

Le politiche pubbliche verso i cittadini organizzati

Giovanni Moro

East, n. 3/2005, pagg. 148-153

Tra i pochi elementi di pieno consenso tra i paesi europei e nella Unione stessa c'è il riconoscimento della importanza cruciale dei cittadini organizzati in gruppi, movimenti e associazioni volontarie impegnati in diverse arene politiche. Le istituzioni affermano quotidianamente che il ruolo delle organizzazioni civiche è quello di cooperare con esse per una efficace governance e per riavvicinare la gente alle istituzioni. Il coinvolgimento di queste organizzazioni nel policy making, sia nella fase di definizione che in quella di implementazione delle politiche, è considerata da tutti una priorità. Per quanto riguarda la Unione europea, il Trattato costituzionale ha stabilito (all'articolo 46) il principio della partecipazione delle organizzazioni non governative alla vita della Unione e una decisione del Consiglio europeo (26 gennaio 2004) ha avviato un programma di azione volto a promuovere una "cittadinanza attiva europea".

Ma che cosa succede nella realtà? Questi atteggiamenti, principi e decisioni sono effettivamente messi in opera? E come?

Per rispondere a queste domande possono essere utili alcuni risultati di una recente ricerca di Active Citizenship Network sulle politiche pubbliche riguardanti le organizzazioni di cittadini in Europa (nei 28 paesi della "Nuova Europa" e nella Unione). La ricerca è stata realizzata con il supporto della Commissione Europea e è consistita nella raccolta e nell'analisi di documenti ufficiali e nella intervista di esperti e leader civici.

ACN è il programma di politica europea del movimento Cittadinanzattiva. Il testo del rapporto si può scaricare all'indirizzo <http://www.cittadinanzattiva.it/dyn/doc/403.pdf>

Passiamo quindi a esaminare i principali risultati della ricerca.

Cultura del sospetto

Lo status giuridico delle organizzazioni civiche è definito praticamente in tutti i paesi, benché in modi molto differenti, che vanno dalle costituzioni a leggi settoriali. Circa i criteri di riconoscimento, prevalgono nettamente i *requisiti formali e burocratici* rispetto ai criteri legati alla capacità operativa delle organizzazioni di cittadini. Le istituzioni maggiormente coinvolte nel riconoscimento delle organizzazioni civiche sono i *ministeri degli interni e quelli della giustizia*. Ciò indica che nelle pubbliche istituzioni permane la tradizionale "*paura dei cittadini organizzati*". Inoltre, circa il 40% di tutte le forme di controllo riguarda materie finanziarie e amministrative. Questo conferma che le istituzioni tendono a sospettare le organizzazioni civiche di cattiva amministrazione e frode. A supporto di questa ipotesi, i *comportamenti finanziari scorretti* e le *minacce alla sicurezza pubblica* risultano essere le due cause principali di *perdita di legittimazione* delle organizzazioni civiche.

Dialogo con l'amministrazione, non con la politica

Solo in 7 paesi esiste una specifica istituzione (usualmente, una commissione o un'agenzia ad hoc) dedicata alla interazione con le organizzazioni civiche. In generale, *le istituzioni amministrative sono quasi quattro volte più coinvolte in questo rapporto delle istituzioni politiche*. Questo fatto implica il rischio che le organizzazioni di cittadini tendano a essere riconosciute solo come agenzia tecnica della pubblica amministrazione, anziché come interlocutore politico. Per quanto riguarda le azioni sviluppate dalle istituzioni verso le organizzazioni civiche, esse possono essere divise in tre categorie principali: *consultazione* nella definizione e nella pianificazione delle politiche;

coinvolgimento nella implementazione; supporto allo sviluppo delle organizzazioni di cittadinanza attiva.

Prerogative e forme di supporto: un ricco menù, ma solo in teoria

Le *prerogative* delle organizzazioni civiche sono quei poteri che sono indipendenti dalla volontà delle autorità pubbliche e che devono essere garantiti attraverso specifiche procedure. Al loro proposito è risultato che molte di esse sono previste da leggi e regolamenti nazionali. Esse riguardano: la *dimensione politica* (per esempio, la nomina di rappresentanti in organismi pubblici, il diritto di petizione), la *dimensione amministrativa* (ad esempio, il parere obbligatorio su alcune questioni, la partecipazione alle procedure di approvvigionamento di beni pubblici), la *dimensione giuridica* (ad esempio, l'avvio di azioni civili collettive, la costituzione di parte civile nei processi penali). Benché la lista di prerogative sia assolutamente ricca, il loro effettivo livello di attuazione è spesso molto basso. Circa le forme di supporto, tre di esse sono state identificate: *supporto diretto* (donazioni e lasciti esentasse, finanziamenti pubblici, ecc.), *indiretto* (deducibilità delle donazioni di imprese e individui, facilitazioni nel lavoro e nell'assistenza per i volontari, ecc.), *in natura* (premi e riconoscimenti, crediti formativi per i volontari, ecc.). Di nuovo, nella realtà la situazione non è così positiva come appare.

Una doppia agenda

Nella ricerca è stata fatta anche una comparazione tra le azioni effettivamente realizzate dalle organizzazioni di cittadini e le previsioni delle istituzioni circa il loro ruolo contenute in atti ufficiali a proposito di cinque tipi di attività (consultazione e dialogo con gli stakeholder; tutela e rappresentanza; monitoraggio e valutazione delle politiche; informazione, educazione e consulenza; attuazione delle politiche e realizzazione di servizi). La finalità era quella di verificare se c'era una convergenza tra quello che le organizzazioni civiche effettivamente fanno e quello che le istituzioni pensano che esse dovrebbero fare. Il risultato (rappresentato nella **figura** qui accanto) è una netta divergenza tra l'agenda dei cittadini e quelle delle istituzioni almeno su 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.

La situazione della Unione europea

Al livello comunitario non c'è una definizione ufficiale e condivisa delle organizzazioni civiche, né esiste uno status giuridico per le associazioni europee. Esse possono solo registrarsi in un database della Commissione europea il quale però non ha valore ufficiale. Circa le istituzioni coinvolte, la Commissione interagisce con le organizzazioni civiche attraverso la consultazione o attraverso il co-finanziamento di progetti; il Parlamento coinvolge le organizzazioni non governative in consultazioni e audizioni pubbliche e riceve le loro petizioni; il Comitato economico e sociale interagisce con le organizzazioni civiche soprattutto in pubblici eventi e dibattiti, ma anche attraverso audizioni collegate alla produzione delle proprie opinioni ufficiali; il Mediatore (difensore civico) riceve denunce e reclami su casi di malamministrazione. Le organizzazioni civiche non hanno alcun diritto o prerogativa in aggiunta a quelli riconosciuti ai singoli cittadini. 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 nessun accesso alla Corte di Giustizia. Il sostegno economico – stimato in oltre un miliardo di euro annui nel 1997 – ha due forme: fondi di dotazione per i costi di gestione delle associazioni europee con base a Bruxelles e finanziamento di progetti, aperto anche alle organizzazioni nazionali. In

entrambi i casi, la Commissione copre solo parte del finanziamento. Le istituzioni europee contribuiscono direttamente alle attività delle organizzazioni di cittadini attraverso contributi in natura e altre due forme di sostegno: il Servizio volontario europeo e i programmi di formazione per i membri delle organizzazioni su diversi temi.

Quando le cose non sono come appaiono

Sia nel caso delle politiche nazionali che di quelle della Unione europea, attraverso le interviste con esperti e leader civici sono state raccolte informazioni su problemi, ostacoli e deficit di attuazione. Nella **tabella 1** sono riportati i dieci problemi più rilevanti al livello nazionale, mentre nella **tabella 2** lo sono quelli riguardanti la Unione europea. Dalle tabelle si può facilmente cogliere che esiste un rilevante divario tra le previsioni e i concreti comportamenti delle istituzioni che interagiscono con le organizzazioni civiche.

Rischi, opportunità

Sulla base dei risultati della ricerca, sono stati identificati i caratteri principali di quella che si può definire una *politica pubblica europea riguardante l'attivismo civico*. Per sintetizzarli, si può dire che al fine di fronteggiare la loro duplice crisi di risorse e di fiducia, le pubbliche istituzioni sono tese a coinvolgere le organizzazioni di cittadinanza attiva nella gestione delle questioni pubbliche, sia nella fase della progettazione che in quella della implementazione delle politiche. Questo viene fatto attraverso l'uso di strumenti legislativi e regolamentari, finanziari e fiscali, simbolici e materiali.

Non c'è dubbio che questa politica ha raggiunto significativi *risultati*. Per esempio, essa ha incluso le organizzazioni civiche nell'arena delle politiche pubbliche, superando il tradizionale approccio della libertà di associazione e la corrispondente divisione del lavoro (alle istituzioni gli affari pubblici, alle associazioni della società civile gli interessi privati); essa ha poi aumentato la consapevolezza delle organizzazioni civiche riguardo ai loro poteri e responsabilità circa la cura dell'interesse generale; e ha spinto le stesse istituzioni a una maggiore responsività su base quotidiana.

D'altra parte, sono emersi una quantità di *gap nella implementazione*, i quali mettono seriamente in discussione il conseguimento degli obiettivi fissati. Oltre alla distanza tra ciò che è stabilito in teoria e quello che succede in pratica, altri rilevanti gap sono quello tra le visioni delle organizzazioni civiche come una risorsa e come un pericolo (qualcosa come una "Sindrome del Dottor Jekyll e di Mister Hyde"), quello tra le attività delle organizzazioni civiche e l'agenda delle istituzioni, quello tra la realtà delle organizzazioni di cittadini e le previsioni di leggi e regolamenti.

Tale situazione può avere effetti negativi, tra i quali la *incertezza* (le organizzazioni civiche sono richieste di cooperare nella gestione degli affari pubblici, ma nello stesso tempo non sono messe in grado di farlo), il *conflitto latente* (invece di creare un senso di mutua fiducia, la messa in opera di questa politica sembra incrementare la sfiducia), il *rischio di ridurre le organizzazioni civiche a organi quasi-amministrativi* (esse sono infatti coinvolte nella implementazione delle politiche pubbliche, ma con poco o nessun dialogo politico con le istituzioni).

Le istituzioni della Unione europea non mostrano rilevanti differenze rispetto al comportamento delle istituzioni nazionali nei confronti delle organizzazioni civiche. Esse anzi, in aggiunta, mostrano una strana attitudine: tendono infatti a considerare queste organizzazioni alternativamente o meri fornitori di servizi o, all'estremo opposto, "rappresentanti" della intera "società civile", allo stesso modo in cui i sindacati e le associazioni dei datori di lavoro rappresentano le forze sociali.

Chiunque sia preoccupato del "deficit democratico" della Unione europea dovrebbe considerare con estrema attenzione questa situazione, allo stesso tempo piena di rischi e opportunità.

Giovanni Moro è un sociologo politico che si occupa di cittadinanza, politiche pubbliche e responsabilità sociale d'impresa. Ha diretto per molti anni il movimento Cittadinanzattiva ed è attualmente presidente di FONDACA, la fondazione nata dall'esperienza del movimento e impegnata nella ricerca, nella formazione e nell'animazione culturale a sostegno dello sviluppo dell'attivismo civico. Ha diretto la ricerca di Active Citizenship Network a cui l'articolo si riferisce. Insegna alla Facoltà di Scienze dell'educazione dell'Università di Roma Tre e al Master su "Politiche della cittadinanza e welfare locale" organizzato da FONDACA assieme alla Facoltà di Statistica dell'Università La Sapienza di Roma.