campo delle politiche dei consumatori sembrano, a prima vista, più focalizzate sulla comunicazione con l'opinione pubblica e sul sostegno ai singoli di fronte a produttori/distributori che non sulla fornitura di servizi. Questa differenza può essere collegata alla natura delle due aree di *policy* piuttosto che a un diverso atteggiamento delle organizzazioni di cittadini.

In modo più sistematico, si possono identificare cinque gruppi principali di strumenti e strategie:

- attività di informazione e comunicazione (27% di tutte le menzioni);
- azioni di tutela diretta (26%);
- attività formative (15.7%);
- produzione di dati e informazioni (16%);
- intervento diretto nelle politiche (9.4%).

I principali strumenti e strategie delle organizzazioni di cittadini che operano in questo campo al livello europeo sono:

- lobbying;
- informazione al pubblico;
- networking e scambio di informazioni e buone pratiche; informazione dei membri sulle attività dell'UE;
- organizzazione di seminari e conferenze;
- pubblicazioni; produzione di materiale informativo mirato;
- produzione di documenti sulle politiche;
- formazione di formatori;
- campagne di opinione;
- monitoraggio e reporting; ricerca e valutazione.

Al livello dell'UE, gli strumenti utilizzati dalle organizzazioni coinvolte nelle questioni riguardanti i consumatori sono molto simili a quelli utilizzati dalle organizzazioni coinvolte in questioni sanitarie. In realtà, queste organizzazioni hanno le stesse caratteristiche (organizzazioni di secondo grado coinvolte principalmente in attività di lobbying). La formazione di formatori, che è fortemente sostenuta dalla Commissione europea, ha tuttavia un ruolo particolarmente rilevante nelle questioni riguardanti i consumatori.

Ruolo dei cittadini secondo le istituzioni

Nel caso della politica sanitaria, abbiamo osservato che le istituzioni e le organizzazioni di cittadini hanno del ruolo dei cittadini stessi una visione discordante. Vediamo ora qual è la situazione nelle politiche dei consumatori, partendo dal punto di vista delle istituzioni sul ruolo delle organizzazioni civiche (tabella C.9).

Tabella C.9 - principali ruoli dei cittadini secondo le istituzioni al livello nazionale

RUOLI	FREQUENZA
Partecipazione a consigli e comitati nazionali e internazionali	19
Consultazione sulle politiche	14
Consultazione sulle leggi	9
Avvio di procedure legali	8
Presentazione di proposte e pareri alle autorità	8
Ricerche, controlli e test, controllo di qualità	8
Comunicazione con i cittadini; informazione e formazione	7
Azioni di ingiunzione; partecipazione a procedure amministrative	6
Rappresentanza di diritti e interessi	5
Partnership nell'attuazione delle politiche	5
Partecipazione a etichettatura, normalizzazione, standardizzazione, determinazione dei prezzi	5
Partecipazione ad ADR	4
Acquisizione di informazioni	4
Verifica delle condizioni commerciali; pubblicità	4
Gruppi di lavoro e organismi di consultazione e dialogo	4
Informazione e attivazione delle autorità; verifica delle leggi	3
Tutela dei diritti e assistenza a gruppi con specifici problemi	3
Nomina di candidati a ruoli pubblici	1
TOTALE	122

Come nel caso della sanità, è possibile raggruppare i ruoli svolti dai cittadini in tre grandi famiglie:

- azioni di interlocuzione: 42,6% delle menzioni;
- iniziative autonome: 36%;
- attività di partnership: 15,3%.

È inoltre opportuno sottolineare le differenze tra la consultazione sulle leggi (9 riferimenti) e la consultazione sulle politiche (14 riferimenti). Mentre nell'assistenza sanitaria i due gruppi di voci erano equivalenti (anche se non si riferivano necessariamente agli stessi paesi), nelle politiche dei consumatori essi divergono notevolmente. Ciò potrebbe indicare un diverso atteggiamento nei confronti della partecipazione dei cittadini al *decision making* e all'attuazione.

Nell'Unione Europea, le organizzazioni di cittadini partecipano agli organi consultivi fornendo consulenze, informazioni e pareri sulle politiche europee dei consumatori, su altre politiche collegate (per esempio quella agricola) e sul loro impatto sul campo. Sono inoltre chiamate a partecipare alla fase di attuazione attraverso il co-finanziamento di progetti legati alle *call for proposal*. Il coinvolgimento delle organizzazioni di cittadini da parte delle istituzioni avviene secondo modalità molto simili a quelle utilizzate nel campo delle politiche sanitarie.

Per quanto riguarda la partecipazione delle organizzazioni civiche alle politiche dei consumatori, i questionari fanno emergere alcuni punti critici.

Tabella C.10 - Ostacoli alla partecipazione delle organizzazioni di cittadini alle politiche dei consumatori, emersi dalle risposte al questionario

- Il riconoscimento e la considerazione delle associazioni dei consumatori da parte delle istituzioni pubbliche si basa sull'esperienza professionale dei loro rappresentanti, ma non necessariamente su questioni riguardanti i consumatori
- Mancata applicazione delle norme sulla tutela de consumatori: le organizzazioni civiche dovrebbero essere consultate sulla determinazione dei prezzi ma ciò non avviene; alcune responsabilità di governo dovrebbero essere trasferite a organizzazioni dei consumatori ma ciò non si verifica ancora.
- Il Comitato consultivo per i consumatori non si riunisce nei termini stabiliti dalla legge
- Il direttore generale dell'agenzia dei consumatori svolge il ruolo di Difensore civico
- Il presidente del Consiglio nazionale delle organizzazioni di consumatori è nominato dal Ministro dell'Industria

c. Focus sull'ambiente

Organizzazioni che operano sul campo

La tabella C.11 presenta la lista delle principali organizzazioni che operano nel campo della politica ambientale nella dimensione nazionale.

Tabella C.11: principali tipologie di organizzazioni civiche che operano nelle politiche ambientali al livello nazionale

ORGANIZZAZIONI	FREQUENZA
Organizzazioni ombrello e ambientaliste generali	24
Organizzazioni animaliste	17
Organizzazioni dei consumatori	12
Organizzazioni per il patrimonio culturale	9
Gruppi per la protezione civile	6
Fondazioni e enti	4
Organizzazioni turistiche	4
Associazioni professionali	3
Gruppi per la tutela e di lobbying	3
Organizzazioni giovanili	3
Organizzazioni target, comunitarie e di azione diretta	2
Organizzazioni per l'agricoltura biologica	2
Organizzazioni artistiche e formative	2
Organizzazioni per la ricerca scientifica	2
Altre	6

Con riferimento a ciò che abbiamo visto negli altri due focus, è possibile osservare che organizzazioni dei consumatori operanti nell'area delle politiche ambientali sono presenti in 12 paesi. Tale fattore rafforza l'idea di trasversalità delle organizzazioni di cittadini impegnate nelle politiche pubbliche. Il reiterarsi di questo fenomeno dovrebbe essere preso attentamente in considerazione dalle istituzioni.

Le principali organizzazioni che operano nella creazione di politiche ambientali nella dimensione europea sono:

- Organizzazioni ambientaliste internazionali e federazioni europee di organizzazioni ambientaliste nazionali;
- organizzazioni per la protezione animale internazionali e federazioni di organizzazioni per la protezione animale;
- federazioni di organizzazioni giovanili.

L'elemento che caratterizza l'UE è la presenza di organizzazioni giovanili coinvolte in questioni ambientali.

Questioni trattate

Le questioni trattate dalle organizzazioni di cittadini sono riassunte nella tabella C.12.

Tabella C.12: principali questioni ambientali trattate dalle organizzazioni di cittadini al livello nazionale

QUESTIONI	FREQUENZA
Condizione dell'ambiente	21
Consapevolezza del pubblico e dei policy maker	17
Specie in via d'estinzione	16
Sviluppo sostenibile, Agenda 21	14
Aree e beni di valore culturale	14
Sicurezza ambientale	13
Parchi naturali, aree protette, giardini botanici	13
Inquinamento, contaminazione	11
Ambiente urbano e aree verdi urbane	10
Sicurezza alimentare	9
Energia, energia nucleare e alternativa	9
Risorse naturali	8
Prevenzione e gestione dei rischi	8
Gestione dei rifiuti	8
Paludi, fiumi, mare, coste, aree montane, aree rurali meno popolate	8
Diritti degli animali e della natura	7
Bioagricoltura, ecolabelling	7
Stili di vita	6
Biodiversità	5
Acqua e igiene	5
Animali abbandonati	5
Consumo responsabile	5
Foreste	5
Radioattività, inquinamento elettromagnetico	4
Agriturismo ed ecoturismo	4
Animali da fattoria, animali domestici	4
Paesaggio	4
Sistema di trasporti	3
Attività industriale (inquinamento, rifiuti, imballaggio, ...)	3
Edilizia	3
Maltrattamento di animali in esperimenti, animali in cattività	3
TOTALE	252

Le questioni elencate possono essere divise in cinque grandi categorie:

- sicurezza ambientale (20% dei riferimenti);
- sviluppo sostenibile (37%);
- territorio (16%);
- biodiversità (19%);
- benessere degli animali (7%).

Al livello dell'Unione Europea, le principali questioni trattate dalle organizzazioni di cittadini sono:

- legislazione ambientale europea;
- coscienza ambientale;
- diritti degli animali;
- cooperazione internazionale.

Strumenti e strategie dei cittadini

I principali strumenti e strategie che le organizzazioni di cittadini impegnate nel campo delle politiche ambientali adottano nella dimensione nazionale per affrontare le questioni elencate sono riassunti nella tabella C13.

Tabella C.13: principali strumenti e strategie adottate dalle organizzazioni di cittadini nelle politiche ambientali al livello nazionale

STRUMENTI E STRATEGIE	FREQUENZA
Campagne	21
Formazione del pubblico, seminari, incontri	20
Informazione	17
Monitoraggio e reporting; valutazione dell'impatto	17
Lobbying	14
Intervento nel policy making	12
Tutela	12
Promozione di comportamenti responsabili	11
Costituzione e tutela di parchi nazionali e aree protette	11
Mass media, strumenti di comunicazione	10
Creazione e gestione di servizi	9
Addestramento di cittadini, attività nelle scuole	9
Programmi per la difesa ambientale e lo sviluppo sostenibile	8
Azioni legali	8
Ricerche e studi	7
Lavoro sul campo, lavoro sull'emergenza, azione diretta	7
Mobilizzazione dei cittadini	6
Dialogo e cooperazione con stakeholder	5
Cooperazione tra organizzazioni	5
Assistenza e protezione per persone a rischio e in difficoltà	4
Pulizia di aree	4
Consulenza	4
Forum e cooperazione internazionale	4
Ecoturismo, campeggio, escursioni	4
Innovazione nella gestione ambientale	3
Raccolta di fondi	3
Promozione di attività culturali e artistiche, biblioteche, ecc.	3
Ripristino e "adozioni civiche" di siti, piantagione di alberi	3
Promozione di sport e attività di fitness	2
Partecipazione a standardizzazione, certificazione e ecolabelling	2
Produzione di merci	2
TOTALE	247

Con riferimento alle informazioni fornite nella tabella qui sopra, è possibile distinguere due tipologie di azioni:

- quelle dirette a cambiare o quantomeno a influenzare *il contesto* delle politiche ambientali (per esempio, campagne, attività di formazione e informazione, iniziative artistiche e culturali, programmi di addestramento) (112 menzioni, 45,3%);
- quelle dirette a produrre un impatto diretto *sulla questione* (per esempio, monitoraggio, tutela, costituzione di parchi nazionali, azioni legali, pulizia di aree e siti, ecoturismo, ecc.) (135 menzioni, 54,6%).

Le due categorie hanno rilevanza analoga. È quindi possibile concludere che le organizzazioni di cittadini adottano un approccio equilibrato, capace di conciliare queste due dimensioni, entrambe di cruciale importanza.

Nella dimensione europea, gli strumenti e le strategie delle organizzazioni di cittadini impegnate in questo campo sono:

- lobbying;
- monitoraggio e reporting;
- pubblicazioni;
- conferenze ed eventi;
- informazione e formazione del pubblico;
- petizioni;
- campagne di comunicazione e opinione;
- azioni legali;
- ricerca e *expertise*;
- addestramento e *capacity building* di organizzazioni e leader di comunità locali.

Vale la pena osservare che il ricorso alle petizioni e la promozione di azioni legali sembrano essere molto più utilizzati dalle organizzazioni che si occupano di ambiente che non da quelle coinvolte nel campo dell'assistenza sanitaria e dei diritti dei consumatori.

Ruoli dei cittadini secondo le istituzioni

Qual è il punto di vista delle istituzioni sul ruolo dei cittadini nelle politiche ambientali? Vi sono differenze significative tra la loro visione e il reale impegno dei cittadini? Per rispondere a queste domande, analizziamo il punto di vista delle istituzioni (tabella C.14).

Tabella C.14: principali ruoli delle organizzazioni di cittadini nelle politiche ambientali secondo le istituzioni al livello nazionale

RUOLI	FREQUENZA
Partecipazione a commissioni e gruppi di lavoro	16
Consultazione sulle politiche	11
Consultazione nel processo di definizione delle leggi	10
Attuazione di politiche e programmi	9
Consulenza e proposte all'amministrazione	5
Valutazione dell'attuazione di politiche	3
Rappresentanza, rappresentanza legale e tutela	3
Raccolta di informazioni	3
Intervento in procedure amministrative	3
Ispezioni di luoghi e strutture; richiesta di interruzione di attività a rischio	3
Partecipazione alla valutazione dell'impatto	2
Attivazione dell'amministrazione per l'attuazione di provvedimenti e contro i comportamenti scorretti	2
Partecipazione alla concessione di licenze	2
Altro	2
TOTALE	74

I ruoli dei cittadini identificati dalle istituzioni possono essere raggruppati nelle tre categorie già utilizzate nei due focus precedenti:

- interlocuzione, con 26 menzioni su 74 (35,1%);
- partnership, con 30 menzioni (40,5%);
- attività autonome, con 27 menzioni (36,4%).

Nella dimensione europea, le organizzazioni di cittadini che operano in questo campo partecipano alle procedure consultive attraverso comitati che lavorano su questioni diverse. Sono inoltre coinvolte nell'attuazione delle politiche dell'UE attraverso progetti cofinanziati dalla Commissione nel quadro delle *call for proposal*. Anche in questo caso la situazione è molto simile a quella descritta negli altri due focus. Ciò indicherebbe che la linea di condotta della Commissione europea nei confronti delle organizzazioni di cittadini è piuttosto omogenea e non dipende dalle diverse politiche.

Per quanto riguarda la partecipazione delle organizzazioni civiche alle politiche ambientali, dai questionari emergono alcuni punti cruciali.

Tabella C.15 – Ostacoli al coinvolgimento delle organizzazioni di cittadini nelle politiche ambientali, emersi dalle risposte al questionario

- Assenza di politiche pubbliche chiare a sostegno delle organizzazioni civiche in materia di ambiente e sviluppo sostenibile, campi relativamente nuovi per le istituzioni che non capiscono la necessità dell'attivismo civico in questo settore
- Centralizzazione dei finanziamenti per le politiche ambientali
- Soppressione e riduzioni dei finanziamenti esistenti per le politiche ambientali
- Si finanziano organizzazioni ambientaliste totalmente inattive per via dei loro legami politici, inducendo la società a credere che si tratti di organizzazioni rilevanti
- Il lavoro delle organizzazioni civiche è considerato esclusivamente volontario e pertanto non viene finanziato
- Il governo non vuole discutere con le organizzazioni civiche perché le considera estremiste
- Le istituzioni considerano le organizzazioni civiche dei semplici "gestori" di aree protette e spesso ignorano gli altri loro contributi, soprattutto nella dimensione locale
- Incontri e consultazioni con le organizzazioni civiche sono organizzati in orari e secondo modalità che rendono quasi impossibile la partecipazione delle organizzazioni
- Accesso limitato alle informazioni sull'ambiente, per le quali i movimenti di cittadini devono sostenere dei costi.

d. Azioni dei cittadini e aspettative delle istituzioni nei tre focus

La parte finale della sezione precedente (punto B.h.) riportava alcuni risultati del confronto tra attività dei cittadini e aspettative delle istituzioni. Ciò è servito a integrare l'analisi dell'atteggiamento generale delle istituzioni nei confronti delle organizzazioni di cittadini nei paesi europei con elementi rilevanti emersi dai tre focus. Ora passeremo a presentare i risultati di questa stessa analisi in relazione a ciascuno dei tre focus.

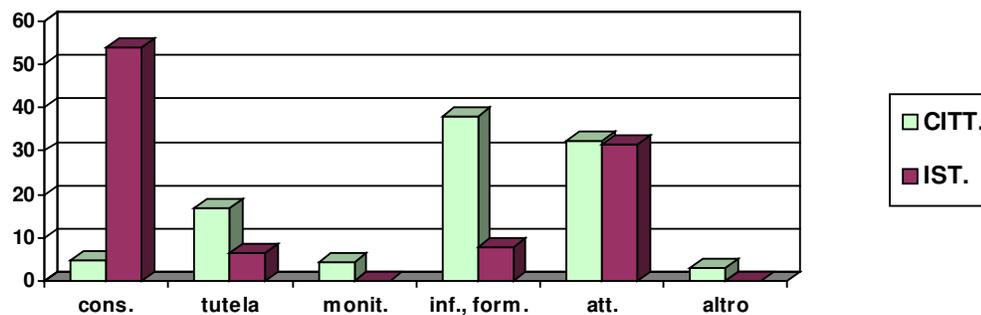
Cominciamo dalla *politica sanitaria*. Il risultato dell'analisi sopra descritta è delineato nella tabella seguente.

Tabella C.19: salute - confronto tra attività dei cittadini e punto di vista delle istituzioni

	Consultazione e dialogo	Tutela, rappresentanza	Monitoraggio, valutazione	Informazione, formazione	Attività di implementaz.	Altro
attività dei cittadini	4,9%	16,8%	4,5%	37,8%	32,5%	3,2%
punto di vista delle istituzioni	53,9%	6,5%	0%	7,8%	31,5%	0%

Consultazione e dialogo contano molto più per le istituzioni che per i cittadini (rapporto di uno a dieci). Monitoraggio e valutazione, poi, non esistono nelle aspettative delle istituzioni. Viceversa, la tutela è molto presente nelle attività dei cittadini (più del doppio rispetto alle previsioni delle istituzioni); informazione, formazione e consulenza sono cinque volte più rilevanti per i cittadini che per le istituzioni. Le attività di implementazione, d'altro canto, hanno all'incirca lo stesso peso.

Il grafico seguente mette in evidenza questi risultati.



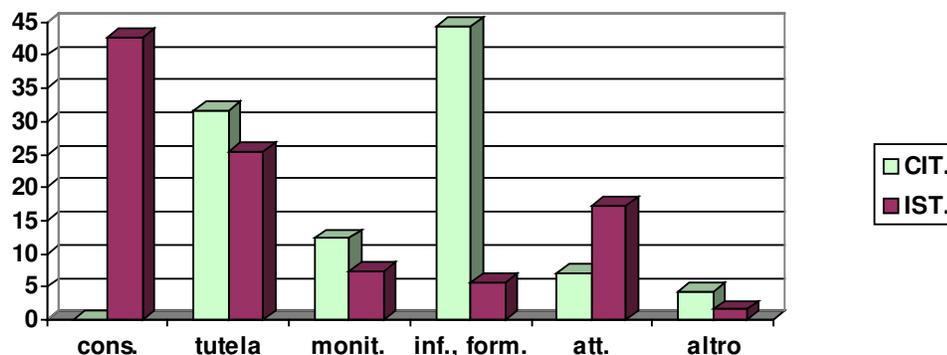
Riguardo alle questioni relative alle *politiche dei consumatori*, i risultati dei confronti sono riportati di seguito.

Tabella C.20: politiche dei consumatori - confronto tra attività dei cittadini e punto di vista delle istituzioni

	Consultazione e dialogo	Tutela, rappresentanza	Monitoraggio, valutazione	Informazione, formazione	Attività di implementaz.	Altro
attività dei cittadini	0%	31,7%	12,3%	44,5%	7,1%	4,2%
punto di vista delle istituzioni	42,6%	25,4%	7,3%	5,7%	17,2%	1,6%

La consultazione ha una rilevanza nulla nelle attività dei cittadini, mentre conta più del 40% nella visione delle istituzioni. Viceversa, informazione, formazione e consulenza hanno un peso quasi dieci volte maggiore per i cittadini rispetto alle istituzioni. Tutela da un lato, e monitoraggio dall'altro, sono leggermente più importanti per i cittadini che non per le istituzioni (31,7% contro 25,4% e 12,3% contro 7,3%, rispettivamente). Le attività di implementazione, invece, contano il doppio per le istituzioni che non per i cittadini. Per quanto riguarda questo ultimo dato, andrebbe tuttavia tenuto presente che una parte significativa dell'attuazione delle politiche dei consumatori è costituita appunto da tutela e rappresentanza.

Il grafico seguente illustra questi risultati.



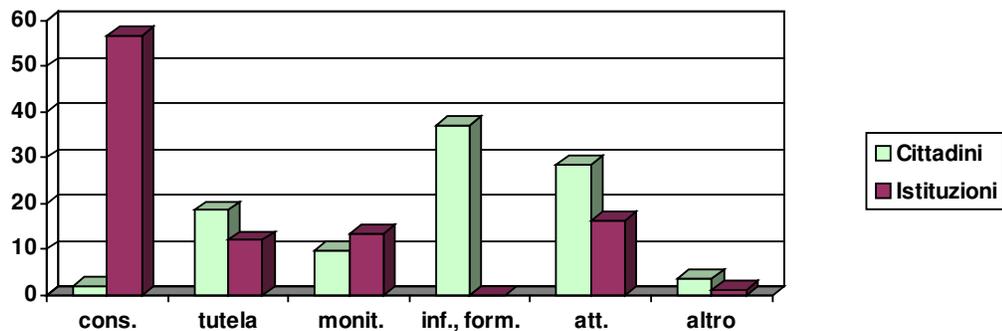
Infine, per ciò che attiene alle questioni riguardanti le *politiche ambientali*, i risultati del confronto sono riassunti nella seguente tabella.

Tabella C.21: ambiente - confronto tra attività dei cittadini e punto di vista delle istituzioni

	Consultazione e dialogo	Tutela, rappresentanza	Monitor., valutazione	Informazione, formazione	Attività di Implementaz.	Altro
attività dei cittadini	2%	18,6%	9,7%	37,2%	28,7%	3,6%
punto di vista delle istituzioni	56,7%	12,1%	13,5%	0%	16,2%	1,3%

In questo caso, la situazione è leggermente diversa. Se infatti troviamo i consueti gap tra esperienze dei cittadini e aspettative delle istituzioni sia nella consultazione (cittadini 2%, istituzioni 56,7%) che su informazione, formazione e consulenza (cittadini 37,2%, istituzioni 0%), il confronto sugli altri temi dà risultati opposti a quelli riguardanti le politiche dei consumatori. Nella visione delle istituzioni prevale infatti il monitoraggio, mentre nelle attività dei cittadini predomina la implementazione. Su tutela e rappresentanza vi è invece lo stesso gap (circa il 6%) in favore delle attività dei cittadini.

Il grafico illustra queste differenze.



D. CONCLUSIONI

a. Riepilogo dei risultati

Risultati relativi alla parte generale

Si riscontra una mancanza di **dati qualitativi e quantitativi** attendibili e/o comparabili sulle organizzazioni di cittadini. Dal punto di vista *quantitativo*, su 26 paesi, 15 dispongono di dati definiti ma troppo vasti, 2 dispongono di dati definiti ma troppo specifici o settoriali, 4 presentano dati divergenti, 4 dispongono solo di stime e uno non ha dati. Dal punto di vista *qualitativo*, tre sono le principali categorie utilizzate: settore non profit, che mette l'accento sugli aspetti economici; società civile, che evidenzia la natura non governativa delle organizzazioni di cittadini; associazione, che comprende tutte le forme in cui le persone si riuniscono o si organizzano. Tutte e tre le categorie includono le organizzazioni di cittadini impegnate nel campo delle politiche pubbliche, accanto a organizzazioni di natura molto diversa quali ospedali religiosi, partiti politici o club sportivi. Da un punto di vista giuridico, le leggi e i regolamenti definiscono le organizzazioni utilizzando una trentina di denominazioni diverse, riconducibili a tre fonti principali: il codice civile, la legislazione fiscale, la legislazione diretta alle politiche.

Status giuridico e ruolo delle organizzazioni di cittadini sono definiti in 16 paesi dalla Costituzione, in 22 da leggi, in 4 da regolamenti e atti amministrativi e in uno in carte e protocolli. Benché questo possa sembrare un fattore positivo, va osservato che *appena 13 paesi su 22 stabiliscono il principio del ruolo delle organizzazioni di cittadini nelle politiche pubbliche e solo una Costituzione su 16 lo formula in maniera esplicita*. Negli altri tre casi questo principio ha un rango meramente amministrativo.

Riguardo ai **criteri di riconoscimento**, è importante osservare che prevalgono in maniera netta *i requisiti formali e burocratici rispetto ai criteri legati all'adeguatezza delle competenze e alla capacità operativa delle organizzazioni di cittadini* nel perseguire scopi di interesse generale (per es., congruo numero di membri, efficacia, continuità e rilevanza dell'attività, risorse adeguate, ecc.).

Riguardo alle **procedure di riconoscimento**, si utilizzano generalmente modalità diverse a seconda dello status giuridico delle organizzazioni. *La forma prevalente di riconoscimento è la registrazione dell'organizzazione. Non sono tuttavia messe in atto attività di controllo rilevanti.*

Riguardo alle **istituzioni incaricate del riconoscimento**, *il Ministero degli Interni e il Ministero della Giustizia sono le due istituzioni maggiormente coinvolte*. Ciò indica che nelle pubbliche istituzioni permane la tradizionale *“paura dei cittadini organizzati”*.

Riguardo alle **forme di controllo e valutazione**, i risultati dell'indagine stabiliscono che *circa il 40% delle forme di controllo riguardano questioni finanziarie e amministrative*. Ciò conferma l'idea diffusa secondo cui *le istituzioni tendono a sospettare le organizzazioni di cittadini di cattiva gestione o frode*. Ovviamente, i singoli comportamenti scorretti o criminali che potrebbero verificarsi non dovrebbero giustificare un tale atteggiamento.

Questa osservazione è avvalorata dal fatto che il più alto numero di pratiche e circostanze che conducono all'**inammissibilità della domanda di registrazione o alla perdita di legittimità da parte delle organizzazioni di cittadini** sono legate a *comportamenti finanziari scorretti*, seguiti da casi di minaccia alla *pubblica sicurezza* (a conferma dell'esistenza della "paura dei cittadini organizzati" già menzionato) e solo *in ultimo da casi di malfunzionamento dell'organizzazione*, che nella logica di questa ricerca dovrebbe invece essere il primo fattore da tenere in considerazione ai fini della perdita di legittimità.

Riguardo al rapporto tra enti pubblici e organizzazioni di cittadini, *solo in 7 paesi esiste una specifica istituzione preposta a tale ruolo*. Si tratta di un dato importante, perché queste istituzioni sono in genere comitati, enti o commissioni governative specificamente incaricate di coordinare gli sforzi dei governi e delle organizzazioni di cittadini coinvolte nel policy making.

Dal punto di vista delle **istituzioni che trattano con le organizzazioni di cittadini**, *gli organismi amministrativi sono coinvolti quasi quattro volte di più rispetto alle istituzioni politiche*, e in misura ancora maggiore rispetto alle istituzioni giudiziarie, indipendenti e quasi statali. Dal momento che l'interlocuzione tra lo stato e le organizzazioni di cittadini avviene di solito nell'area delle politiche pubbliche, può apparire logico che siano gli organismi amministrativi ad avere un rapporto privilegiato con le organizzazioni civiche. La circostanza è tuttavia anche preoccupante, in quanto potrebbe implicare *il rischio che le organizzazioni di cittadini siano riconosciute solo come collaboratori tecnici o agenzie dell'amministrazione pubblica*, anziché come interlocutori politici o partner dello stato.

Riguardo alle **azioni sviluppate dalle istituzioni coinvolte** verso le organizzazioni di cittadini, esse si possono suddividere in tre grandi categorie: *consultazione* nella definizione e pianificazione delle politiche; *coinvolgimento nell'attuazione*; *sostegno allo sviluppo* delle organizzazioni di cittadini.

Riguardo alle **prerogative delle organizzazioni di cittadini**, ovvero a quei poteri che sono indipendenti dalla volontà delle autorità pubbliche e devono essere accordati secondo specifiche procedure, esse derivano nella maggior parte dei casi da leggi e regolamenti nazionali e riguardano: la *dimensione politica* (nomina di rappresentanti di enti pubblici, diritto di parola e presentazione di proposte su leggi e politiche, diritto di petizione, ecc.), la *dimensione amministrativa* (accesso alle informazioni, opinione vincolante su determinate questioni, diritto di avviare e

partecipare a procedure amministrative, partecipazione alle procedure di approvvigionamento pubblico, attivazione del Difensore civico, ecc.), la *dimensione giuridica* (avviare e partecipare ad azioni legali, promuovere azioni civili collettive, richiedere risarcimenti in processi penali, proporre la costituzione di parte civile in azioni penali, ecc.). Benché la lista delle prerogative sia senz'altro ampia, il loro reale livello di attuazione è spesso molto scarso.

Per quanto riguarda le **forme di sostegno**, ne sono state individuate tre: sostegno *diretto* (donazioni e lasciti esenti da imposte, sovvenzioni, esenzione fiscale per imprese di pubblici servizi, ecc.); *indiretto* (sgravi fiscali su donazioni di privati e società, utilizzo gratuito di aree ed edifici pubblici, facilitazioni lavorative e previdenziali per volontari, ecc.); *in natura* (premi e riconoscimenti, accesso a programmi pubblici, crediti formativi, ecc.). Anche in questo caso, la realtà concreta può discostarsi notevolmente da quanto previsto.

Il **confronto tra azioni dei cittadini e punto di vista delle istituzioni** realizzato per ciascuno dei tre focus in base a cinque item (consultazione e dialogo; tutela e rappresentanza; monitoraggio e valutazione; informazione, formazione e consulenza; attività di implementazione, fornitura di servizi), ha messo in evidenza una chiara divergenza tra le azioni dei cittadini e il punto di vista delle istituzioni su almeno due punti:

- la consultazione è al primo posto per le istituzioni e all'ultimo per i cittadini;
- informazione, formazione e consulenza sono al primo posto per i cittadini e all'ultimo per le istituzioni.

Al di là di altri punti di divergenza, questi due item indicano l'esistenza di una sorta di doppia agenda che separa i cittadini e le istituzioni e costituisce un ostacolo al dialogo e alla cooperazione.

Riguardo alle **politiche dell'UE**, risulta che:

- Sono disponibili solo stime sulle organizzazioni di cittadini che operano nella dimensione europea;
- Non esiste una definizione ufficiale e comune dell'organizzazione di cittadini;
- Non esiste uno specifico status giuridico per le associazioni europee;
- Non esiste un riconoscimento ufficiale delle organizzazioni europee (l'inserimento nel database CONECCS avviene su base volontaria, senza alcun controllo da parte della Commissione);
- L'inserimento nel database non comporta alcuna prerogativa o diritto speciale;
- Riguardo alle istituzioni coinvolte, la Commissione interagisce con le organizzazioni di cittadini o attraverso la consultazione o attraverso il co-finanziamento di progetti; il Parlamento coinvolge le organizzazioni civiche nella consultazione e in audizioni pubbliche e accoglie petizioni; il Comitato economico e sociale interagisce con le organizzazioni di cittadini soprattutto in dibattiti ed eventi pubblici, ma anche attraverso audizioni legate all'elaborazione dei pareri del CES; il Mediatore Europeo riceve denunce su

casi di cattiva amministrazione da parte di associazioni con una sede registrata nell'UE;

- Le organizzazioni di cittadini non hanno alcuna prerogativa o diritto speciale oltre a quelli riconosciuti a ciascun cittadino europeo. Inoltre, tutte le prerogative garantite dalla giurisprudenza e dalle direttive europee si riferiscono esclusivamente al livello nazionale e non a quello europeo: le organizzazioni di cittadini non hanno nessuno specifico accesso alla Corte di Giustizia;
- Il sostegno economico – stimato in oltre un miliardo di euro annui nel 1997 – assume due forme: fondi di dotazione per i costi di gestione delle associazioni europee (organizzazioni che hanno membri in più di uno stato membro, di solito da tre a otto), e finanziamento di progetti, aperto anche alle organizzazioni di cittadini nazionali. In entrambi i casi, la CE copre solo parte del finanziamento;
- Le istituzioni europee (soprattutto il Parlamento e il Comitato economico e sociale) contribuiscono direttamente alle attività delle organizzazioni di cittadini attraverso contributi in natura;
- Sono praticate altre due forme di sostegno: il Servizio Volontario Europeo e i programmi di formazione per i membri delle organizzazioni di cittadini su diversi temi.
- I tre focus su politiche sanitarie, ambientali e dei consumatori hanno prodotto risultati simili:
 - Nella dimensione europea operano principalmente strutture di secondo grado, come reti e organizzazioni ombrello;
 - I loro campi di attività sono focalizzati sulle questioni in cui è coinvolta l'Unione Europea (in particolare la Commissione);
 - Gli strumenti e le strategie che utilizzano sono legati principalmente a informazione e comunicazione, lobbying, networking con organizzazioni nazionali e formazione;
 - Il coinvolgimento nel policy making da parte delle istituzioni avviene tendenzialmente in due modi: partecipazione a organi consultivi e finanziamento di progetti di attuazione delle politiche europee.

Per quanto concerne le **risposte ai questionari** sui problemi relativi all'interazione tra istituzioni e organizzazioni di cittadini nel policy making, le *dieci questioni più frequentemente citate* sono state:

- Mancanza di finanziamenti pubblici per le organizzazioni civiche: 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 di organi esecutivi, influenzarle attraverso leggi, norme amministrative e finanziamento: 20%;
- Comunicazione e coordinamento scarsi: 20%;
- Timore delle organizzazioni, considerate elementi di disturbo e in grado di influenzare le elezioni: 19%;
- 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%.

Per quanto riguarda la UE, le risposte al questionario hanno permesso di identificare deficit e problemi ricorrenti:

- mancanza di coinvolgimento delle organizzazioni di cittadini nella definizione delle politiche e dei programmi operativi;
- limitazioni e ostacoli nell’accesso e nella gestione dei finanziamenti europei;
- debolezza del processo consultivo (cattiva organizzazione della consultazione, mancanza di un impegno serio da parte delle istituzioni, mancanza di feedback sulle proposte e le osservazioni dei cittadini);
- limitate possibilità di partecipazione per le organizzazioni piccole e che non hanno sede a Bruxelles;
- limitato accesso a istituzioni, funzionari e documenti;
- atteggiamento negativo delle istituzioni verso le organizzazioni di cittadini (atteggiamento ostile, percezione errata dei legami tra organizzazioni di cittadini e società civile, difesa delle istituzioni contro reclami e critiche mossi dalle organizzazioni di cittadini).

Risultati relativi ai tre focus

Assistenza sanitaria:

- Le organizzazioni più diffuse sono: organizzazioni che si occupano di malattie croniche in 20 paesi; gruppi di auto-aiuto in 13 paesi; organizzazioni di volontariato in 12 paesi; organizzazioni che lavorano con target quali i soggetti disabili in 12 paesi; organizzazioni civiche professionali in 11 paesi; organizzazioni di tutela in 9 paesi. In 7 paesi vi sono organizzazioni di consumatori che si occupano di questioni sanitarie. Ciò rivela la natura trasversale delle organizzazioni di cittadini, confermata dagli altri focus.
- Le questioni trattate dalle organizzazioni di cittadini non sono aggiuntive o residuali, ma coprono tutte le principali aree dell’assistenza sanitaria: prevenzione (37 riferimenti); cura (108 riferimenti); riabilitazione (35 riferimenti). Tra le questioni legate alla cura, quelle relative all’accessibilità, qualità e sicurezza dei servizi sono circa il doppio di quelle riguardanti

malattie o condizioni specifiche delle persone. Ciò potrebbe indicare che il punto più critico dell'assistenza sanitaria interessa strutture e servizi.

- Tra gli strumenti e le strategie utilizzati dalle organizzazioni civiche nell'assistenza sanitaria, solo due esulano dal tradizionale ruolo dei cittadini. La prima si riferisce al sostegno medico ai cittadini: assistenza medica, consulenza medica, formazione di professionisti e pazienti, sostegno alla ricerca e all'innovazione, terapia di gruppo (29 riferimenti). Il secondo si riferisce al cuore del sistema di welfare: raccolta di fondi per persone e strutture, centri di consulenza, creazione e gestione di servizi, sostegno alla riabilitazione e all'integrazione (43 riferimenti). Ciò implica che le organizzazioni dei cittadini non si limitano a indagare, verificare e sostenere i bisogni "relazionali" delle persone, ma contribuiscono anche alla creazione, alla gestione e al miglioramento dei servizi di welfare.
- Riguardo al ruolo che le istituzioni affidano ai cittadini, si possono identificare tre diverse aree. La prima è quella dell'interlocuzione e riguarda la partecipazione a organi consultivi, audizioni su leggi e politiche, stesura di proposte e suggerimenti al governo. Questa prima area totalizza 31 riferimenti su 74. La seconda è quella della partnership, e riguarda le azioni svolte dalle organizzazioni civiche in collaborazione con le autorità. È il caso della partecipazione a comitati direttivi, organi di valutazione, gruppi di lavoro sulle politiche, definizione di parametri e procedure di consenso. Questa seconda area presenta 18 riferimenti su 74, circa un quarto del totale. La terza è quella dell'attività autonoma e riguarda attività di gestione e attuazione, assistenza e servizi a pazienti, rappresentanza, consulenza e tutela, addestramento degli stakeholder, informazione e formazione del pubblico. Questo terzo insieme riguarda 26 menzioni su 74.

Politica dei consumatori:

- Le organizzazioni più diffuse sono: organizzazioni di consumatori e utenti (25 paesi), organizzazioni ambientaliste (14 paesi), organizzazioni specializzate (13 paesi), organizzazioni legate alla sanità (9 paesi), federazioni e organizzazioni ombrello (7 paesi). L'esistenza di organizzazioni ambientaliste e sanitarie che operano nella politica dei consumatori conferma la natura trasversale delle organizzazioni di cittadini.
- Le questioni più importanti che coinvolgono le organizzazioni di cittadini possono essere raggruppate in: politica dei consumatori con 68 riferimenti, commercio con 44 riferimenti; servizi pubblici con 40 riferimenti; ambiente con 27 riferimenti. Il fatto che le organizzazioni di consumatori si occupino di servizi pubblici e questioni ambientali indica l'esistenza di un approccio più ampio di quello tradizionale alle questioni riguardanti i consumatori.
- Le cinque grandi categorie che identificano le azioni svolte dalle organizzazioni di cittadini sono: attività di informazione e comunicazione (60 riferimenti); azioni dirette di tutela (58 riferimenti); attività formative (35 riferimenti); produzione di dati e informazioni (29 riferimenti); intervento diretto nelle politiche (21 riferimenti).

- Riguardo al ruolo dei cittadini secondo le istituzioni, come nel caso dell'assistenza sanitaria, i ruoli dei cittadini possono essere raggruppati in: azioni di interlocuzione con 52 menzioni su 113; iniziative autonome con 44 menzioni e attività di partnership con 17 menzioni.

Politica ambientale:

- Le principali organizzazioni che operano in questo campo sono: organizzazioni ambientaliste (in 24 paesi), per la protezione degli animali (17 paesi), dei consumatori (12 paesi), per il patrimonio culturale (9 paesi).
- Le questioni che le organizzazioni di cittadini trattano si possono dividere in cinque categorie: sicurezza ambientale (52 riferimenti); sviluppo sostenibile (94 riferimenti); territorio (42 riferimenti); biodiversità (50 riferimenti); protezione degli animali (19 riferimenti).
- Gli strumenti e le strategie utilizzati dalle organizzazioni di cittadini possono essere raggruppati in due insiemi aventi la stessa rilevanza: azioni finalizzate a cambiare o quantomeno influenzare il contesto della politica ambientale (per esempio campagne, attività di formazione e informazione, iniziative artistiche e culturali, programmi di training); azioni finalizzate a produrre un impatto "sul campo" (per esempio monitoraggio, tutela, costituzione di parchi naturali, azioni legali, pulizia dell'ambiente, ecoturismo, ecc.).
- I ruoli delle organizzazioni di cittadini, secondo le istituzioni, possono essere raggruppati nelle tre categorie già utilizzate nei due focus precedenti: interlocuzione con 30 menzioni su 78; partnership con 21 menzioni; attività autonome con 27 menzioni.

Per quanto riguarda le **buone pratiche**, ne sono state identificate 29 negli stati membri e 10 al livello dell'Unione Europea.

b. Osservazioni conclusive

1. Nel concludere questo rapporto, dobbiamo cercare di rispondere alla domanda che ha dato avvio a questa survey: qual è la politica pubblica verso le organizzazioni di cittadini che operano nella Nuova Europa?

La risposta a questa domanda contiene naturalmente due implicazioni tipiche dell'analisi delle politiche pubbliche:

- Comporta una generalizzazione di situazioni profondamente diverse;
- Dà per scontato che una somma di norme, scelte e attività costituisca un complesso unitario coerente definibile come politica, ovvero un programma sviluppato da un'autorità al fine di gestire una questione di rilevanza pubblica.

La “politica pubblica europea sull’attivismo civico” a cui facciamo riferimento è quindi una generalizzazione e, in un certo senso, un’astrazione derivante da situazioni empiriche che tuttavia essa non può rappresentare nella loro totalità. L’argomento era già stato affrontato nel punto della sezione A dedicato al valore e ai limiti della survey, ma è opportuno ricordarlo qui.

Dopo questa avvertenza, cercheremo di sintetizzare le principali caratteristiche della politica pubblica sull’attivismo civico nei paesi della Nuova Europa e al livello dell’UE identificate nella survey .

Prima, però, è necessaria un’altra premessa: nell’area della Nuova Europa esistono organizzazioni di cittadini che operano nel campo del *policy making* (agenda, pianificazione, decisione, attuazione, valutazione) al fine di tutelare i diritti e prendersi cura dei beni comuni. Esse riflettono il fenomeno della cittadinanza attiva, che ha una dimensione globale e non dipende né dall’esistenza di istituzioni democratiche né da quella di un sistema di welfare. I cittadini attivi esistono in ogni paese della Nuova Europa e, nonostante ovvie differenze, mostrano forti somiglianze in termini di campi di attività, questioni trattate, strumenti e strategie adottate, modelli organizzativi, bisogni espressi e ostacoli politici, istituzionali ed economici affrontati.

2. Dopo questa premessa, cercheremo di definire brevemente le principali caratteristiche della politica pubblica europea sull’attivismo civico emerse dalla survey.

Il *punto di partenza* di questa politica sembra essere una duplice crisi dei governi e, in senso generale, delle istituzioni:

- Una crisi di risorse e di capacità operativa nello svolgere compiti come quelli legati alla protezione della salute, dell’ambiente e dei consumatori;
- Una crisi di fiducia e legittimità, nonostante l’esistenza di istituzioni democratiche pienamente sviluppate.

L’*obiettivo* di questa politica è quindi quello di coinvolgere le organizzazioni di cittadinanza attiva nella gestione delle questioni di rilevanza generale al fine di aumentare le risorse e accrescere la legittimità dell’intervento pubblico.

Questo obiettivo è perseguito attraverso due *strategie* di coinvolgimento:

- Nella fase di definizione, decisione e valutazione delle politiche pubbliche;
- Nella fase della loro messa in opera.

Gli *strumenti* utilizzati per attuare queste due strategie sono di vario tipo:

- Strumenti legislativi e regolamentari;
- Strumenti finanziari e fiscali;
- Strumenti simbolici e materiali.

3. Per quanto riguarda gli effetti, questa politica ha raggiunto alcuni risultati fondamentali, tre dei quali appaiono della massima importanza:

- Essa ha inserito le organizzazioni di cittadini nella sfera del policy making, superando il tradizionale approccio della libertà di associazione e la corrispondente divisione del lavoro (gli affari pubblici allo stato, gli interessi privati alle associazioni della società civile);
- Essa ha reso le organizzazioni di cittadini più consapevoli dei loro poteri e delle loro responsabilità nella gestione degli affari pubblici;
- Essa ha incrementato le aspettative delle organizzazioni di cittadini e di conseguenza ha spinto le istituzioni a una maggiore responsabilità nella propria attività quotidiana.

Questi risultati non possono essere sottovalutati. Essi contengono la promessa di una nuova era di cooperazione tra governi e cittadini, di una democratizzazione della vita quotidiana in Europa e di un miglioramento delle istituzioni democratiche nazionali ed europee.

4. Dalla survey sono tuttavia emersi alcuni *gap di implementazione*, i quali mettono seriamente in discussione il conseguimento dei risultati attesi. Questi gap si affiancano ai già citati effetti positivi raggiunti in termini di miglioramento della difesa dei diritti e della cura dei beni comuni, nonché della costruzione dell'Europa come spazio di coesione sociale. Individuare e colmare questi gap è pertanto un compito della massima importanza. Cinque di essi appaiono prioritari.

Il primo gap è tra ciò che viene deciso in teoria e ciò che si verifica nella realtà. Molto spesso, le forme di sostegno o i diritti delle organizzazioni di cittadini stabiliti dalle leggi non ricevono attuazione per mancanza di finanziamenti, cattiva gestione o scelte pubbliche arbitrarie. Questo elemento emerge in particolar modo dalle interviste a esperti e leader civici, le quali hanno identificato numerosi problemi di attuazione in grado di frustrare qualsiasi sforzo o intenzione positiva.

Il secondo gap è tra la realtà delle organizzazioni di cittadini e il modo in cui esse sono percepite dalle istituzioni. Le organizzazioni di cittadini sono trasversali, praticano contemporaneamente attività di tutela e di produzione di servizi, combinano volontariato e lavoro retribuito, mentre le istituzioni vorrebbero attribuire loro caratteristiche univoche per farle aderire a leggi e corrispondere a strutture burocratiche. Questo fenomeno può essere una reale fonte di conflitti e malintesi.

Il terzo gap è tra due modi di considerare le organizzazioni di cittadini: come risorsa e come minaccia. Questa sorta di sdoppiamento alla "Dr. Jekyll e Mr. Hyde" emerge dalla stessa legislazione, che da un lato sospetta i cittadini di fare un cattivo utilizzo dei finanziamenti e di costituire una minaccia alla pubblica sicurezza e all'unità nazionale, e dall'altro chiede loro di contribuire alla gestione delle questioni di base del sistema previdenziale, di bilanciare i poteri forti nella politica dei consumatori e di incrementare la consapevolezza e migliorare i comportamenti in materia ambientale.

Il quarto gap è tra le attività dei cittadini e l'agenda delle istituzioni. Nei focus, informazione, formazione e consulenza sono al primo posto nelle attività delle organizzazioni di cittadini e la consultazione è all'ultimo, mentre per le istituzioni è esattamente l'opposto. La diversa percezione che le organizzazioni di cittadini e le istituzioni hanno della realtà, di cui quello appena citato è soltanto un esempio, può costituire un reale ostacolo alla partnership.

Il quinto e ultimo gap è tra i provvedimenti costituzionali e la realtà operativa dell'impegno civico nelle politiche pubbliche. La survey ha illustrato quanto segue: nel quadro costituzionale esistente, il ruolo delle organizzazioni di cittadini deriva dal tradizionale principio della libertà di associazione, mentre in effetti il loro coinvolgimento e la loro attività corrispondono di più al nuovo principio della sussidiarietà orizzontale, che riguarda la cooperazione tra istituzioni e cittadini per il raggiungimento di obiettivi di pubblico interesse.

5. Riguardo all'impatto di questa politica sulle organizzazioni di cittadini impegnate nella tutela dei beni comuni, si possono osservare tre effetti negativi o pericolosi.

Il primo effetto è l'incertezza. Si richiede e ci aspetta la cooperazione delle organizzazioni di cittadini nella gestione degli affari pubblici, ma al tempo stesso non le si mette nella condizione di cooperare. Ciò può dipendere sia da fattori culturali che dalla mancanza di risorse.

Il secondo effetto è un conflitto latente. Anziché creare un senso di fiducia reciproca, l'attuazione di questa politica sembra aumentare la diffidenza e impedire che le aspettative dei cittadini siano prese sul serio dalle istituzioni.

Il terzo effetto è il rischio di ridurre le organizzazioni di cittadini a organismi quasi amministrativi, che sono coinvolti nell'attuazione delle politiche ma non hanno nessun dialogo politico e interlocuzione con le istituzioni. La mancanza di riconoscimento dello specifico valore dell'attivismo civico è uno dei fenomeni più preoccupanti emersi dall'indagine.

Questi elementi negativi possono mettere in pericolo il successo dell'intera strategia della partnership cittadini-istituzioni, la quale costituisce una delle risorse più importanti per lo sviluppo dell'Europa. Spetta soprattutto alle istituzioni nazionali ed europee cercare di rimuovere tutti questi ostacoli, colmare le lacune esistenti e rendere tale politica efficace.

Anche le organizzazioni di cittadini sono però in parte responsabili di questa situazione negativa, soprattutto per via del loro "doppio complesso" nei confronti delle istituzioni – di inferiorità politica e di superiorità morale. Esso costituisce un grave ostacolo allo sviluppo di una partnership matura, paritaria ed efficace con le istituzioni, in grado di conseguire risultati concreti.

6. Benché queste conclusioni derivino essenzialmente dall'analisi delle situazioni nazionali, le istituzioni dell'Unione Europea non si distaccano troppo da quelle nazionali negli atteggiamenti e nei comportamenti verso l'attivismo civico. In altre parole, il fatto che quelle dell'Unione Europea siano istituzioni non standard e di secondo grado non produce un altro modello di rapporto con le organizzazioni di cittadini, ma piuttosto una variazione dello stesso schema. Le istituzioni dell'Unione Europea hanno un loro modo di vedere le organizzazioni di cittadini, tendono a considerarle o meri fornitori di servizi o "rappresentanti" dell'intera "società civile", allo stesso modo in cui i sindacati e le associazioni dei datori di lavoro rappresentano le forze sociali. Ciò dimostra la loro inconsapevolezza della specificità (e della utilità) delle organizzazioni civiche.

c. Raccomandazioni riguardanti la ricerca: superare il gap di conoscenze

Nonostante i suoi limiti obiettivi, questa survey ha dimostrato la mancanza di una adeguata base di conoscenze empiriche sul fenomeno della società civile e delle organizzazioni di cittadini nella Nuova Europa. Come è emerso dall'indagine, non conosciamo neanche il numero delle organizzazioni di cittadini esistenti, al livello nazionale o a quello europeo, né siamo in grado di distinguere, per esempio, tra un'università privata e un doposcuola per ragazzi a rischio.

Tale situazione dipende certamente dall'esistente lacuna teorica sulle iniziative civiche, ma anche dallo scarso livello di impegno dei ricercatori su questo argomento.

Questa survey ha cercato di contribuire a colmare questa lacuna, ma essa può avere un senso solo se costituisce il primo passo verso un impegno comune e sistematico della comunità scientifica europea. Vale la pena di accennare, a questo proposito, che le principali ricerche sull'attivismo civico nei paesi europei provengono dagli Stati Uniti (vedi nota 8). Studiosi e centri di ricerca, sia pubblici che privati, potrebbero – e dovrebbero – impegnarsi nella costruzione di una base empirica attendibile e comune sul fenomeno dell'attivismo civico nella Nuova Europa.

Tale impegno dovrebbe coinvolgere anche le autorità statistiche ed essere sostenuto dalle istituzioni pubbliche, non soltanto attraverso sovvenzioni e strumenti finanziari. Un importante appoggio dovrebbe provenire anche dalle imprese private, attualmente impegnate a ridefinire il proprio ruolo nello sviluppo delle istituzioni e della società civile europea.

Come obiettivo specifico, si potrebbe inoltre istituire un sistema comune di identificazione e classificazione delle iniziative civiche finalizzato a produrre un database omogeneo al livello europeo, pur nel rispetto degli approcci nazionali.

d. Raccomandazioni riguardanti la politica: l'“Agenda dei cittadini”

La mancanza di conoscenze a cui si faceva riferimento corrisponde, sul versante della politica, all'assenza di una strategia definita e coordinata dei governi verso le organizzazioni di cittadini. È tale circostanza a originare questa sorta di sdoppiamento alla “Dr. Jekyll e Mr. Hyde”.

Per superare questa difficoltà, è necessario un notevole incremento del grado di attenzione, comprensione e impegno da parte dei governi e delle istituzioni pubbliche, sia nella dimensione nazionale che in quella europea.

Questo compito è di cruciale importanza se vogliamo che la costruzione della comunità europea sia un processo che coinvolge non soltanto le istituzioni e l'establishment, ma anche gli individui e le formazioni sociali.

Una particolare responsabilità, in questo contesto, spetta all'Unione Europea e alle sue istituzioni. Dopo la promettente pubblicazione di un documento di consultazione sulla relazione con le organizzazioni non governative (il rapporto Prodi-Kinnock del 1999), la Commissione è venuta meno allo sforzo di formulare e discutere una politica globale verso le organizzazioni di cittadini, mentre sotto questo aspetto il Libro Bianco sulla Governance non è stato all'altezza delle aspettative. Il Parlamento non sembra attualmente coinvolto nella questione, forse per via di un malinteso senso di competizione sulla rappresentatività con le iniziative dei cittadini. Il Consiglio appare indifferente ai fenomeni civici, a parte solenni dichiarazioni di principio. L'atteggiamento e il comportamento del Comitato economico e sociale pare oscillare tra la impossibile aspirazione di rappresentare l'intero mondo civico e gli sforzi troppo timidi di coinvolgere le organizzazioni di cittadini nella sua attività quotidiana.

Dal canto loro, i governi nazionali dovrebbero smettere di vedere le organizzazioni di cittadini come una minaccia, uno strumento per la costruzione del consenso o semplicemente come aziende operative a basso costo, e cominciare a considerarle invece una risorsa, un partner e un indispensabile sostegno nel quadro della governance.

Come si è detto, le stesse organizzazioni di cittadini hanno un ruolo fondamentale da svolgere. Esse devono quindi superare i loro atteggiamenti di dipendenza e inferiorità e contribuire a dare inizio a una nuova era nei rapporti con i governi.

Questo sforzo comune potrebbe prendere le mosse dall'Agenda dei Cittadini, elaborata durante la conferenza finale del progetto “Citizens for the New Europe”, tenutasi a Varsavia nel novembre 2003.

Per concludere opportunamente questo documento, riportiamo qui di seguito il testo dell'Agenda.

Agenda dei cittadini

Varsavia, 7 novembre 2003

1. L'atteggiamento del mondo politico verso l'attivismo civico

Nessun risultato può essere raggiunto se l'atteggiamento dei rappresentanti politici verso l'attivismo civico non cambierà. I cittadini attivi non sono solo una risorsa, ma anche un bene comune per lo sviluppo di pratiche e strutture democratiche. I cittadini e le organizzazioni civiche devono essere messi in condizione di esercitare poteri e responsabilità e non assistite; non sono competitori ma facilitatori delle istituzioni; sono un fattore di soluzione dei problemi e non di creazione di difficoltà.

2. La legislazione

Frequentemente è la stessa legislazione che, invece di facilitare la esistenza e l'attività delle organizzazioni dei cittadini, rende tutto estremamente difficile. In altri casi, la legislazione riflette una visione riduttiva del ruolo dei cittadini oppure sfiducia nelle loro intenzioni e motivazioni. Identificare e rimuovere gli ostacoli legislativi è una effettiva priorità per lo sviluppo di una efficace politica sull'attivismo civico in Europa.

3. Il processo di consultazione

Quando non ci sono procedure concrete e chiaramente stabilite e non ci sono criteri pertinenti di selezione delle organizzazioni rilevanti, ciò che prevale è spesso un processo di consultazione arbitrario, finto o meramente simbolico, dove nella maggior parte dei casi le decisioni sono state già prese prima della consultazione. Alcune organizzazioni sono privilegiate per ragioni non legate all'oggetto della consultazione, mentre la tempistica e altri vincoli organizzativi negano in pratica quello che è stato stabilito in via di principio. In altri casi, la consultazione non avviene affatto.

4. Il processo di implementazione

Troppo spesso la gestione delle partnership nel processo di implementazione causa uno spreco di risorse, tempo ed energie per le organizzazioni civiche. In alcuni casi i governi sono in competizione con le organizzazioni civiche, in altri ignorano i risultati delle attività dei cittadini e non tengono conto dei risultati dei loro programmi come strumenti per la valutazione degli effetti delle politiche pubbliche.

5. La cultura dei funzionari delle amministrazioni

Avere a che fare con i cittadini è una faccenda complessa quanto trattare con i sindacati o le associazioni degli imprenditori. Questa attività non può essere basata sul buonsenso o sulla buona volontà dei singoli funzionari, ma richiede specifiche conoscenze e sensibilità che devono essere costruite con attività formative e motivazionali rivolte alle risorse umane della pubblica amministrazione.

Al contrario, quando prevale un approccio burocratico, frustrazione, rabbia e conflitto sono i risultati usuali della interlocuzione o della cooperazione.

6. Questioni finanziarie

La situazione attuale rischia di rendere i ricchi più ricchi e i poveri più poveri. Le organizzazioni civiche non sono un modo per gestire funzioni pubbliche marginali e devono essere coinvolte non per la ragione che sono più economiche di altri soggetti, ma perché possono fare meglio certe cose. La quantità di fondi investiti nell'attivismo civico, così come le regole e le pratiche connesse alle questioni finanziarie mettono a rischio la esistenza stessa delle organizzazioni civiche ovunque in Europa e anche al livello comunitario, ad onta delle solenni dichiarazioni di principio.

7. Controlli e valutazione delle organizzazioni civiche

L'eccesso di controlli fiscali e amministrativi e la mancanza di valutazioni sulla effettiva capacità ed efficacia delle organizzazioni civiche rischia di privilegiare quelle più abili nel maneggiare le carte a scapito di quelle che sono davvero attive. Le organizzazioni civiche che cooperano con le istituzioni devono invece essere verificate e valutate con estrema serietà riguardo alla loro rilevanza, efficacia, efficienza, conoscenza delle situazioni, capacità di risolvere i problemi, e così via.

APPENDICE 1

Lista delle organizzazioni coinvolte nel progetto

Paese	Organizzazione
Austria	The World of NGOs
Belgio	Fondations pour les générations futures (fgf)
Bulgaria	Federation of Consumers in Bulgaria NGO Development Center Index Foundation
Cipro	KIDDA – Patient Rights Action Group
Repubblica Ceca	Consumers Defence Association
Danimarca	Danmarks Aktive Forbrugere - Active Consumers Denmark
Estonia	Peipsi Center for Transboundary Cooperation
Finlandia	Kuluttajat-Konsumenterna r.y. - The Consumers
Francia	Consumation Logement et Cadre de Vie (CLCV)
Germania	Deutsche Gesellschaft für Versicherte und Patienten e.V (DGVP)
Grecia	Europaiki Ekfrassi - European Expression
Ungheria	National Association of Consumer Protection in Hungary (NACPH)
Lettonia	Meridian Plus
Lituania	NGO Information and Support Centre (NISC)
Malta	Ghaqda tal-Konsumaturi - Consumers' Union
Paesi Bassi	Centrum for Europese Studies en Opleidingen (CESO)
Polonia	European Environmental Center Association of Polish Consumers
Portogallo	Associação Portuguesa Para o Desenvolvimento Local - Animar
Romania	APC Romania
Slovacchia	Association of Consumers Organizations in Slovakia Association of Slovak Consumers
Slovacchia	Slovak Academic Information Agency – Service Center for the Third Sector (SAIA- SCTS)
Slovenia	Legal Information Center for NGOs
Spagna	Asociacion Valenciana de Consumidores y Usuarios (AVACU) Confederación De Consumidores y Usuarios (CECU) Asociación para la Defensa de los usuarios de Bancos,y Cajas de Ahorros de Espana (ADICAE)
Svezia	Sveriges Konsumenter i Samverkan - Swedish Consumer Coalition
Turchia	Helsinki Citizens Assembly
Regno Unito	Rutland Citizens Advice Bureau

APPENDICE 2

Lista delle persone che hanno risposto al questionario

Austria

Franz Nahrada, studioso

Belgio

Gerard Pirotton, studioso

Myriam de Spiegelare, leader civico

Marc Vandercammen, leader civico

Toby Johnson, giornalista

Pierre Guilbert, rappresentante del settore privato

Bulgaria

Diana Iskrevia, leader civico

Vassil Kadrinov, leader civico

Monica Christova-Metodieva, leader civico

Vlatko Gligorov, leader civico

Kapka Panayotova, leader civico

Diana Savateva, giornalista

Milen Ganchev, rappresentante del settore privato

Cipro

George Penintaex, leader civico

Christina Argyrou, rappresentante del settore privato

Repubblica Ceca

Jindriska Prokopova, studiosa

Yvonna Gaillyova, leader civico

Josef Mrázek, leader civico

Frantisek Lobovský, leader civico

Miriam Vránová, giornalista

Tomás Pechar, rappresentante del settore privato

Danimarca

Bo Nomander, leader civico

David Rehling, giornalista

Estonia

Rein Ruutsoo, studioso

Aado Luik, leader civico

Peep Mardiste, leader civico

Kertu Ruus, giornalista

Unione Europea

Katherine Varin, leader civico

Mauro Albrizio, leader civico

Olga Stavropoulou, giornalista

Eva Grut, rappresentante del settore privato

Finlandia

Tuomo Mörä, studioso

Karl-Gustav Södergård, leader civico

Sinikka Turunen, leader civico

Eero Yrjö-Koskinen, leader civico
Erja Lahdenperä, rappresentante del settore privato

Germania

Thomas Olk, studioso
Ekkehard Bahlo, leader civico
Frank Rösch, giornalista
Peter Kusidlo, rappresentante del settore privato

Grecia

Iro Nicolacopoulou-Stephanou, studioso
Sotiris Paschalidis, leader civico
Sotiris Papaspiropoulos, leader civico

Ungheria

Éva Kuti, studiosa
György Baranovszky, leader civico
Gábor Fischer, rappresentante del settore privato

Irlanda

Fergus O’Ferrall, leader civico

Italia

Antonio Longo, leader civico
Mariadelaide Franchi, leader civico
Riccardo Della Valle, rappresentante del settore privato

Lettonia

Inara Groce, giornalista
Angelina Krumina, leader civico
Tekla Zabova, leader civico
Janis Brizga, leader civico

Lituania

Arunas Poviliunas, studioso
Birute Garbaraviciene, giornalista
Mykolas Okulic-Kazarinas, leader civico

Lussemburgo

Pascal Husting, leader civico
René Winkin, rappresentante del settore privato

Malta

Godfrey A. Pirota, studioso
Joseph M Mangion, leader civico
Eric Saliba, leader civico
Alfred Grixti, giornalista

Paesi Bassi

Karin van der Leeuw, leader civico
Jikky Dinçelek, leader civico

Polonia

Marek Golinczak, studioso
Teresa Pałaszewska-Reindl, studiosa

Jerzy Jendroska, leader civico
Sławomir Postek, leader civico
Magdalena Kłodecka, giornalista
Roman Stachowiak, rappresentante del settore privato

Portogallo

Manuel Villaverde Cabral, studioso
Álvaro Cidrais, leader civico
Luís Silveira Rodrigues, leader civico
Nuno Sarmento, leader civico
Carlos Alberto Gomes, rappresentante del settore privato

Regno Unito

Frances Harrison, leader civico
Judy Wilson, leader civico
Kay Sutton, consulente

Romania

Resmerita Razvan, studiosa
Emil Bojin, leader civico
Valentina Grigore, giornalista
Ioan Sabau, rappresentante del settore privato

Slovacchia

Erich Mistrik, studioso
Pavol Molnar, studioso
Josef Lounek, leader civico
Zuzana Šranková, leader civico
Marta Hanečáková, leader civico
Halka Typkalová, giornalista
Stanislav Zicho, rappresentante del settore privato

Slovenia

Zinka Kolarič, studiosa
Bojan Žnidaršič, leader civico
Breda Kutin, leader civico
Barbara Gnilsak, rappresentante del settore privato

Spagna

Francisco Javier Garrido, studioso
María Consuelo Reyna, giornalista
Jose Manuel Lopez Granda, leader civico
Theo Oberhuber, leader civico

Svezia

Maria-Pia Boëthius, giornalista

Turchia

Hale Akay, studioso
Ela Anil, leader civico
Sunay Demircan, leader civico
Sinan Gokcen, giornalista
Mehmet Kurma, rappresentante del settore privato
Sukru Hatun, dottore