

Cittadinanza attiva e governance comunitaria¹

Giovanni Moro

Lezioni dall'Irlanda

Mi rendo conto che il tema scelto per questo seminario - quello del rapporto tra la riforma istituzionale della Unione e la costruzione della cittadinanza europea - alla luce dei risultati del referendum irlandese sulla ratifica del Trattato di Nizza potrebbe sembrare fuori luogo. Ci sono cose molto più importanti, si potrebbe affermare, e il fatto che gli irlandesi abbiano messo in discussione l'allargamento della Unione e la riforma delle procedure di decisione rende vana la discussione che ci proponiamo di fare oggi.

Ritengo questa opinione del tutto sbagliata, così come giudico sbagliato liquidare la faccenda come una mera questione di portafoglio. Il risultato del referendum irlandese - sia quanto a numero dei partecipanti, sia quanto a espressione del voto - dice invece che i cittadini si sentono, e sono effettivamente, estranei alla vita dell'Unione. E' proprio questo il punto cruciale dello sviluppo della Unione Europea e della stessa evoluzione delle sue istituzioni: in quale considerazione tenere i cittadini, quale ruolo attribuire loro, a quali responsabilità convocarli, come interagire con essi.

Questo problema è irriducibile, e non sarà certo risolto dalla retorica dei leader politici o da programmi di marketing come è stato "Citizen First". Ma fino a che esso non sarà affrontato seriamente non ci dovremo stupire di fatti, come il referendum irlandese, che sono solo la spia, o il campanello di allarme, di una crisi di fiducia e di uno scollamento che si aggravano man mano che il cammino dell'Unione procede più velocemente.

In considerazione di tutto ciò, non fa piacere ma è giusto ricordare che il titolo che avevamo dato al nostro documento reso pubblico durante il Vertice di Nizza a proposito della Carta dei diritti fondamentali era un interrogativo: "Una cittadinanza senza cittadini?". Questo interrogativo non si riferiva soltanto, come dirò dopo, all'assenza dal testo della Carta di qualunque riferimento a un ruolo attivo della cittadinanza nel policy-making comunitario, ma anche a un metodo di elaborazione della Carta che, malgrado gli sforzi fatti in questa direzione dalla Convenzione, da istituzioni nazionali e da network come il Forum Europeo della Società Civile, si era giocato quasi totalmente all'interno dei palazzi di Bruxelles. E' fin troppo facile, ma anche questo giusto, dire oggi che ognuno raccoglie quello che ha seminato.

La riforma dell'Unione Europea e l'approccio della governance

In generale, oggi non ci si può certo lamentare, come era legittimo fare fino a tre o quattro anni fa, che l'Europa sia assente dal dibattito politico e culturale italiano. Possiamo ascrivere questo risultato, certamente positivo, al processo di entrata dell'Italia nell'area dell'Euro e all'accelerazione del passaggio dalla Comunità all'Unione. Spazi crescenti dei mezzi di informazione sono ormai dedicati al lungo e difficile processo di definizione della natura politica, istituzionale, culturale e sociale della

¹ Introduzione al seminario "Cittadinanza europea e governance comunitaria: la occasione della riforma della Unione", organizzato in occasione della seconda Settimana della cittadinanza attiva - Roma, 11 giugno 2001

Unione, soprattutto nel contesto del suo allargamento ad altri 15 paesi del centro, dell'est e del sud Europa, il quale suscita insieme timori e speranze ma che è comunque nella forza delle cose.

Da qualche mese, poi, soprattutto dopo il Vertice di Nizza dello scorso dicembre, è in corso una discussione che ha al suo centro il rapporto tra gli stati nazionali e l'Unione stessa. Tale discussione vede confrontarsi, grosso modo, due posizioni: una di tipo confederale (la Unione come concerto di stati) e una di tipo federale (la Unione come stato sovranazionale). Questo dibattito, però, per quanto importante, rischia di non tenere conto della esistenza di un processo in corso, collegato a un progetto di riforma, che è, a suo modo, più rilevante e che se fosse tenuto in maggior conto potrebbe forse togliere a questa discussione tra "federali" e "confederali" un certo sapore di *deja vu*.

Mi riferisco al tema della governance e al progetto di riforma della governance comunitaria, così come emerge dal lavoro della Commissione Europea.

Il 15 febbraio 2000, presentando al Parlamento Europeo il programma di lavoro della Commissione per il quinquennio 2000-2005, il presidente Romano Prodi ha enunciato come primo dei quattro filoni di intervento della Commissione quello della promozione di nuove forme di governo della Unione.

Forse è il caso di leggere quanto Prodi disse in quella sede di alto valore istituzionale:

"I nostri cittadini non sono contenti di come vanno le cose al livello europeo. Non criticano solo l'operato recente della Commissione; si sentono lontani da tutte le istituzioni europee, e dubitano della nostra capacità di realizzare la società che vorrebbero. Chiedono, giustamente, di avere molta più voce in capitolo nel progettare la nuova Europa. La sfida, dunque, non consiste solo nel riformare la Commissione... Né si tratta soltanto di far funzionare più efficacemente tutte le istituzioni... La sfida è *a ripensare da capo il nostro modo di fare Europa. Riprogettare l'Europa*. Inventare una forma di governo (governance) completamente nuova per il mondo di domani. (...) Non c'è dubbio che l'Europa allargata dovrà avere delle istituzioni forti. Queste istituzioni, però, devono essere democraticamente legittimate, operare in modo trasparente e totalmente giustificabile e godere della totale fiducia dei cittadini. La gente vuole una democrazia molto più tangibile, molto più partecipativa, e non aderirà al progetto europeo se non sarà pienamente coinvolta nel processo di fissazione degli obiettivi, di decisione delle politiche e di valutazione dei progressi compiuti. E ha ragione. Secondo me, dobbiamo smettere di pensare in termini di livelli gerarchici di competenza separati in base al principio di sussidiarietà e cominciare piuttosto a pensare a un sistema reticolare, in cui tutti i livelli di governo (governance) concorrono a formulare, a proporre, ad attuare le politiche e a verificarne i risultati".

Quale prima concretizzazione di questo obiettivo, in quella occasione Prodi ha annunciato la preparazione di un Libro Bianco sulla governance della Unione.

"Gli scopi di questo Libro Bianco - ha dichiarato Prodi - sono due. Anzitutto, porrà alcuni interrogativi sulle politiche di cui avremo bisogno in un'Unione Europea che potrebbe raggiungere i 30 membri e sul modo migliore per attuare tali politiche. In secondo luogo, chiederà di che istituzioni avremo bisogno per il XXI secolo e proporrà una nuova divisione dei compiti tra la Commissione, le altre istituzioni, gli Stati membri e la società civile. *Una nuova e più democratica forma di partenariato fra i diversi livelli di governo (governance) in Europa*".

Questo richiamo alla origine e al significato strategico del Libro Bianco sulla governance comunitaria appare necessario. La mia impressione, infatti, è che di questi elementi ci si rischi di dimenticare un po' troppo in fretta. Occorre invece ripartire dalle ragioni profonde e dal campo di applicazione del Libro Bianco.

E' necessario a questo punto ricordare che questo progetto di riforma della Commissione, che si inserisce nel più generale processo di riforma istituzionale della Unione, per il quale a Nizza è stata fissata la data del 2004, è collegato, come dicevo all'inizio, a un processo istituzionale, politico e sociale in corso, che si può formalizzare in termini di passaggio dal government alla governance.

Da quasi un decennio in tutto il mondo, tra gli studiosi e i policy maker, con questa formula ci si riferisce alla diminuzione dei poteri e delle capacità di intervento degli esecutivi espressione degli stati nazionali e alla necessità che il processo di produzione, messa in opera e valutazione delle politiche veda un pieno coinvolgimento degli stakeholder, siano essi pubblici, privati o sociali. La governance è appunto una strategia di "governo condiviso" - un "governo di partnership" - di problemi di rilevanza pubblica che gli stati nazionali non sono, o non sono più, in grado di affrontare da soli.

Dovrebbe essere evidente a tutti che l'approccio della governance - ed è questa la ragione dell'interesse del nostro Movimento per il tema - è un approccio che valorizza il ruolo attivo dei cittadini: non più, come vuole la visione tradizionale, come semplici elettori o come beneficiari degli interventi statali, ma come attori delle politiche pubbliche, con i loro poteri e le loro responsabilità.

Per quanto riguarda l'Europa, il tema della governance è strettamente connesso alla riflessione sul cosiddetto "deficit democratico" della Unione. Con questa espressione ci si riferisce ad anomalie quali un esecutivo che non è nominato da un'assemblea eletta a suffragio universale ma è espressione dei governi nazionali; un parlamento che non ha pieni poteri legislativi; un'amministrazione che è per definizione lontana dai cittadini pur esercitando su di essi notevoli poteri; un peso politico rilevante di soggetti per definizione politicamente non responsabili quali gli esperti, le lobby, i burocrati e le stesse organizzazioni non governative. In questa situazione, che ha portato alcuni studiosi a parlare della Unione Europea come "democrazia post-parlamentare", l'approccio della governance è nello stesso tempo un criterio di interpretazione di quello che sta accadendo e una strategia per recuperare legittimità, trasparenza e responsabilità agli attori effettivi del processo democratico nella dimensione comunitaria.

Queste semplici annotazioni sono utili per rendere il senso strategico della centralizzazione del tema della governance nella riforma delle istituzioni comunitarie. Esso, infatti, appare particolarmente rilevante ai fini di:

- fronteggiare il deficit democratico della Unione guardando avanti ed evitando il ripiegamento su logiche statocentriche, superate del resto dai fatti (come ha sottolineato Giuliano Amato, la sovranità degli stati europei più che essersi trasferita da qualche altra parte è "evaporata");
- contribuire a superare il distacco dei cittadini rispetto alle istituzioni della Unione;
- creare il contesto politico, sociale e culturale dell'allargamento della Unione, superando i rischi di rigetto o, viceversa, di collasso, che tale processo comporta;
- dare corpo e piena dignità costituzionale alla cittadinanza europea.

Governance e cittadinanza europea

Quest'ultimo punto, relativo alla cittadinanza europea, appare di particolare rilevanza, sia in generale, sia nel contesto di questo seminario. Sono convinto, infatti, che l'approccio della governance sia l'unico in grado di valorizzare un dato, almeno in potenza assolutamente innovativo, quale è la cittadinanza dell'Unione.

Per quanto riguarda le definizioni di essa, il punto di partenza è quanto è contenuto nei Trattati dell'Unione (Maastricht e Amsterdam):

"Ogni cittadino di ogni paese dell'Unione è un cittadino europeo. I cittadini dell'Unione godono dei diritti e sono soggetti ai doveri stabiliti nel Trattato".

Come è noto, i diritti riguardano la libera circolazione, il voto e la eleggibilità nelle elezioni amministrative e in quelle europee, la protezione diplomatica, il diritto di petizione al Parlamento Europeo e al Mediatore, l'accesso ai documenti e alle informazioni. I doveri, invece, non sono affatto specificati, il che dovrebbe comunque fare riflettere.

A superare questa povertà di contenuti ha in parte contribuito la Carta dei diritti fondamentali della Unione, approvata a Nizza nel dicembre scorso, che nel capitolo sulla cittadinanza ha aggiunto un altro elemento, il diritto di ogni cittadino a un trattamento equo, imparziale e rapido da parte delle istituzioni della Unione sulle questioni che lo riguardano, con i corollari del diritto a essere ascoltato, quello ad accedere al fascicolo che lo riguarda e l'obbligo di motivazione delle decisioni da parte dell'amministrazione.

A questi elementi specificamente dedicati alla cittadinanza, vanno ovviamente aggiunti quelli contenuti negli altri capitoli della Carta, riguardanti la dignità, la libertà, l'eguaglianza, la solidarietà e la giustizia.

Da un punto di vista tradizionale, si può certamente sostenere che, con l'aggiunta di questi elementi, la cittadinanza europea sia ormai ben definita e, con l'ancoraggio alla Carta dei diritti, anche ben fondata. Del resto, proprio la Carta dei diritti fondamentali - questa peraltro è la ragione per cui a noi non piace - esprime un'idea di partecipazione alla vita pubblica in linea con questa visione: i cittadini partecipano alla politica dell'Unione eleggendo il Parlamento Europeo e se lo desiderano sono liberi di associarsi, ma per fare cosa all'Unione non interessa.

Non si può, però, evitare di considerare alcune anomalie. Esse non sono tanto legate al fatto che quella europea è una cittadinanza costruita ex novo, ma a ragioni più sostanziali. La prima ragione è che la cittadinanza europea non si riferisce né a una identità nazionale, né a una storia positiva comune (semmai negativa!), né a uno stato nazionale. Inoltre essa si concretizza in un insieme di diritti e (anche se solo in linea di principio) di doveri che non derivano da una tradizionale autorità statale. E lo stesso senso di identità collegato alla cittadinanza europea riguarda l'appartenenza a qualcosa che è più simile a una società civile piuttosto che a una nazione.

La cittadinanza europea, insomma, non può essere ricompresa nella visione tradizionale della cittadinanza, intesa come appartenenza a una identità nazionale, che si concretizza in un insieme di diritti e doveri che regolano i rapporti tra lo stato e gli individui o i gruppi sociali. Si tratta pertanto di una

cittadinanza non standard.

Stante che una cittadinanza non nasce perché qualcuno, seppure importante, lo ha deciso in una riunione, ma perché diventa un processo di costruzione sociale della realtà, va aggiunto a questo punto che c'è un'altra ragione per cui questa caratterizzazione di "non standard" potrebbe essere pertinente. Nella sua attività quotidiana infatti, e malgrado le contraddizioni che sono oggetto di questo seminario, la Unione Europea allude a una dimensione pratica e concreta della cittadinanza, che consiste in una convocazione alla responsabilità quotidiana dei cittadini in ordine alla tutela dei propri diritti.

La politica dei consumatori può essere menzionata come un esempio al riguardo. Essa è basata non solo su un insieme di norme, ma anche su specifici diritti "politici" e su poteri operativi nel campo della partecipazione dei cittadini: i diritti alla rappresentanza, alla informazione, alla educazione; i poteri di attivare procedure di consultazione, di animare soluzioni alternative alle dispute, di attivare azioni legali in rappresentanza dei singoli consumatori, di negoziare accordi con gli stakeholder, di contribuire a definire e a verificare standard di qualità, ecc. E' chiaro che tutto ciò non ha senso se si è convinti che c'è una contraddizione tra l'essere cittadini e l'essere consumatori; ma in una entità come l'Europa, che è storicamente, prima di tutto, un mercato comune, questa contraddizione non sussiste, per cui si può affermare che essere consumatori, in Europa, significa essere cittadini in pratica.

La cittadinanza europea, quindi, appare come una cittadinanza non standard: non solo perché non è sovrapponibile al paradigma tradizionale, ma anche perché in essa è presente anche un paradigma di attivismo civico. Che quest'ultimo sia spesso implicito, non toglie che esista, come dimostra del resto proprio l'origine dell'idea di un Libro Bianco sulla governance.

Il dibattito sul Libro Bianco

In quale misura tutti questi umori, aspettative, concettualizzazioni e approcci alla realtà sono presenti nel dibattito che si è aperto sulla riforma della governance comunitaria per iniziativa della Commissione, sulla base di un lungo lavoro istruttorio della Forward Studies Unit?

Il documento di lavoro dell'11 ottobre scorso, che ha aperto la fase di consultazione per la preparazione del Libro Bianco, definisce la governance come

"l'insieme delle regole, dei processi e dei comportamenti che riguardano il modo in cui i poteri sono esercitati al livello europeo, con particolare riguardo per la responsabilità, la chiarezza, la trasparenza, la coerenza, la efficienza e la efficacia".

Si tratta di una definizione prettamente tecnica e piuttosto generica, certamente più di quella ripetuta dal presidente Prodi e connessa all'idea di una "divisione del lavoro" tra istituzioni dell'Unione, Stati membri, altri attori istituzionali e soggetti della società civile. Va aggiunto tuttavia che il documento di lavoro chiarisce subito che

"l'idea della governance mette anche in luce il coinvolgimento degli attori regionali, locali e non governativi nel processo di policy-making. Sta diventando sempre più chiaro che l'effettivo successo del decision-making della Comunità e l'accettabilità delle norme dipendono effettivamente dal fatto che questi attori siano coinvolti".

Su questa linea, il documento di lavoro chiarisce che la democrazia in Europa è basata su due pilastri: il primo è quello della "responsabilità degli esecutivi di fronte ai corpi legislativi europei e nazionali"; il secondo è quello "dell'effettivo coinvolgimento dei cittadini nel concepire e mettere in opera le decisioni che li riguardano".

La riforma della governance comunitaria ha quindi a che fare con il miglioramento della democrazia in Europa.

Con questi presupposti - e auspicando che, coerentemente con essi, la definizione del Libro Bianco e la sua discussione coinvolgano i cittadini europei e non solo gli addetti ai lavori - il documento individua sei aree di lavoro per arrivare alla definizione del Libro Bianco:

- approfondire e arricchire il dibattito pubblico sui temi europei;
- discutere il processo di produzione e di implementazione delle norme comunitarie;
- migliorare l'esercizio delle responsabilità esecutive al livello europeo attraverso la decentralizzazione;
- promuovere la coerenza e la cooperazione all'interno di una "Europa a rete";
- rafforzare il contributo dell'Europa alla governance globale;
- rafforzare la integrazione e la dimensione strategica delle politiche nel continente.

Sulla base di questo programma di lavoro, la unità della Commissione incaricata di curare la definizione del Libro Bianco ha organizzato, alla metà del mese di marzo, una audizione a cui hanno partecipato circa 400 rappresentanti di istituzioni della Unione, di parlamenti e governi nazionali, di regioni e comuni, di associazioni della società civile - da quelle professionali a quelle della cittadinanza attiva - oltre che studiosi di vario genere.

Il documento di sintesi, a disposizione dei partecipanti a questo seminario, rende l'idea di quale sia stato l'asse principale della discussione: quello della definizione delle competenze della Unione, sia nel rapporto tra le diverse istituzioni che la compongono, sia in relazione agli Stati membri. Poco spazio è stato dato al ruolo delle istituzioni regionali e locali; pochissimo a quello delle organizzazioni dei cittadini.

In effetti, la impressione che si è potuta ricavare dalla discussione è stata quella di uno slittamento semantico del termine governance: da un approccio al policy-making caratterizzato dalla condivisione delle responsabilità tra attori pubblici, privati e sociali a un approccio centrato sul problema di definire le competenze dei diversi attori istituzionali, al livello comunitario, nazionale e regionale-locale; in una parola sul problema dell'applicazione del principio di sussidiarietà. Non si può negare che, da questo punto di vista, si sia fatto qualche passo avanti, proponendo una visione dinamica e interattiva del principio di sussidiarietà - "outside the box", come qualcuno ha detto; ma in questa visione i cittadini hanno un ruolo del tutto marginale. La riforma che si disegna è insomma orientata molto più alle istituzioni che ai cittadini.

Se questa linea venisse confermata, si rischierebbe di mettere in discussione lo stesso insieme di intendimenti e di principi - che ho richiamato sopra - sulla base dei quali la riforma è stata concepita e proposta dal presidente Prodi. Tutto ciò avrebbe qualcosa di paradossale, ma soprattutto di grave e preoccupante in relazione alle sfide che la Unione ha davanti a sé. E poi, perché lamentarsi tanto, se le

cose stanno così, della sfiducia dei cittadini nelle istituzioni europee? O strapparsi i capelli per il referendum irlandese?

Cittadinanza attiva e governance comunitaria

Nel corso dell'incontro di Bruxelles, soprattutto grazie alle sollecitazioni del pubblico, sono stati sollevati, da parte dei relatori, alcuni problemi relativi alla partecipazione dei cittadini al policy-making che è qui giusto riportare. Molti dei partecipanti a questo seminario saranno certamente in grado di riconoscere questi punti come già ascoltati in Italia e spesso ripetuti dai critici della partecipazione civica malgrado le molte evidenze in contrario.

I principali dei problemi riguardanti la partecipazione civica sollevati nel corso del dibattito sono i seguenti:

- la partecipazione dei cittadini può avere solo una dimensione locale;
- delle organizzazioni non governative non c'è bisogno perché tanto i cittadini li rappresentano le istituzioni locali, regionali, nazionali e comunitarie (il problema è, semmai, quello di un eccesso di rappresentanza);
- c'è una difficoltà, apparentemente insuperabile, di sapere chi coinvolgere a causa dell'eccessivo numero di organizzazioni;
- esiste il paradosso che se si coinvolgesse il mondo della cittadinanza nel policy-making esso "si istituzionalizzerebbe" perdendo la sua natura e di conseguenza diventerebbe inutile coinvolgerlo;
- l'affermazione che il massimo di coinvolgimento possibile è la consultazione.

E' ovvio che alcuni di questi problemi sono connessi a una visione del tutto obsoleta dei fenomeni politici; e che altri derivano probabilmente da una conoscenza non approfondita della realtà dell'attivismo civico in Europa e nel mondo. E' giusto, tuttavia, prendere sul serio questi problemi almeno come spia di un deficit di formalizzazione e di costruzione politica e istituzionale.

Che cosa si può dire, quindi, a proposito di queste obiezioni sulla possibilità e sulla opportunità che i cittadini organizzati in quella molteplicità di forme che definiamo, con un nome comune, "cittadinanza attiva", partecipino, nella logica della governance, alla produzione e alla messa in opera di politiche pubbliche nella dimensione comunitaria? Che siano effettivamente parte del network della governance europea? Che siano partner la cui attività può fare la differenza?

Rispondere a queste domande significa fare qualcosa di più di affermazioni retoriche o di dichiarazioni di principio. Significa avviare un processo di analisi della realtà e di progettazione dei passi da compiere per colmare un divario - quello che separa la cittadinanza degli altri attori della politica europea - che è notevole e di fronte al quale non sono ammesse scorciatoie.

Un primo passo, al riguardo, potrebbe essere quello di mettere a fuoco i problemi e le prospettive che investono un modo di essere della società civile europea, quello della cittadinanza attiva. Non tutte le associazioni non partitiche, non sindacali, non professionali e non religiose sono cittadinanza attiva; e soprattutto non tutti i cittadini lo sono. Se, tuttavia, intendiamo per cittadinanza attiva quella miriade di forme di autoorganizzazione civica per l'esercizio di poteri nelle politiche pubbliche al fine di garantire la

effettiva tutela dei diritti, possiamo affermare con sicurezza che cominciare dalla cittadinanza attiva può essere un buon inizio. Il che, naturalmente, non esime dal preoccuparsi di altre forme associative e degli stessi singoli cittadini, come ci insegna la questione irlandese.

Che cosa si può dire, quindi, del pieno inserimento delle organizzazioni della cittadinanza attiva come partner della governance comunitaria? Propongo di trattare il tema con riferimento al ciclo delle politiche pubbliche, che si applica perfettamente all'attività della Unione Europea, cercando di individuare, per ciascuna delle fasi del ciclo, gli ostacoli esistenti al fine di identificare successivamente le misure che si potrebbero assumere per superarli. Il vantaggio di una operazione del genere sta nel fatto che essa potrebbe far uscire la questione da un ambito di discussione teorico o di sola polemica, dando ad essa la dignità di un problema politico, che possa essere analizzato e affrontato con una sua tecnicità.

Prima di fare questa operazione, però, è necessario chiarire tre presupposti o punti di partenza che fungono da contesto di quanto dirò.

Primo. La cittadinanza attiva in Europa esiste come fenomeno sociale, politico, istituzionale e organizzativo tanto al livello nazionale che a quello comunitario. Delle circa 800 associazioni di livello europeo (cioè associazioni di associazioni nazionali) riconosciute, con un criterio estremamente restrittivo, dalla Commissione, si può stimare che non meno del 30% di esse - ossia circa 250 - siano di cittadinanza attiva. Quante siano, invece, nei 15 paesi dell'Unione, non è noto; ma l'ordine di grandezza è certamente quello delle decine di migliaia. Naturalmente, noi ci dobbiamo preoccupare del rapporto con la Unione delle decine di migliaia, non delle 250 o 300.

Secondo. Tali organizzazioni, qualunque sia il livello in cui operano, sono largamente coinvolte nelle politiche comunitarie, ad esempio perché partecipano a progetti finanziati dalla Commissione e in molti casi - magari inconsapevolmente - interferiscono in modo sostanziale con il policy-making: nella definizione dell'agenda dei problemi, nella progettazione delle politiche, nel decision making, nella messa in opera e nella valutazione. Questo fatto è molto più importante della questione del livello e delle condizioni di rappresentatività delle organizzazioni: esse vanno prese sul serio perché esistono e perché esprimono interessi generali come quelli connessi alla effettiva tutela dei diritti, non (o non solo) per il numero dei loro iscritti o associati.

Terzo. Malgrado ciò, una quantità di ostacoli si frappongono al pieno riconoscimento e alla valorizzazione di questo ruolo. Si tratta di ostacoli legati alle leggi e ai regolamenti; a questioni linguistiche; alla mancanza di know-how; a modelli culturali inadeguati; al permanere di pregiudizi negativi; a questioni economiche; a resistenze burocratiche. Tali ostacoli convivono con la già citata tensione alla promozione di una cittadinanza europea ricca nei contenuti e nella assegnazione di poteri e responsabilità ai cittadini e rappresentano un oggettivo fattore di rallentamento della costruzione di questa.

Il problema, quindi, non è solo quello di fare una riforma istituzionale che abbia al suo centro il recupero dei cittadini come risorsa e non come ostacolo (il che è certamente indispensabile), ma di accompagnare questa riforma con una politica generale della Unione per lo sviluppo della cittadinanza europea come cittadinanza attiva. Va infatti sottolineato che uno dei principali limiti della Commissione Europea nel suo rapporto con le organizzazioni non governative dei cittadini sta proprio nel suo

carattere settoriale. Ogni Direzione generale della Unione ha un suo più o meno grande "parco" di associazioni: quelle ambientaliste, quelle che si occupano di esclusione sociale, quelle dei consumatori, quelle della cooperazione internazionale, le cooperative sociali e via elencando. L'unico tentativo di impostare in termini generali questo rapporto, contenuto nel *discussion paper* di Prodi e Kinnock del 1999, a quanto è dato sapere si è arenato.

Il Libro Bianco promosso dalla Commissione può essere considerato una occasione preziosa proprio perché la riforma che si discute abbraccia entrambi questi aspetti, quello istituzionale in senso stretto e quello di policy: Giuseppe Cotturri direbbe a ragione che guarda a un vero e proprio processo costituente.

Gli ostacoli a una politica dell'Unione sulla cittadinanza attiva

Veniamo ora agli ostacoli, prendendo come riferimento le diverse fasi del ciclo delle politiche pubbliche: agenda, progettazione, decisione, implementazione, valutazione. Potrebbe essere, questo, un primo passo per la messa a punto di quella policy della Unione Europea in materia di cittadinanza attiva di cui ho detto.

E' giusto precisare che gli ostacoli sono rappresentati non solo dagli atteggiamenti e dal modo di operare delle istituzioni della Unione, ma sono anche ostacoli, di tipo cognitivo e operativo, che le stesse organizzazioni dei cittadini vivono al loro interno. Tuttavia in questa sede, dove si parla della riforma della Commissione come primo passo per la riforma della intera Unione, è giusto porre l'accento sui limiti dell'approccio della Commissione Europea sull'argomento.

Agenda. Nella fase della individuazione e della messa in agenda dei pubblici problemi, le difficoltà non sono soltanto nell'evidente gap comunicativo che affligge molte strutture della Commissione, ma anche nelle barriere all'accesso che sono rappresentate da norme e consuetudini troppo spesso improntate, anziché alla apertura, alla chiusura. Sono consapevole che in questo caso pesa il problema - che per la verità è più psicologico che altro - della rappresentatività delle organizzazioni civiche che si rivolgono alla Unione per far rilevare la esistenza di un problema o per chiederne la messa in agenda. Alcune regole sono chiaramente restrittive (se un problema è rilevante lo è a prescindere dal fatto che venga sollevato da una organizzazione che raccoglie associazioni di almeno 8 paesi dell'Unione); ma in altri casi si ha difficoltà anche soltanto a identificare a chi rivolgersi.

Progettazione. Per quanto riguarda la fase della progettazione delle politiche, si può notare una grave carenza nello stesso principio della consultazione, il quale viene da tutti riconosciuto come auspicabile e anzi, anche da parte dei critici della partecipazione civica, viene ammesso come unica strada davvero praticabile. Non sempre mancano i luoghi e le occasioni della consultazione delle organizzazioni civiche. Il punto è che, anche quando questi luoghi e queste occasioni ci sono, la consultazione è per lo più priva di feedback, di risposta da parte della Commissione. E' ovvio che nell'ambito delle responsabilità di ciascuno - governance non vuol dire e non può in nessun caso voler dire annullamento o confusione delle competenze e delle responsabilità dei diversi attori - la Commissione può accettare, utilizzare parzialmente o anche rigettare del tutto proposte, suggerimenti e ipotesi di lavoro che vengono dalle organizzazioni civiche; ma in tutti i casi è necessario che lo dica. Altrimenti la consultazione è monca e genera, anziché fiducia, ulteriore disaffezione.

Decisione. Nella fase della decisione, è probabilmente la stessa complessità della struttura decisionale della Unione a rendere le cose difficili. Resta il fatto che in questa fase pesa in modo particolarmente negativo un problema ricorrente, ossia la mancanza di un dialogo politico tra la Commissione e i suoi interlocutori sul versante della cittadinanza attiva. Nessuno pretende che i commissari passino il loro tempo a discutere con le organizzazioni civiche questa o quella direttiva, ma non è possibile che di queste cose non si possa parlare con nessuno. Questa difficoltà si aggiunge a quella, nota e del resto comune a molte sedi sopranazionali, che quando gli stakeholder sono messi in condizione di interagire con chi deve prendere le decisioni, la gran parte del lavoro è stata già fatta.

Implementazione. Nessuno può dubitare, credo, del fatto che la realizzazione, da parte delle organizzazioni civiche, di progetti finanziati dalla Commissione Europea nell'ambito dei propri programmi rappresenti un contributo, spesso decisivo, alla messa in opera delle politiche dell'Unione. Eppure chiunque abbia realizzato simili progetti sa perfettamente che nella maggior parte dei casi non c'è alcuna comunicazione con il committente. Gli stessi controlli che vengono eseguiti prima, durante e dopo la realizzazione dei progetti hanno per oggetto esclusivamente i budget e le rendicontazioni di tipo amministrativo. Raramente viene chiesto a quali risultati il progetto abbia portato, se e in quale misura abbia raggiunto gli obiettivi iniziali, se la sua conduzione abbia comportato un valore aggiunto, o viene detto se la Commissione lo giudica in modo positivo o negativo; e di solito viene da dubitare che qualcuno abbia letto le relazioni finali sulle attività svolte. C'è qualcosa di paradossale nel fatto di affidare alle organizzazioni civiche una parte così rilevante della messa in opera delle politiche comunitarie e nello stesso tempo mostrare così poco interesse agli esiti di questa attività.

Valutazione. Quanto appena sottolineato sulla messa in opera ha pesanti conseguenze anche sulla valutazione delle politiche. Le organizzazioni civiche, benché in possesso di uno straordinario patrimonio di informazioni sull'impatto delle politiche comunitarie nella realtà derivanti dalle proprie attività, non vengono in generale coinvolte nel processo di valutazione e nella conseguente riprogettazione delle politiche stesse. Tutto ciò, oltre a rappresentare un enorme spreco di risorse, è anche - per le ragioni discusse sin qui - un grave errore politico e il segno di un serio deficit istituzionale.

Conclusioni: non perdere la occasione

A conclusione di queste considerazioni, credo che si possa dire semplicemente che la riforma del sistema di governance della Commissione Europea è un progetto connesso alla soluzione di alcuni dei più cruciali problemi del futuro dell'Europa; e per questo merita la massima attenzione e partecipazione. Il processo è solo agli inizi, ma proprio per questo è doveroso temere, dubitare e spronare. Se esso saprà dare spazio e responsabilità ai cittadini consentirà di mettere in campo una straordinaria energia per lo sviluppo della democrazia in Europa, ben oltre gli attuali suoi confini. Se, viceversa, sarà - come alcuni segnali fanno temere - una faccenda per addetti ai lavori, si tratterà di una occasione sprecata; e non è detto che se ne presenterà facilmente un'altra.

Riferimenti

- Cittadinanzattiva. Remarks on the EC Discussion Paper "The Commission and the NGOs: Strengthening the partnership", April 2000.
- Id., "Vademecum on the access to European institutions and justice system. Norms, principles, bodies, and procedures", Roma, 2000, paper.
- Id., "A citizenship without citizens?", Remarks on the Charter of fundamental rights, December 2000.
- Id., Remarks on the White Paper on European governance, March 2001.
- Commissione Europea, "Piano di azione in materia di politica dei consumatori 1999-2001", 1999.
- Commission on Global Governance, "Our Global Neighborhood", 1994.
- Conference of the European Union Speakers of Parliament, "The future of Parliamentary Democracy: Transition and Challenge in European Governance", September 2000.
- European Commission, "The Commission and the NGOs: strengthening the partnership", 1999.
- Id., "White Paper on European Governance, Work Programme", Brussels, 11 October 2000.
- European Commission, Secretariat-General, Audition publique "Gouvernance européenne: Vers une meilleure utilisation de la subsidiarité et de la proportionnalité", Bruxelles, le 16 mars 2001, Short summary.
- Forum Européen de la Société Civile, "10 Tests pour un Gouvernance Européenne en réponse aux défis et opportunités du XXIème siècle. Draft 7, s.d., paper.
- Giovanni Moro, "New forms of civic participation and the building of the European citizenship", paper, 2000.
- Romano Prodi, "Dal 2000 al 2005: un progetto per la nuova Europa", discorso al Parlamento Europeo, Strasburgo, 15 febbraio 2000.
- Id., "La qualità della vita - Una priorità per l'Europa", discorso tenuto alla terza Assemblea annuale delle associazioni dei consumatori, Bruxelles, 23 novembre 2000.
- Id., "Lo stato dell'Unione nel 2001", discorso al Parlamento Europeo, Strasburgo, 13 febbraio 2001.
- UNECE, "Convention on access to information, public participation in decision-making and access to justice in environmental matters", done at Aarhus, Denmark, on 25 June 1998.
- Unione Europea, Trattato di Amsterdam, 1997.
- Id., Carta dei diritti fondamentali, 2000.
- Raymond Van Ermen, "Gouvernance Européenne. Des Synergies pour un nouveau modèle de développement conforme au Traité", Forum Européen de la Société Civile, le 8 Mars 2001.