

La rappresentanza e la rappresentatività delle organizzazioni di cittadini: Una questione ineludibile

Giovanni Moro

Convegno Volabo, Bologna 12 aprile 2011



IL PROBLEMA

Indizi

- Trattato di Lisbona: *Le istituzioni danno ai cittadini e alle associazioni **rappresentative**, attraverso gli opportuni canali, la possibilità di far conoscere e di scambiare pubblicamente le loro opinioni in tutti i settori di azione dell'Unione. (...) Le istituzioni mantengono un dialogo aperto, trasparente e regolare con le associazioni **rappresentative** e la società civile.*
- “Parlo a nome di 8 milioni di cittadini europei”
- “Quanti siete?”
- “I consumatori protestano”
- “Coinvolgiamo la comunità nel bilancio sociale”
- Vaclav Klaus: le organizzazioni non governative, dato che non si presentano alle elezioni, non sono legittime e sono un pericolo per la democrazia
- Il direttore di un'agenzia dell'ONU: quanto deve essere grande il mio tavolo di dialogo perché ci entrino tutti?

Di che parliamo

- Rappresentanza:
 - Parlare a nome di
 - Agire per conto di
- I meccanismi tradizionali di rappresentanza:
 - Elezioni
 - Sindacati e associazioni professionali
 - Rappresentanza legale
- La crisi della rappresentanza: fenomeno generale
(Partecipazione elettorale, Potere del parlamento, Legittimazione dei sindacati, Autorevolezza delle associazioni professionali, sfiducia pubblica nelle rappresentanze tradizionali)

Nel caso delle organizzazioni civiche

- Una necessaria distinzione:
 - Il modo in cui le organizzazioni civiche rendono presenti nelle loro forme organizzative soggetti, interessi e situazioni di cui si occupano (r. **interna**)
 - Rappresentanza di soggetti, interessi, situazioni da parte delle organizzazioni civiche (r. **diretta**)
 - Rappresentanza delle organizzazioni civiche di fronte ai propri interlocutori (r. **di secondo grado**)
- Es. una associazione di volontariato dovrebbe rappresentare
 - i suoi associati
 - ma anche i suoi volontari e collaboratori e sostenitori
 - ma anche i soggetti e le situazioni di cui si occupa
 - sia al proprio interno
 - sia nella sua attività
 - E sarebbe rappresentata insieme ad altre associazioni da una organizzazione ombrello, coordinamento o coalizione

Impossibile ma vero

- B. Kohler-Koch: la società civile che partecipa è il contrario della rappresentanza (rendere presente qualcuno che è assente)
- Malgrado ciò: le organizzazioni civiche esercitano ruoli di rappresentanza:
 - **Parlare a nome:** dare voce a intere comunità, a soggetti marginali o impossibilitati a parlare (es. disabili gravi, carcerati), a soggetti non presenti (es. comunità dei PVS), a problemi e situazioni vicini e lontani
 - **Agire per conto:** partecipazione a tavoli per l'investimento di risorse o la definizione di politiche; firma di accordi e protocolli, costituzione di parte civile in processi penali, ecc.
- Esercizio di funzioni rappresentative che si sovrappongono a e concorrono con quelle di altri soggetti (es. partiti, sindacati)

Vero ma impossibile

- Il punto di vista del cittadino medio (le voci estreme)
 - Parlare a nome delle generazioni future o della intera società
 - L'accountability:
 - Chi consultare? Come?
 - A chi rendere conto? Come?
 - La inesistenza di “poteri di firma” con valore giuridico
 - La inesistenza di meccanismi *erga omnes* (es. sindacati)
 - Funzioni rappresentative di organizzazioni di servizio (es. cooperative sociali) senza mandati dai propri utenti
 - Funzioni rappresentative di enti funzionali istituiti per legge e non scelti dai rappresentati
 - La scarsa attitudine dei cittadini alla partecipazione alla formazione delle decisioni all'interno delle organizzazioni
 - Gli incerti meccanismi di coinvolgimento degli associati nelle dinamiche delle organizzazioni ombrello
-

LA SITUAZIONE

Una ricognizione sull'Italia

(FONDACA 2008) / 1

- Molte forme e luoghi di partecipazione delle organizzazioni di cittadini; raramente espliciti criteri di rappresentanza e rappresentatività.
- Quando esplicitati, tali criteri sono:
 - Quantitativi (presenza in un certo numero di regioni o province; numerosità degli associazioni; numero di anni di attività);
 - Qualitativi (esperienza/curriculum dei soggetti nel settore in questione; attività svolta e sua rilevanza esterna);
 - Oggettivi (ordinamento interno democratico; iscrizione ai registri; continuità temporale dell'azione; coerenza delle finalità).
- Sulla base delle interviste, i criteri effettivamente utilizzati risultano essere:
 - Informali;
 - Non oggettivi;
 - Discrezionali.

Una ricognizione sull'Italia

(FONDACA 2008) / 2

- Tutte e tre le dimensioni della rappresentanza delle organizzazioni di cittadini emergono come problematiche.
- Rappresentanza diretta: in assenza di criteri precisi e condivisi, il ruolo di rappresentanza svolto dalle organizzazioni civiche è spesso soltanto presunto o frutto di legittimazione di fatto.
- Rappresentanza di secondo grado: le organizzazioni ombrello tendono, confermando la letteratura esistente, a essere considerate come attori di policy in sé
- Rappresentanza interna: la presenza, specialmente con ruoli di leadership, dei soggetti a cui è dedicata l'attività delle organizzazioni civiche è spesso scarsa

In Europa: il progetto di Active Citizenship Network (2004) / 1

- Realizzato in 28 paesi europei e in America Latina
- La scelta metodologica: identificare e analizzare i criteri con cui le istituzioni valutano le organizzazioni con cui dialogare (per definizione criteri di rappresentatività)
- Identificata una tipologia di criteri formalizzata da governi nazionali e istituzioni transnazionali
- Analisi, studi di caso e discussione tra i 30 partner sul valore e l'uso dei criteri, distinguendo le fasi della formazione e della implementazione delle policy

In Europa: il progetto di Active Citizenship Network (2004) / 2

- La **differenza tra criteri legati alla definizione** (relazione delle organizzazioni con i target delle politiche, membership) e criteri legati alla **implementazione delle politiche** (capacità operative e accountability finanziaria)
- La esistenza di **distorsioni nell'applicazione dei criteri ufficiali** (diversità a seconda degli individui e dei dipartimenti, mancanza di trasparenza, arbitrarietà)
- La esistenza di “**criteri ombra**” operanti al posto di quelli ufficiali (relazioni informali, contiguità politica, priorità alle capacità di lobbying, ecc.), anche con procedure aperte
- **Effetto paradossale**: norme create per garantire equità finiscono per privilegiare i forti e marginalizzare i deboli
- **Le opinioni delle organizzazioni civiche: grave sindrome di sfiducia** (contestati egualmente i criteri scritti e non scritti)

CHE FARE

Scorciatoie, vicoli ciechi / 1

- Due tendenze da evitare:
 - “Non è un problema, valiamo per quello che facciamo”
 - Certificazione formale
- La scorciatoia della legittimità (che non è in questione ma che non risolve il problema)
- La scorciatoia dell'accountability (che riporta al problema della rappresentanza e della rappresentatività)
- La scorciatoia della legittimazione di fatto (facilmente messa in discussione anche quando reale)
- La scorciatoia della rappresentanza presunta (basata su un iniziale atto arbitrario dato poi per acquisito)
- La scorciatoia sindacale (rischi di dittatura della maggioranza)

Scorciatoie, vicoli ciechi / 2

- La necessità di superare la inerzia degli interlocutori (“vogliamo parlare con uno solo: sceglietelo”)
- La necessità di definire un nuovo quadro e conseguenti criteri operativi: atto di responsabilità adeguato allo stadio di sviluppo delle organizzazioni civiche

Dalla rappresentanza alla rilevanza

- Necessario passare dalla idea di rappresentanza a quella di rilevanza delle organizzazioni di cittadini.
- Rappresentanza: un concetto assoluto, che riguarda la essenza di una organizzazione. Si è rappresentativi in sé.
- Rilevanza: un concetto relativo e contestuale. Si è rilevanti in relazione a specifiche necessità e situazioni. Nessuna organizzazione civica è rilevante in sé, ma solo lì dove può fare una differenza grazie a una o più delle sue caratteristiche.
- Su questa base, possibile costruire un percorso da sperimentare.

I punti di partenza della proposta di Active Citizenship Network

- L'attività partecipativa non richiede alcuna autorizzazione o selezione da parte delle istituzioni. La questione della rappresentatività sorge con riguardo ad una specifica modalità di partecipazione: la formazione o la implementazione di programmi pubblici
- In questi casi la rappresentatività viene posta come condizione per il dialogo o la collaborazione.
- Le istituzioni tendono a privilegiare quelle che considerano più rappresentative (In termini di “parlare a nome” e “agire per conto”)
- Spesso questo processo di identificazione è implicito, inconsapevole, arbitrario o informale, con il rischio di privilegiare le realtà più forti
- Ogni volta che le organizzazioni di cittadini partecipano al policy making, è all'opera almeno un criterio per la loro identificazione (anche quando si dice che non ci sono criteri: ad esempio la residenza nella capitale)
- Necessario e opportuno stabilire criteri e procedure che garantiscano giustizia, equità e trasparenza.

Le linee guida

- Diritto, non discrezione
- Regole e criteri definiti pubblicamente
- Criteri misti (generalisti e specifici; oggettivi e valutativi)
- Norme flessibili
- Priorità alle procedure
- Accompagnare le norme con le politiche
- Includere le organizzazioni civiche nella definizione dei criteri

Le procedure

- Criteri da selezionare caso per caso, sulla base della situazione da affrontare
- Le organizzazioni di cittadini devono partecipare alla definizione dei criteri
- I criteri scelti devono essere pubblici e utilizzati in modo trasparente per valutare la rilevanza delle organizzazioni
- La valutazione di quali organizzazioni rispondono ai criteri da affidare a organismi misti
- Conclusione del processo e ragioni per la identificazione devono essere formalizzate e rese pubbliche
- Possibilità di appello contro il risultato del processo a una terza parte