

**Impossibile ma vero, vero ma impossibile.**  
**La questione della rappresentanza dei gruppi di interesse civico**  
*Giovanni Moro*

**Working Paper n. 11/2011**

Settembre 2011

*Convegno Sisp – Palermo, 8-10 settembre 2011*

**Impossibile ma vero, vero ma impossibile.  
La questione della rappresentanza dei gruppi di interesse civico**

Giovanni Moro<sup>1</sup>  
DRAFT

*Non-governmental organizations are a basic form  
of popular representation in the present-day world*

Boutros Boutros-Ghali<sup>2</sup>

*Who elected Oxfam?*  
The Economist<sup>3</sup>

**Premesse**

*Questo paper*

Il tema della rappresentanza, benché di importanza centrale nei sistemi politici, e in particolare in quelli democratici moderni, ha ricevuto tradizionalmente scarsa attenzione da parte della scienza politica. Lo hanno notato, tra gli altri, Giovanni Sartori (cit. da Kohler-Koch, 2008b) e la stessa Hannah Pitkin, autrice del più importante studio su questo argomento (Pitkin, 1967, v. anche Cotta, 1990). Le ragioni di questa dimenticanza sono diverse. La più accreditata è che il concetto di rappresentanza è polisemico e di difficile, precisa definizione – forse, si potrebbe aggiungere, per il suo legame originario con il pensiero magico, al quale certamente appartiene la idea che sia possibile che qualcuno o qualcosa renda effettivamente presente qualcuno o qualcos'altro. Come che sia, va registrata una certa indifferenza della comunità scientifica sulla questione.

Nell'ultimo decennio, tuttavia, si è assistito a una svolta negli studi sulla rappresentanza, specialmente di quelli riguardanti i mutamenti in corso nei dinamismi democratici e in particolare di quelli focalizzati sulle nuove forme di attivismo organizzato dei cittadini nell'arena pubblica; studi ai quali si è aggiunta una rilevante produzione di materiali pertinenti da parte dei policy maker e degli stessi protagonisti civici del tema, spesso intrecciati con, o sovrapposti a, quelli della comunità scientifica. Scorrendo i titoli raccolti nella bibliografia di questo paper, si può constatare che oltre il 90% di essi sono stati prodotti dal 2000 in poi.

---

<sup>1</sup> FONDACA, Fondazione per la cittadinanza attiva, Roma, e Facoltà di Scienze politiche, Università di Macerata. [g.moro@fondaca.org](mailto:g.moro@fondaca.org); [giovanni.moro@unimc.it](mailto:giovanni.moro@unimc.it).

<sup>2</sup> Boutros Boutros-Ghali, speech to the DPI Annual Conference, United Nations, New York, September 1995.

<sup>3</sup> 23 settembre 2000

Come si può spiegare questo nuovo, massiccio, interesse per il tema della rappresentanza? A questa domanda possono essere date due risposte, che costituiscono allo stesso tempo un modo per introdurre il tema di questo paper.

La prima risposta è che, con riferimento ai gruppi di interesse civico, lo *standing*, le risorse e i poteri di questi gruppi, dal livello locale a quello globale, sono diventati talmente rilevanti che la questione delle relazioni di rappresentanza a cui essi danno vita o in cui sono inseriti è diventata problematica e non più rinviabile né classificabile come qualcosa di scontato. Questa nuova attenzione è significativamente concomitante con una crescente attitudine critica nei confronti di queste organizzazioni, testimoniata dallo sviluppo di una letteratura sulla *dark side* dell'attivismo civico<sup>4</sup>.

La seconda risposta, più generale e sistematica, è che i dinamismi evolutivi delle forme, delle procedure e dei soggetti della democrazia hanno portato a identificare e a mettere in discussione, tra l'altro, l'approccio tradizionale – e per questo dato per scontato – alla rappresentanza democratica.

Per entrare più compiutamente nel tema di questo paper e insieme per chiarirne l'oggetto e l'obiettivo tratterò prima di questo secondo tema e quindi del primo.

### *Oltre la Standard View della rappresentanza democratica*

Qualche anno fa, Mark Warren e Dario Castiglione (W. e C., 2004; C. e W., 2006; W. 2004) hanno formalizzato la esistenza di una *Standard View* sulla rappresentanza democratica. Seguendo questi autori, tale visione può essere riassunta in pochi punti: le forme rappresentative di democrazia sono basate sulle elezioni in grandi unità politiche che raccolgono una vasta popolazione e che consentono di stabilire un equilibrio dinamico tra la spinta democratizzante in termini sociali e politici da una parte, e il dominio delle élite politiche professionali, dall'altra.

La rappresentanza democratica ha due caratteristiche principali. In primo luogo essa implica una relazione principale-agente basata prevalentemente sulla dimensione territoriale, tale da far sì che il governo democratico risponda agli interessi e alle preferenze del popolo. In secondo luogo essa legittima il potere politico in modo tale che esso possa essere esercitato responsabilmente, garantendo la *accountability* e di conseguenza un certo grado di controllo da parte dei cittadini sul suo esercizio. La forma standard di rappresentanza democratica, quindi, è messa in atto attraverso elezioni regolari basate su un territorio largo ma determinato, che forniscono un meccanismo di selezione dei governanti da parte dei cittadini e di affidamento ad essi del compito di gestire gli affari pubblici. Alla base di questa visione c'è l'idea che i rappresentanti porteranno fedelmente avanti i compiti di governo riflettendo, cioè rappresentando, gli interessi, i valori e le opinioni degli elettori.

Le cose, naturalmente, non sono mai state così semplici come vengono definite nel nucleo della visione riassunta qui, a causa di una serie di fattori e variabili che vanno dalla presenza dei partiti a quella dei media, ma non è questo il punto. Il punto è piuttosto che in ogni caso la focalizzazione della *Standard View* è sulla rappresentanza basata sulle elezioni in una unità territoriale

---

<sup>4</sup> V. ad esempio G. Marcon (2002), *L'ambiguità degli aiuti umanitari. Indagine critica sul terzo settore*, Feltrinelli, Milano; T. Petch, M. O. Padis (2004), *Le multinazionali del cuore. Le organizzazioni non governative tra politica e mercato*, Feltrinelli, Milano; Steffek, 2010; Anderson, 2009.

determinata, mentre i mutamenti in corso nelle democrazie contemporanee vanno in altre direzioni e comportano di tematizzare la rappresentanza in termini nuovi.

Quali sono questi nuovi termini? Castiglione e Warren indicano quattro fenomeni che si possono classificare in due gruppi di mutamenti in corso (o meglio, già avvenuti) che mettono in discussione le stesse basi della *Standard View* della rappresentanza democratica.

Un primo gruppo riguarda la scala e il livello di complessità dei processi di *decision-making* nelle società contemporanee. Esso comprende due fenomeni. C'è da una parte il crescente potere di attori transnazionali che sono oltre la portata della rappresentanza democratica, costruita (cucita) sulla dimensione nazionale. Dall'altra parte c'è il fatto che una crescente quota di aree e questioni collettive sono sotto il controllo di organismi specializzati con legami deboli con le istituzioni tradizionali della rappresentanza politica.

Il secondo gruppo di mutamenti ha a che fare con il rapporto tra i cittadini e la comunità politica. Il primo fenomeno che rientra in questo gruppo è il superamento dell'egualitarismo e dell'universalismo politico a causa di crescenti domande di riconoscimento di specificità di gruppi ma anche di forme di eguaglianza legate a bisogni, caratteristiche, identità, valori e condizioni delle persone. Il secondo fenomeno, invece, è quello della diffusione di strutture e opportunità di rappresentanza democratica più informali di quelle tradizionali, connesse sia all'indebolimento delle strutture politiche formali sia alla crescente diversificazione delle forme associative nonché di una cultura e ideali post-materialisti.

Siamo di fronte, in sintesi, a due processi di lungo periodo concomitanti e, probabilmente, reciprocamente interagenti: la perdita di centralità degli stati e delle leadership politiche ad essi connesse e il moltiplicarsi di forme autonome di soggettività anche politica nelle società contemporanee.

E' evidente che questi due ordini di fenomeni sono ben oltre il raggio di azione e di possibilità della rappresentanza democratica standard; eppure non possono essere ignorati per il solo fatto che non erano previsti. Essi costituiscono, al contrario, una vera e propria sfida alla rappresentanza democratica e impongono un ripensamento del concetto e dei requisiti di essa (v. anche Saward, 2006; Urbinati, Warren, 2008; Steffek, 2010).

### *Il caso dei gruppi di interesse civico*

Il caso che dà forse più efficacemente il senso di questa analisi è quello dell'attivismo civico o cittadinanza attiva, o gruppi di interesse civico. Con questi termini mi riferisco al fenomeno, relativamente nuovo, delle forme organizzate di attivismo dei cittadini nell'arena pubblica e in particolare nel ciclo del policy making. Si tratta di un fenomeno multiforme e per definizione plurale, ma riconoscibile e distinguibile dalla generalità delle forme associative della società civile per il fatto che comporta la pratica di un ruolo pubblico e politico della cittadinanza, in forme diverse da quelle dei partiti ma anche dei tradizionali gruppi di interesse e delle forme associative del modello corporativo come i sindacati, e che si può sintetizzare nei tre ruoli della tutela di diritti, della cura di beni comuni e dell'empowerment di soggetti in condizioni di debolezza (cfr. Moro, 2005a; 2011). Non è l'unico fenomeno, va da sé, con cui deve misurarsi oggi il tema della

rappresentanza<sup>5</sup>, ma costituisce uno *standpoint* particolarmente rilevante, dal quale è possibile trarre informazioni e spunti di riflessione che potrebbero avere una valenza più generale.

La pertinenza di questa scelta rispetto al tema della rappresentanza democratica sta nel fatto che questo fenomeno costituisce una sorta di “anomalia kuhniana”, ovvero, proseguendo l’analogia, un problema che il paradigma democratico oggi dominante non è in grado di trattare con gli strumenti presenti nella sua “cintura protettiva” riducendolo a un semplice “rompicapo”, ma mette in discussione il nucleo stesso del paradigma, ossia la sua capacità di definire e ordinare la realtà che aspira a dominare.

Come cercherò di mostrare, l’applicazione della visione standard della rappresentanza all’attività dei gruppi di interesse civico a qualunque livello (non c’è sostanziale differenza in questo caso) genera contraddizioni che appaiono insuperabili: come richiama il titolo di questo paper, è una situazione in cui ciò che è impossibile è vero, ma nello stesso tempo ciò che è vero è impossibile. Tutto questo richiede la ricerca di nuove chiavi di lettura, su cui si sta esercitando la comunità scientifica non senza la partecipazione di policy maker e degli stessi soggetti direttamente chiamati in causa. Con questo paper si intende contribuire a tale ricerca, attraverso la definizione e la discussione di queste contraddizioni (seconda parte), dalle quali emerge la necessità, non di un aggiustamento della Standard View, ma della ridefinizione dei termini in cui la questione della rappresentanza democratica delle organizzazioni civiche si pone (terza parte). Il paper – come è testimoniato dalla bibliografia – è comunque da intendersi come tappa di una ricerca più sistematica sull’argomento, del quale in questo caso si intende fare essenzialmente una operazione di tematizzazione.

### *Il nucleo del concetto*

Questo paper non ha per oggetto il concetto di rappresentanza, ma la sua contestualizzazione e applicazione al caso delle organizzazioni civiche. Non è pertanto necessaria una sua trattazione sistematica, ma è sufficiente indicare le coordinate concettuali a cui si farà riferimento. Esse, per fortuna, sono state fissate in modo analitico dall’imprescindibile lavoro di Hannah Pitkin, *The Concept of Representation*, del 1967.

Il principale di tali elementi è che rappresentare significa essenzialmente rendere presente qualcuno o qualcosa che è assente. Questa operazione si articola in due dimensioni fondamentali, quella del “parlare a nome di” (*standing for*) e quella dell’“agire per conto di” (*acting for*). Queste due dimensioni possono a loro volta presentare diversi significati.

Per quanto riguarda lo *standing for*, Pitkin identifica due significati principali del concetto. Il primo è quello della *rappresentanza descrittiva*: rendere presente qualcuno assente per rassomiglianza e riflessione. Rappresentare, in questo senso, significa fare una rappresentazione descrittiva del soggetto rappresentato, riflettendone le caratteristiche rilevanti. Il secondo significato è quello della *rappresentanza simbolica*: rendere presente qualcuno per evocazione, ad esempio attraverso la creazione di un simbolo, come è nel caso delle monarchie.

Per quanto riguarda l’*acting for*, Pitkin individua tre significati del concetto. I primi due sono di tipo formale: autorizzare qualcuno ad agire (*autorizzazione*) ed essere responsabile delle proprie

---

<sup>5</sup> Si pensi, per fare un solo esempio, alle forme non sindacali di rappresentanza degli interessi del lavoro dipendente: Taras, Kaufman, 2005.

azioni, rendendo conto di esse ai rappresentati (*accountability*). Il terzo significato del concetto di *acting for*, invece, è sostanziale e riguarda la *tutela di interessi* dei rappresentati.

Ciascuna di queste definizioni apre la porta a semantiche diverse e a questioni controverse: ad esempio se il rappresentante di interessi sia un delegato oppure un fiduciario, o quale sia il grado di autonomia del rappresentante rispetto al rappresentato, o dell'agente rispetto al principale, o ancora quali interessi vengano rappresentati e chi abbia l'onere di definirli. Si tratta di questioni fondamentali che attraversano la storia del pensiero politico e delle stesse forme della politica moderna. Ma non è a questo che il paper guarda.

Il paper è piuttosto costruito utilizzando la definizione base di Pitkin e le sue due articolazioni principali (*standing* e *acting for*), del tutto sufficienti per identificare la questione nei suoi termini fondamentali. Nel corso del paper, tuttavia, si farà uso anche degli altri significati sopra riportati.

## La questione

### *Impossibile ma vero*

Prendendo, quindi, come punto di riferimento concettuale la distinzione tra le due componenti del concetto di rappresentanza – parlare a nome di (*standing for*) e agire per conto di (*acting for*) qualcuno o qualcosa non presente – le contraddizioni e i paradossi menzionati sopra prendono corpo e, almeno *prima facie*, rendono evidente il problema che è oggetto di questo paper.

Una consolidata anche se questionabile posizione, ripetutamente espressa nella comunità scientifica, ritiene che parlare di un ruolo di rappresentanza che veda come attori i cittadini è un ossimoro: i cittadini infatti sono coloro che, in quanto assenti dalla scena pubblica, sono rappresentati dai soggetti eletti. I cittadini, cioè, non sono i rappresentanti, ma i rappresentati *par excellence* nei sistemi democratici. Ne consegue che, quando essi si organizzano e agiscono sulla scena pubblica, sono presenti e quindi il meccanismo della rappresentanza non ha più luogo perché non c'è più un assente da rendere presente (per tutto ciò cfr. Kohler-Koch, 2008b).

Ciò a cui si allude riferendosi a ruoli di rappresentanza da parte dei cittadini è, in questa visione, impossibile. Tuttavia, alla luce dei fatti, non si può negare che ciò invece avvenga.

Innanzitutto gruppi di cittadini, dal livello locale a quello globale, hanno come propria attività principale proprio quella di parlare a nome di comunità locali che pure eleggono regolarmente i propri rappresentanti nelle assemblee elettive; di popolazioni lontanissime dal luogo in cui si fa sentire la loro voce anche se indiscutibilmente *affected* da politiche prossime; di soggetti che, per una ragione o per l'altra, sono impossibilitati a prendere la parola, come ad esempio i disabili gravi o i carcerati; di gruppi ascrivibili anche in concorrenza con altri attori rappresentativi ufficiali quali i sindacati, come nel caso delle donne lavoratrici; di questioni così ampie da non avere un chiaro e distinguibile principale, come quelle legate al consumo o all'ambiente. Qualcuno, del resto, ricorderà i grandi striscioni del movimento no global che manifestava contro le riunioni del G8: voi 8, noi 6 miliardi.

In secondo luogo, queste organizzazioni non si limitano a parlare a nome di soggetti e questioni come quelli menzionati sopra, ma, sempre come attività ordinaria, agiscono per conto di questi. Esse, ad esempio, partecipano a processi decisionali e non solo deliberativi su politiche pubbliche

come quelle del welfare o dell'ambiente; siglano accordi e protocolli con i governi e altri attori; concorrono a stabilire le priorità e le modalità dell'allocazione di risorse finanziarie pubbliche<sup>6</sup>; intraprendono azioni legali civili, penali e amministrative su questioni di interesse generale, come avviene in tutta Europa sulla base della legislazione comunitaria sui diritti dei consumatori; e infine concorrono alla gestione di programmi o beni pubblici come nel caso dei servizi di welfare o in quello dei parchi e delle riserve naturali (Fung, 2006; Pestoff, 2008; Borzaga, Defourny, 2001; Citroni, Nicoletta, s.d.; mentre Rossi et al., 2011 escludono erroneamente che ciò sia rilevante in termini di rappresentanza). Ancora, numerose organizzazioni che tutelano i diritti dei pazienti siedono nei comitati etici che svolgono rilevanti funzioni decisionali ad esempio in merito alle sperimentazioni di farmaci e di terapie negli ospedali. Nel 2003, il Consiglio d'Europa ha deciso di trasformare lo status delle organizzazioni internazionali accreditate da "consultivo" a "partecipativo" (Trummer, Chari, 2006).

Una parte preminente dell'attività delle organizzazioni civiche, insomma, si svolge o direttamente come "parlare a nome" e "agire per conto" di qualcuno o qualcos'altro, oppure trova in queste due funzioni il suo presupposto e la sua legittimazione (cfr. UNIASC, 2006; Boonlong et al., 2011; Improvement and Development Agency, 2009; Obradovic, 2005; Taylor, Warburton, 2003; Brühl, 2010). Va aggiunto che tale ruolo è ampiamente riconosciuto – anche nella forma della contestazione – dagli interlocutori di tali organizzazioni, siano essi pubblici, privati o di altro genere come i media (cfr. Anderson, 2009; Kohler-Koch, 2008a, b). Se, come sostengono giustamente Castiglione e Warren (2006), la rappresentanza è un fenomeno essenzialmente relazionale, almeno sul lato degli interlocutori (su quello dei rappresentati vedremo tra poco) questa qualità viene indiscutibilmente predicata delle organizzazioni civiche.

### *Vero ma impossibile*

Il fatto che tutto ciò avvenga, tuttavia, non lo rende meno problematico. Se, infatti, è difficilmente contestabile che, benché dichiarato impossibile, un ruolo di rappresentanza delle organizzazioni civiche viene esercitato realmente, è altrettanto difficile misconoscere che le basi logiche e materiali di tale ruolo siano estremamente incerte e discutibili. Una situazione opposta alla prima e altrettanto plausibile: vero, cioè, ma impossibile.

Per quanto riguarda il "parlare a nome", è fin troppo facile richiamare il caso delle generazioni future, a nome delle quali si supportano obiettivi di sostenibilità ambientale – un caso di rappresentati chiamati in causa quando non ancora nati. Ma può essere menzionato anche il caso delle associazioni di consumatori che di fatto parlano a nome di tutti nelle loro prese di posizione e proposte pubbliche e, ovviamente, non solo a nome delle loro più o meno ampie *constituency*. Non dissimile, anche se su scala minore, è il caso delle associazioni di portatori di patologie croniche, che interloquiscono con i governi con proposte relative ad esempio all'accesso ai farmaci e lo fanno non solo per conto (e a beneficio, non c'è dubbio) dei propri associati, ma di tutti coloro che sono affetti da quelle patologie. Nelle politiche di welfare, e in particolare nei servizi alla persona erogati da associazioni di volontariato o imprese sociali, è usuale che tali organizzazioni parlino, con i propri interlocutori pubblici, a nome anche dei propri utenti. E' un caso ben noto quello del prevalere, nell'attività di *standing for* di gruppi ad esempio ambientali, di posizioni e richieste che sono lontanissime dal comune sentire e hanno invece caratterizzazioni di tipo estremistico o fondamentalista (le *extreme voices* di cui parla Morris Fiorina, 1999).

---

<sup>6</sup> E' il caso della vicenda che ha portato alla costituzione della Fondazione per (con) il Sud in Italia: v. <http://www.fondazioneconilsud.it/>.

Per quanto riguarda invece l'”agire per conto”, è da richiamare il fatto che nelle materie in cui i gruppi di interesse civico intervengono come parti mancano quei meccanismi *erga omnes* che caratterizzano invece l'agire delle assemblee elettive ma anche dei soggetti del paradigma corporativo, sindacati e associazioni imprenditoriali, per cui in linea di principio tutte le decisioni che essi concorrono a formare sono passibili di nullità proprio per difetto di rappresentanza. Sono assenti, inoltre, almeno nei molti casi noti, quelli che si possono definire come “poteri di firma”, forse ad esclusione di casi relativi all'attività di organizzazioni ombrello o di secondo grado. Nelle azioni legali, inoltre, è la legge o il giudice che stabilisce l'ammissibilità nel processo di organizzazioni di cittadini (riconoscendone la rappresentatività nel caso in questione) e non un preciso mandato degli *affected*. Analogamente, è un atto amministrativo di riconoscimento, spesso senza criteri e senza procedure di verifica o monitoraggio, che costituisce il titolo per partecipare alla presa di decisioni, e ancora una volta non il mandato, o comunque il coinvolgimento, degli associati o degli interessati. Avviene anche – ma forse questo è un caso solo italiano – che ad enti istituiti per legge (come i Centri di servizi del volontariato o il Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti presso il Ministero delle attività produttive<sup>7</sup>) vengano affidati poteri e richieste decisioni, ad esempio di nomina di rappresentanti o di firma di accordi, a nome di una moltitudine di individui o di organizzazioni che operano sul campo senza che la natura pubblica o quasi-pubblica di tali organismi lo preveda o comunque lo legittimi.

Che queste – chiamiamole così – patologie della rappresentanza si manifestino in un quadro in cui tutti operano in perfetta buona fede e usualmente per il meglio, non le rende, va da sé, meno patologiche.

### *Fattori correlati*

Quali sono i fattori che, sempre *prima facie*, concorrono al realizzarsi di questa situazione?

In molti casi queste patologie ruotano attorno alla mancanza di procedure di autorizzazione e alla incerta accountability dei gruppi di interesse civico. Spesso le *constituency*, oltre a non essere consultate e informate (cfr. Warren, 2004), non sono nemmeno interessate a discutere temi che esuberano dalla concretezza dell'attività quotidiana che è comunque la ragione principale per cui i cittadini comuni partecipano all'azione civica (cfr. Warleigh, 2006: 126 ss.; Moro, Vannini, 2008: 122-3), oppure hanno visioni discorsi rispetto ai loro rappresentanti e i beneficiari si ribellano (Steffek, 2010: 17). In altri casi le questioni o le proposte che vengono trattate sono di portata di gran lunga più ampia delle *constituency* che sono in qualche relazione con le organizzazioni, per cui anche un coinvolgimento delle *constituency* stesse non sarebbe in nessun caso un requisito soddisfacente. In altri casi ancora, specie in quello delle organizzazioni ombrello, l'accountability può riguardare i dirigenti delle organizzazioni associate ma certamente non l'insieme dei membri delle singole organizzazioni (ciò è particolarmente visibile nel caso della *Brussels Civil Society*: cfr. Zimmer 2004; Schmidt, 2006; Magnette, 2006; Obradovic, 2005; Moro, 2009: 84-87).

Un altro fattore da tenere in considerazione è costituito dagli atteggiamenti degli interlocutori, specialmente pubblici. Spesso alla ossessione per la rappresentatività (che, come nel caso della Unione europea, resta una ossessione perché non viene affrontata<sup>8</sup>) corrisponde una problematica accettazione della idea che i gruppi di interesse civico siano i naturali rappresentanti di qualcuno o

<sup>7</sup> Per i Centri di servizi del volontariato, v. [http://www.csvnet.it/usr\\_view.php/ID=3552](http://www.csvnet.it/usr_view.php/ID=3552); per il CNCU, v. <http://www.tuttoconsumatori.it/default.html>.

<sup>8</sup> L'articolo 11 del Trattato di Lisbona (UE 2008), dedicato alla partecipazione dei cittadini alla vita della Unione, menziona due volte le “associazioni rappresentative” senza fornire alcuna definizione del significato di questo aggettivo.

di qualcosa. Certamente pesano in questi atteggiamenti la ricerca di legittimazione che è forse la ragione principale della “svolta partecipativa” delle istituzioni di tutto il mondo; mentre in altre circostanze sono consuetudini, legami personali o affiliazioni politiche a prevalere. In ogni caso, atti come il “Patto di solidarietà” siglato nel 1998 tra il governo Prodi e il Forum del terzo settore che riconosce il Forum come “la rappresentanza più significativa” del mondo della solidarietà (FTS, 1998) e l’inserimento di esso, nel 1999, ad opera del governo D’Alema, tra le “parti sociali riconosciute” (FTS, Governo italiano, 1999) sono modi per aggravare il problema e non per risolverlo, anche a detrimento del soggetto che ne ha beneficiato.

Va comunque aggiunto che il medesimo atteggiamento si riscontra nel mondo delle imprese private, che ormai riconoscono di avere i gruppi di interesse civico come uno dei propri principali *stakeholder* a cui è dovuta accountability o con cui sono auspiccate partnership e collaborazioni, ma senza che la questione della rappresentanza (salvo eccezioni) sia affrontata in modo sistematico (cfr. Zadek, 2007; Mazzuca, Moro, in uscita). Ciò non riguarda solo la implementazione di circuiti di input-output, cioè di comunicazione, tra imprese e organizzazioni civiche, ma anche la consultazione su priorità e programmi e soprattutto la inclusione di tali organizzazioni in comitati etici, organismi di controllo ecc., con rilevanti poteri decisionali.

Un ulteriore fattore di cui è difficile sopravvalutare la portata in questo quadro è il ruolo svolto dai media. In assenza di idee chiare sulla natura, le possibilità e i limiti dei gruppi di interesse civico, nonché di standard e criteri precisi e condivisi, sono spesso i media i legittimatori della relazione di rappresentanza che lega questi gruppi alle *constituency* a nome e nell’interesse delle quali parlano o agiscono. Rischia, così, da un lato di realizzarsi un circolo vizioso della rappresentanza presunta: i media danno spazio ai (meglio, ad alcuni dei) gruppi di interesse civico presumendo che qualcun altro li abbia legittimati, mentre proprio la presenza sui media è spesso il maggiore fattore di legittimazione rappresentativa di tali gruppi. Dall’altro lato, il modo di dare informazioni su questi gruppi e di veicolare i messaggi non solo riflette, ma incrementa drammaticamente la confusione: ad esempio, il comunicato di protesta di una associazione di consumatori per un provvedimento governativo viene tradotto dai media (specialmente dai notiziari televisivi) con titoli come: “I consumatori insorgono”.

Questo meccanismo di distorsione mediatica sembra potenziato dal prendere piede dei canali di informazione e comunicazione via internet, e più in generale da internet come nuova arena pubblica. In questa arena, l’impatto di gruppi di cittadini piccoli o piccolissimi è significativamente più alto di quanto non avvenga offline: per così dire, se per bloccare la costruzione di un’autostrada sono necessarie centinaia o migliaia di persone, per far ritirare un contenuto da un sito web ne bastano poche decine o anche poche unità, peraltro spesso protette dall’anonimato. In questi casi è usuale leggere o ascoltare di una “rivolta della rete”.

### *Nella democrazia partecipativa e deliberativa*

Affinché la portata del problema non sia sottovalutata, è il caso di menzionare politiche incentrate sulla rappresentanza che non coinvolgono, almeno in linea di principio, organizzazioni di interesse civico ma piuttosto la intera cittadinanza *affected* e che hanno come protagoniste le istituzioni pubbliche. Mi riferisco alle politiche di democrazia partecipativa e/o deliberativa, che sono il risultato al momento più rilevante della “svolta partecipativa” delle istituzioni.

Il centro di queste politiche è la inclusione della cittadinanza coinvolta in un problema in un dibattito pubblico e informato su quel problema, in modo che essa esprima il proprio punto di

vista o concorra alla produzione di un punto di vista più generale. Perché queste politiche si realizzino, occorre che i soggetti che partecipano siano una porzione significativa della popolazione degli *affected*. A tal fine, e più specificamente per evitare che il metodo della “porta aperta” favorisca interessi più forti e soggetti più organizzati (o cittadini troppo attivi)<sup>9</sup>, si utilizzano metodologie di costruzione del pubblico pertinente, due delle quali sono le principali (Bobbio, Pomatto, 2007):

- La selezione mirata, che porta a creare un microcosmo dell’universo *affected* dall’oggetto del processo partecipativo;
- La selezione casuale, che porta a costruire un “minipubblico” che riflette sul piano statistico quello stesso universo.

A queste due metodologie se ne può aggiungere una terza, ben nota a chi si occupa di questi temi, che è quella della estrazione a sorte di un campione di cittadini.

E’ difficile negare che ciascuno di questi tre metodi soffra di un *representation bias*: la selezione mirata perché consiste in una scelta di stakeholder rilevanti da parte dell’amministrazione o dei suoi consulenti e non da parte degli *affected* stessi; la selezione casuale perché in nessun caso una rappresentanza statistica è anche una rappresentanza politica, e tantomeno lo è in una policy; la estrazione a sorte perché non riflette nemmeno i requisiti statistici di quella precedente. Anche in questo caso, che le intenzioni siano usualmente positive e che i risultati dei processi partecipativi siano talvolta eccellenti, non elimina il problema (v. Goodspeed, 2010; Huitema et al., 2007; John, 2007; Kenyon, 200; Best, Krueger, 2008; Brown, 2006).

Poiché la democrazia partecipativa – che, in mancanza di altre tematizzazioni, si sviluppa in una logica monistica della politica – ha come benchmark quello dell’universo della democrazia elettorale (sia pure circoscritto agli *affected*), è inevitabile che si inneschi quello che Luigi Bobbio ha chiamato il paradosso della partecipazione: “Si ambisce a includere *tutti*, ma di fatto si riesce concretamente a coinvolgere solo *qualcuno*” (Bobbio, Pomatto, 2007).

Benché diverse tematizzazioni della comunità scientifica mettano in rilievo il potenziale rappresentativo di queste esperienze (v. ad es., Urbinati, Warren, 2008), in generale e con particolare riferimento all’Europa questi “esperimenti di laboratorio” appaiono decisamente sopravvalutati. Tuttavia, dal punto di vista assunto in questo paper, non è senza significato che, sempre *prima facie*, un problema analogo a quello della rappresentanza dei gruppi di interesse civico si incontri anche nel caso in cui le istituzioni vogliano fare da sé.

### *Focalizzazioni*

In che modo questa situazione delle relazioni di rappresentanza delle organizzazioni di interesse civico viene trattata dai ricercatori, dai policy maker e dagli ambienti dello stesso attivismo civico? Ragioni di spazio e di finalità di questo paper non consentono una completa *review* del materiale raccolto e classificato nella bibliografia, al quale per la sua mole è inevitabile dedicare un lavoro a parte. Nell’intento, proprio di questo testo, di identificare i termini della questione, è invece possibile e necessario esporre sinteticamente le principali focalizzazioni reperibili nel materiale raccolto, con particolare riferimento alla identificazione dei fattori a cui va data la

---

<sup>9</sup> Per una lettura critica della relazione tra politiche di democrazia partecipativa e attivismo organizzato dei cittadini, v. Moro, 2010.

priorità nella definizione della situazione e quindi anche della sua soluzione, in chiave di conoscenza e/o di operatività. Possono essere a tal fine identificati cinque nuclei principali.

Il *primo* di questi nuclei riguarda le relazioni tra il fenomeno della rappresentanza dei gruppi di interesse civico e *altri elementi che qualificano i processi politici democratici* in generale.

Il principale, e il più ovvio, di questi elementi è il *processo elettorale*. La relazione di rappresentanza delle organizzazioni di interesse civico è messa a confronto con le elezioni: o per negare la stessa possibilità che ci sia rappresentanza senza elezioni (Anderson, 2009; Phillips, s.d.), o per identificare l'azione civica come minaccia ai processi di legittimazione democratica di tipo elettorale, che garantisce la rappresentanza della generalità degli elettori, oppure per identificare la rappresentanza civica per differenza, ossia come rappresentanza non-elettorale (v. Fiorina, 1999; Verba et al., 1999: 168; Lombardo, 2004; Ruzza, 2010).

Un altro elemento ricorrente è quello della *deliberazione*. La relazione con la rappresentanza civica può stare nell'affermazione che è una partecipazione influente al processo deliberativo che rende rappresentative le organizzazioni di cittadini, ma anche che la rappresentatività si raggiunge a conclusione di questo processo; o infine che è la deliberazione il *topos* in cui la rappresentanza civica si esercita, giacché essa non ha accesso alle procedure e ai luoghi istituzionali tradizionali. La deliberazione, infine, è considerata come la dimensione in cui sono presenti sia le organizzazioni che, loro tramite o direttamente, le loro *constitency*. Tuttavia, viene notato come la realtà sia più quella di "discussioni" che di deliberazione (Obradovic, 2005; Moro, 2009: 83-84).

Il *secondo* tipo di focalizzazione riguarda *i requisiti di base della rappresentanza*: descrittività, autorizzazione, accountability.

Quanto alla *descrittività*, la sua mancanza (tipico il caso delle organizzazioni internazionali di cooperazione: Dill, 2004; Dempsey, 2009; Krut, 1997) viene invocata per negare la qualità rappresentativa dei gruppi di interesse civico, mentre in positivo la sua presenza è considerata condizione necessaria e sufficiente per affermare tale qualità. In altri casi si afferma che la descrittività può non essere una tale condizione, per il fatto che i gruppi di interesse civico non rappresentano soggetti, ma valori, problemi, ecc., oppure esercitano funzioni di rappresentanza *proxy* o surrogata (Verba et al., 1999: 167 ss.). In altri casi ancora si sottolinea che la capacità di rendere visibili nella organizzazione i soggetti non (equamente) rappresentati nel sistema politico coincide con il senso stesso della esistenza dei gruppi civici.

Quanto alla *autorizzazione*, le focalizzazioni della letteratura segnalano la mancanza di procedure autorizzative come prova della assenza di legittimazione (le organizzazioni si "auto-autorizzano": Castiglione, Warren, 2006; Urbinati, Warren, 2008), mentre in altri casi l'autorizzazione è un requisito che le istituzioni chiedono che tali organizzazioni dimostrino. Nel caso delle organizzazioni ombrello, procedure di autorizzazione che improntano le relazioni tra organizzazioni di primo e di secondo grado sono stabilite attraverso protocolli e "carte della rappresentanza", che sono tenuti a rispettare, ad esempio, coloro che siedono in comitati promossi dalle istituzioni (v. ad es. Celivo et al., 2008; TSNLA, s.d.; Dundee Voluntary Action, 2010).

L'*accountability* è un altro degli elementi di questa focalizzazione, forse in assoluto il più trattato. In questo caso è soprattutto la mancanza di accountability che viene invocata come prova che le organizzazioni civiche in realtà non parlano a nome che di se stesse. D'altro canto, la accountability almeno verso le proprie membership viene affermata come un fondamentale

criterio di accertamento della qualità rappresentativa (Phillips, s.d.), ma questo viene anche negato come un requisito sufficiente o rilevante (Anderson, 2009; Mansbridge, 2004). Inoltre, si sottolinea come i meccanismi di accountability siano sostanzialmente estranei alle motivazioni e agli interessi degli stessi membri della organizzazione, il che rende più arduo risolvere il problema della rappresentanza in questa chiave.

Una *terza* focalizzazione riguarda il rapporto tra le organizzazioni di interesse civico e le loro *constituency*. L'argomento è trattato in modo prevalentemente critico e, anzi, come specchio di insuperabili deficit di rappresentanza di questi gruppi.

Dal punto di vista della *descrittività*, si sottolinea come queste organizzazioni non rispecchino nelle loro membership e nelle loro leadership i soggetti a nome di cui parlano, mentre per ovviare a questo problema nelle organizzazioni che erogano servizi si mette in rilievo la importanza di dare un assetto multistakeholder alle organizzazioni stesse e ai loro organi dirigenti (Borzaga, Solari: 2001: 342 ss.; Cevoloni, Stanzani, 2000).

Il rapporto dei gruppi di interesse civico con i *cittadini comuni* è un altro punto che viene trattato in chiave critica, sottolineando come i rappresentanti civici non rispecchino affatto i punti di vista e gli interessi dei cittadini normali, o per il loro professionalismo (Buth, 2011; Magnette, 2006: 255-6; Bellamy, Castiglione, Shaw, 2006: 23) o per il loro estremismo e fondamentalismo (Fiorina, 1999): essi in questi casi vengono considerati gli *usual suspect*. Ma viene anche sottolineata la variabilità quantitativa, diacronica e relativa alle issue del pubblico come specifico elemento di difficoltà (Verba et al., 1999: 168).

In questa focalizzazione rientrano le critiche alla *rappresentanza ineguale* realizzata anche dai gruppi di interesse civico: una rappresentanza che privilegia i soggetti forti (per ragioni economiche, culturali, etniche) e sottorappresenta proprio quei soggetti a cui questi gruppi dovrebbero dedicare maggiore spazio e attenzione, o a nome dei quali comunque parlano e agiscono (Skocpol, 1999). Ne conseguono priorità di discorso e di azione che privilegiano gli interessi di maggioranze privilegiate o della generalità dei cittadini a scapito di quelli delle minoranze più deboli (Strolovitch, 2004).

Una *quarta* focalizzazione ricomprende temi connessi ai *ruoli* e alle *azioni* in cui la rappresentanza si esprime, ovviamente sulla base della assunzione che tali attività non siano estranee, ma anzi intrinseche, alla relazione rappresentativa.

Il tema della *rappresentanza funzionale* ha in questo caso il massimo rilievo (cfr. Schmidt, 2006: 25; Smismans, 2006b; Kohler-Koch, 1999; Zimmer, 2007; Pestoff, 2008). Le organizzazioni di interesse civico sono rappresentative in quanto danno voce e agiscono per conto di soggetti che operano in situazioni specifiche, come nel caso degli utenti e degli operatori dei servizi di welfare. "Funzionale", in questo caso, è il contrario di "generale", permettendo di presupporre una integrazione (anziché una competizione) di queste forme di rappresentanza con quelle politiche, per definizione, appunto, "generalì".

Anche il ruolo di *intermediazione* tra cittadini e istituzioni è considerato qualificante la rappresentanza dei gruppi di interesse civico (v. ad es. Ruzza, 2011; Lombardo, 2004). Ciò implica che essi, dando voce a interessi e punti di vista non espressi o inascoltati, rendano le istituzioni democratiche più vicine alla gente e aumentino in questo modo la fiducia pubblica verso le istituzioni. Al contrario, questo stesso ruolo è considerato come una minaccia alla legittimità della rappresentanza politica, sia in termini di incremento della sfiducia pubblica nelle

istituzioni rappresentative, sia in termini di creazione di barriere (in chiave di *patronage*: Maddison et al., 2005) al rapporto diretto tra eletti ed elettori.

In questa focalizzazione, una notevole rilevanza viene attribuita alla capacità dei gruppi di interesse civico di *produrre informazioni* su situazioni critiche o neglette, sia utilizzando il proprio *expertise*, sia rendendo visibili situazioni e problemi meritevoli di attenzione da parte della politica (Ruzza, 2011). Sempre in chiave funzionale, questa attitudine è considerata un notevole supporto all'attività di policy making delle istituzioni: è tipico al riguardo il caso della Unione europea.

Un *quinto* gruppo di focalizzazioni si concentra sugli *standard* e i *criteri* per accertare la consistenza delle relazioni rappresentative delle organizzazioni di cittadinanza attiva. Questo tema è rilevante soprattutto nel caso di strette relazioni di interazione o collaborazione che si realizzano, ad esempio, nelle procedure di consultazione promosse dalle istituzioni in chiave di democrazia partecipativa o di "dialogo civile" (Ruzza, 2011; Bulgarian Centre, s.d.; Celivo et al., 2008; UK Department for Communities, 2007; Trinder, 2008; Social Enterprise Coalition, 2008; Cuts, 2011; Iucn, 2009; Liiv, 2001). E', in altre parole, il tema dei criteri di rappresentatività di queste organizzazioni (Cese, 2001, 2006; Fonseca, 2007; Commissione europea, 2002; Greenwood, 2010).

Di questi standard e criteri prodotti dalle istituzioni si mette in luce anzitutto la *natura*: ad esempio di criteri oggettivi o valutativi, riguardanti le organizzazioni o la loro attività, anche per contestarne la pertinenza (Acn, 2004; Fazi, Smith, 2006; Baher, 1996). Ma vengono anche identificati criteri ombra o consuetudini (come la frequentazione e il reciproco adattamento tra leader delle organizzazioni e funzionari) che tendono a prevalere sui criteri "ufficiali" (Martens, 2005, 2006).

Le *procedure* con cui gli standard vengono applicati sono un altro tema presente. In questo contesto, degli standard si sottolineano soprattutto gli effetti perversi: il modo in cui vengono applicati, anziché garantire eguaglianza nell'accesso alle istituzioni, rende i forti più forti e i deboli più deboli (Acn 2004; Kröger, 2008; Obradovic, 2005; Bernhagen, Rose, 2010).

In relazione all'ideale di una interlocuzione aperta e libera tra istituzioni e gruppi di interesse civico, la stessa idea che si possano fissare standard e criteri di rappresentatività viene rigettato in nome del metodo della "*porta aperta*". Tuttavia, anche di questo metodo vengono messe in rilievo le caratteristiche discriminatorie, ad esempio a favore delle organizzazioni stanziato nelle capitali (come ad esempio Bruxelles: v. Warleigh, 2006).

### **Ripensare la rappresentanza**

Quella descritta fin qui appare come una situazione di distretta, nella quale la espressione che dà il titolo a questo paper – impossibile ma vero, vero ma impossibile – non ha un significato puramente evocativo. In questa ultima parte del paper è opportuno dedicare l'attenzione alle possibili vie di uscita da questa distretta.

*Vicoli ciechi, scorciatoie*

Alcune vie di uscita appaiono piuttosto come vicoli ciechi. Essi sono identificabili in proposte che vengono sia dalla comunità scientifica, sia dai policy maker e dai diretti interessati. In alcune di esse, tuttavia, sono presenti elementi che suscitano riflessione e che non possono essere ignorati. In questo caso può essere opportuno parlare piuttosto di scorciatoie: percorsi che portano da qualche parte ma che aggirano l'ostacolo più importante, con il quale alla fine si deve tornare a misurarsi. In questo paragrafo dedicherò l'attenzione a cinque delle soluzioni proposte, cercando di esporre le ragioni per cui ritengo che sia il caso di ascrivere loro la caratteristica di vicoli ciechi o quella di scorciatoie.

La prima di queste soluzioni è quella di affermare che *il problema non esiste*. Questa soluzione può a sua volta assumere due forme, opposte ma in realtà contigue. La prima è che i gruppi di interesse civico non svolgono alcun ruolo rappresentativo e che la rappresentanza è una relazione che non è il caso di predicare di tali organizzazioni: come viene affermato, le organizzazioni civiche sono dalla parte delle constituency, non da quella dei rappresentanti (Peruzzotti, 2006); oppure esse non sono rappresentative ma legittime (Fazi e Smith, 2006: 20-1). La seconda forma, opposta, è che per rendere legittima la loro esistenza, i gruppi di interesse civico devono essere espressione di un corpo elettorale, ossia partecipare alle elezioni, e se non lo fanno non possono aspirare a rendere presenti nell'arena pubblica temi, questioni e soggetti (Anderson, 2009). Le due forme, apparentemente divergenti, in realtà concordano nel negare la stessa possibilità che la relazione di rappresentanza sia predicabile delle organizzazioni di cittadinanza attiva. Essa invece – sempre per rifarsi al *wording* di questo paper – può essere impossibile, ma la sua materialità è difficile da negare, ed è proprio questo che crea il problema. Questa prima soluzione appare, quindi, più che come una scorciatoia, come un vicolo cieco.

La seconda invece è forse più una scorciatoia che cerca di eludere il problema. Mi riferisco alla via deliberativa. L'argomento, molto utilizzato dalla comunità scientifica (v. ad esempio Smismans, 2006b; Kröeger, 2008; Kohler-Koch, 1999; Urbinati e Warren, 2008, parlano di "rappresentanza discorsiva") è in sostanza che la rappresentanza si costruisce nella *partecipazione al processo deliberativo*. In questa chiave sono gli argomenti e i punti di vista che vengono portati nell'arena deliberativa a essere rappresentati, diventando così secondari altri aspetti come la descrittività, l'autorizzazione e l'accountability (Urbinati e Warren, 2008). L'argomento è della massima importanza soprattutto sul piano teorico e normativo, ma nella realtà ha a mio parere tre limiti. Il primo è che – come mostrano le difficoltà della democrazia partecipativa e deliberativa, già citate – la partecipazione ad un'arena deliberativa presuppone la qualità rappresentativa dei soggetti che prendono la parola, anche nel senso affatto materiale di avere accesso a un tavolo in cui si discute o di essere seriamente ascoltati. Queste evenienze, cioè, presuppongono come già avvenuto il riconoscimento della qualità rappresentativa dei partecipanti. Inoltre il "potere discorsivo" è ineguale e nei processi di selezione i "contro-pubblici" tendono a essere esclusi (Barnes et al., 2003; v. anche Kenyon, 2005). Il secondo limite è che un modo fondamentale di "essere rappresentanti" dei gruppi di interesse civico è quello di dare voce a interessi e priorità che sono incondizionati e non disponibili, ad esempio perché riguardano diritti umani o fondamentali, o perché esprimono esigenze di gruppi esclusi, o ancora si riferiscono a condizioni come quelle legate agli stili di vita o alle scelte in materia sessuale; tutte situazioni a proposito delle quali il tema della deliberazione è poco appropriato. Senza dimenticare, naturalmente, tutte le organizzazioni che svolgono un ruolo di "cani da guardia", a proposito delle quali vale la osservazione di Jens Steffek: "Watchdogs don't deliberate" (2007). Ma non partecipare alla deliberazione non esclude la esistenza di relazioni di rappresentanza. Il terzo limite è che nelle arene deliberative hanno luogo "conflitti di rappresentanza" tra soggetti che si riferiscono alla medesima constituency e che spesso si risolvono in base al potere politico relativo di ciascun soggetto (Parkinson, 2004).

Una terza soluzione, anch'essa molto utilizzata sia dalla comunità scientifica che dai policy maker, è quella della *accountability* (v. ad esempio Jagadananda, Brown, 2005; Jordan, Van Tuijl, 2006; Bendell, 2006; Clifford, 2007; Steffek, Hahn, 2010; Kohler-Koch, 2008a; Zimmer, 2004; Zimmer, Siterman, 2004). L'argomento è semplice: dal momento che la – chiamiamola così – legittimazione in input delle organizzazioni di interesse civico è debole o inesistente, la relazione rappresentativa si gioca sul fatto che esse rispondano a posteriori o in corso d'opera alla propria *constituency* o almeno alla propria *membership* circa il proprio operato. Dal punto di vista dei policy maker (e dei finanziatori) il criterio ha il vantaggio di tradurre in chiave operativa il tema della rappresentanza e rendere le cose semplici: se c'è *accountability*, allora c'è rappresentanza. Tuttavia, come ho già sottolineato, in realtà nessun gruppo di interesse civico – salvo forse casi estremi – parla a nome e agisce solo per conto dei propri associati, né ha una *constituency* talmente ristretta e raggiungibile da poter attribuire un significato materiale all'*accountability*. Ciò non significa che il tema sia irrilevante, né che non possa essere efficacemente utilizzato in alcune circostanze; ma significa che non appare come una soluzione generale rispetto al problema.

Una quarta soluzione è quella della *rappresentanza funzionale*, che ha una certa fortuna specialmente nel contesto della Unione europea, sia ad opera della comunità scientifica che dei policy maker (v. ad es. Cese, 1999; cfr. Ruzza, 2011; Lombardo, 2004). L'argomento è che i gruppi di interesse civico rappresentano soggetti, situazioni e valori per l'attività – specialmente di informazione – che svolgono e non (questo è l'assunto implicito) in sé. Se si vuole, si può parlare di una "rappresentanza in output", cioè legata, appunto, alle attività e ai risultati prodotti. Tuttavia, è difficile non notare che il concetto di rappresentanza funzionale nasce in relazione all'attività di enti (come le camere di commercio) che non hanno alcun rilievo politico. Al di là di ogni altra, fin troppo facile, considerazione, quello che va soprattutto sottolineato è che questa soluzione nega la soggettività politica delle organizzazioni di cittadini e disconosce il valore dei processi di partecipazione politica – per quanto non standard – in cui si svolge la parte essenziale del loro esistere nella realtà. Nel contesto della rappresentanza funzionale, insomma, i gruppi civici finiscono per non vedersi riconosciuto alcun elemento che li distingua da tutti gli altri gruppi di interesse. Se la deliberazione e l'*accountability* sono scorciatoie, quella della rappresentanza funzionale invece appare piuttosto come un vicolo cieco.

Un'ultima soluzione, o pretesa tale giacché si tratta con ogni evidenza di un vicolo cieco, è quella dell'applicazione di requisiti tratti dalla *Standard View* e dal modello corporativo-sindacale trasposti in modo irriflesso nel contesto dei gruppi di interesse civico. I requisiti sono: *membership* + *territorio*; si richiede, cioè, che le organizzazioni civiche abbiano una base associativa (quantitativamente rilevante) e siano presenti in una porzione significativa del territorio in cui si svolge la loro attività di *standing* e *acting for* (Rodekamp, 2011). E' una soluzione tipica delle istituzioni che interloquiscono con le organizzazioni (si vedano ad esempio le posizioni della Unione europea, ma anche la legge italiana sui criteri di riconoscimento delle associazioni di consumatori<sup>10</sup>) e se ne comprende la ragione, perché si tratta di una soluzione che semplifica di gran lunga il lavoro delle istituzioni stesse e, in modo più prosaico, toglie a funzionari e politici la responsabilità di compiere scelte di inclusione ed esclusione che contengono un elemento valutativo. Si tratta, tuttavia, di un vicolo cieco per molte ragioni, le quali si possono esprimere con semplici controfatti: nella chiave proposta, tutte le attività che si svolgono nel web sarebbero (e sono) tagliate fuori in quanto non hanno per definizione alcuna base territoriale, così come lo sarebbero le organizzazioni che non hanno una base associativa (gruppi specializzati come ad esempio gli avvocati di strada), mentre gruppi che rappresentano *constituency* molto ristrette (un

<sup>10</sup> Legge n. 281/1998, Disciplina dei diritti dei consumatori e degli utenti, *Gazzetta Ufficiale* n. 189 del 14 agosto 1998.

caso limite ma esplicativo è quello dei portatori di malattie rare) sarebbero condannati a vita a subire una specie di dittatura della maggioranza, cioè di organizzazioni con larghe *membership* e forte presenza nel territorio che rappresentano interessi divergenti o contrapposti rispetto a quelli dei portatori di malattie rare, o semplicemente li ignorano perché non ne sanno nulla.

Ad altre soluzioni non vale nemmeno la pena di dedicare attenzione, tanto sono inconsistenti o di comodo: tra queste – già citate nella sezione precedente – vi sono quelle del riconoscimento di fatto o di atti che qualificano unilateralmente come “maggiormente rappresentative” alcune organizzazioni ben equipaggiate sotto diversi aspetti. Le cinque discusse qui, per la loro consistenza o per il consenso che ricevono, sono invece pertinenti, benché problematiche. La principale conclusione che si può trarre dal loro esame è che c’è bisogno di tornare alla radice del tema.

### *Ricominciare dall’inizio*

Tornare alla radice del tema della rappresentanza è la operazione che hanno fatto, nel corso di un programma di ricerca a ciò dedicato, Dario Castiglione e Mark Warren, il cui contributo ho già utilizzato all’inizio.

Proprio partendo dalla presa d’atto del superamento della *Standard View* sulla rappresentanza democratica, i due autori ritornano al nucleo del concetto così come ricostruito e analizzato da Hannah Pitkin e lo riconsiderano nei suoi elementi essenziali con riferimento ai fenomeni non-standard o post-standard connessi alla rappresentanza. E’ il caso di riportare sinteticamente i punti essenziali della loro riflessione, utilizzando la sua versione più sistematica e comprensiva (Castiglione e Warren, 2006).

Oltre alla già menzionata definizione della *Standard View* della rappresentanza democratica e dei fenomeni che la mettono in discussione, l’altra premessa delle riflessioni dei due autori è la definizione della rappresentanza democratica come quella relazione di *standing for* e *acting for* che soddisfa la norma base della democrazia: la inclusione *empowered* nelle decisioni e nelle azioni collettive di coloro che sono influenzati da esse. La rappresentanza è il concetto che identifica la struttura normativamente significativa delle istituzioni democratiche. Al fine di costruire una nuova “ecologia della rappresentanza politica”, è necessaria una tematizzazione della rappresentanza che tenga conto dei fenomeni che sono oltre la *Standard View*, chiarendone nel contempo gli elementi che li qualificano come democratici. Questo richiede, a parere di Castiglione e Warren, la definizione di otto punti, i primi quattro dei quali riguardano aspetti concettuali e il quinto è un ponte che porta agli ultimi tre, che riguardano invece gli aspetti istituzionali. Vediamo in sintesi il contenuto di questi punti.

1. *La rappresentanza come relazione.* Al centro del concetto di rappresentanza c’è un elemento relazionale che lega il rappresentante e il rappresentato. Questa relazione però è ambigua nel caso della rappresentanza politica, sia circa il rapporto tra autorizzazione e accountability, sia circa il rapporto tra *standing for* e *acting for*. Ma anche con riferimento allo *acting for*, ci sono le diverse possibili configurazioni del ruolo del rappresentante: fiduciario, agente delegato, esperto. Queste ambiguità possono essere una risorsa nel nuovo scenario post-*Standard View*. La rappresentanza inoltre è un costrutto sociale e ciò ha implicazioni sia per quanto riguarda il cosa viene rappresentato (persone, interessi, valori, caratteristiche, ecc.), sia per quanto riguarda la definizione della comunità politica a cui il principale appartiene, specie se al di là della dimensione territoriale.

2. *La gestione fiduciaria (trusteeship) nella rappresentanza democratica.* L'alternativa tra delega e gestione fiduciaria sembra superata dal concetto di accountability, il quale tuttavia ha notevoli limiti nel fatto che i cittadini non possono partecipare a tutte le decisioni che li riguardano, che l'accountability è spesso costosa e che i regimi di accountability possono minare la fiducia pubblica nelle istituzioni. In pratica, relazioni di rappresentanza relativamente passive e basate sull'affidamento sono onnipresenti e inevitabili. Il problema è se sono anche democratiche. In realtà nella democrazia esistono figure e istituzioni che esercitano in modo fiduciario funzioni pubbliche, come ad esempio i giudici. Se in questo caso la fiducia può essere definita come congruenza di interessi o valori tra il *truster* e il *trustee*, la qualità democratica della gestione fiduciaria va giudicata caso per caso, basandosi appunto su tale criterio. Nella società civile questa relazione è comunque comunemente praticata nel caso del supporto a organizzazioni di cittadini come quelle ambientaliste. Anche i cittadini più attivi praticano una divisione del lavoro, concentrandosi su alcune attività e affidandosi ad altri per altre. Va aggiunto che la rappresentanza basata sull'affidamento non è garantita dal monitoraggio dell'azione dei rappresentanti, ma da un giudizio iniziale sull'affidabilità di questi.

3. *Rappresentanza in input e in output.* Dato che la rappresentanza è una relazione che deve portare benefici al rappresentato, essa si può giudicare non solo dal punto di vista della relazione stessa, ma anche da quello dei risultati raggiunti grazie ad essa. Entrambi i lati, interno ed esterno, devono essere considerati con attenzione. Da una parte, infatti, nei sistemi democratici è più importante lo *acting for* (i risultati), ma lo *standing for* (la espressività) deve essere congruente con i risultati. Dall'altra parte, rappresentanza in input e in output si validano reciprocamente: un sistema di rappresentanza è positivo se produce outcome che soddisfano i cittadini; ma per giudicare se i cittadini sono realmente soddisfatti ci deve essere un sistema attraverso il quale i loro interessi, valori e opinioni possano essere espressi.

4. *Rappresentanza come pratica politica.* La pratica della rappresentanza può essere considerata come una relazione bidirezionale che può sia escludere che includere le persone nella politica (come nel caso dei partiti di massa). Le radici di questo dualismo stanno nel fatto che la rappresentanza può essere vista sia come presenza che come assenza (rendere presente qualcuno o qualcosa che è assente). Guardando alla rappresentanza come pratica politica, tuttavia, è possibile eliminare l'antagonismo di principio tra rappresentanza e partecipazione. Molte forme di rappresentanza, sia nella politica che nella società civile, incoraggiano infatti forme di partecipazione diretta dei cittadini; il problema, semmai, è che le forme tradizionali sono in declino e occorre un ripensamento in proposito, a partire dalla ridefinizione della idea di *constituency* e dei canali di accountability. Legato alla dicotomia presenza/assenza c'è anche il tema della riflessività che la rappresentanza potrebbe rafforzare separando gli interessi dalla loro rappresentazione. Si tratta cioè di distanziare il "chi" e il "cosa", creando un più definito spazio di discorso pubblico, ma anche di deliberazione, di accomodamento e di compromesso.

5. *La rappresentanza è costituita dal/nel processo politico.* La qualità relazionale della rappresentanza significa che la sua "ontologia" è contestuale: la natura dell'oggetto rappresentato dipende da come le relazioni sono costituite da e in istituzioni, conflitti politici e azioni collettive. In modo più analitico, la rappresentanza è costituita da diversi elementi:

- Le regole e le norme che definiscono i ruoli rappresentativi (anche i ruoli sono relazionali, costituiti sia dall'autocomprensione del rappresentante che dalle aspettative dei partecipanti);
- Gli incentivi e le opportunità di rappresentanza (anche conflittuali) prodotti dalle istituzioni;

- La natura del conflitto nella società, definita dalle relazioni di potere, dalla distribuzione delle ragioni e dalla cultura – tutto ciò crea il campo di questioni e argomenti che generano opportunità per la rappresentanza politica;
- La struttura di gruppo e associativa della società, che fornisce capacità, opportunità e modelli di relazioni rappresentative;
- L'autocomprensione dei partecipanti e la partecipazione nelle relazioni rappresentative (tra cittadini e rappresentanti esiste un processo di apprendimento reciproco).

Le relazioni rappresentative, quindi, sono sia intrinseche alle pratiche politiche e alle istituzioni, sia costitutive di esse. Per questo non ha senso opporre rappresentanza e partecipazione.

6. *Gli oggetti della rappresentanza: che cosa è rappresentato?* Se gli oggetti della rappresentanza sono costituiti nella relazione rappresentativa, essi diventano una questione in sé, non riconducibile ad altri aspetti del tema e non riducibili alla attuale enfasi sulla rappresentanza descrittiva. Vengono fatte al proposito quattro osservazioni. La prima è che ciò che è rappresentato non sono persone in quanto tali, ma alcuni degli interessi, identità e valori delle persone: le relazioni rappresentative (e la imprenditorialità rappresentativa) selezionano questi aspetti e li fanno diventare politicamente salienti; nello stesso senso i gruppi vengono creati dalla rappresentanza politica. La seconda osservazione è che le persone non sono solo fasci di interessi, identità e valori, ma sono anche agenti; la rappresentanza, quindi, deve riguardare anche la posizione politica degli individui in quanto cittadini che hanno il potere di autorizzare i rappresentanti e di pretendere da loro accountability. La terza osservazione è che gli oggetti della rappresentanza sono ulteriormente "oggettificati" dalle loro funzioni nel processo democratico, dove essi vengono staccati dalle persone per diventare movimenti sociali, gruppi di interesse, narrative, identità morali, ecc. La quarta osservazione è che proprio questo distacco delle entità collettive dalle persone consente ai rappresentanti di rappresentare posizioni nel discorso pubblico, facendo da conduttore e struttura della sfera pubblica; senza questo distacco la politica non avrebbe una dimensione discorsiva e sarebbe ridotta ad aggregazione e negoziato di interessi e identità; la rappresentanza è quindi riflessiva.

7. *Chi è un rappresentante democratico?* A questa domanda la risposta standard – chi è eletto – non è più adeguata, per numerose ragioni: la de-territorializzazione delle issue politiche; la incoerenza tra la rappresentanza basata sui territori e la scala delle issue; la devoluzione e la de-concentrazione di alcuni tipi di poteri e la globalizzazione di altri; la crescente importanza della influenza discorsiva e simbolica. Ognuno di questi sviluppi introduce nuovi campi per la rappresentanza politica. Questi campi si stanno espandendo in due direzioni:

- Sempre di più la politica esonda dal campo elettorale formale verso campi non elettorali e informali, dando luogo a forme di "rappresentanza informale";
- I modi di influenza si stanno espandendo da quelli legati ai poteri statuali e amministrativi a quelli che funzionano attraverso la influenza pubblica (come nel caso della "rappresentanza di voce") e il potere economico (come nel caso della rappresentanza degli stakeholder o quella di azione diretta, ossia la rappresentanza di interessi di soggetti da cui i rappresentanti non sono stati eletti).

Il nuovo scenario politico, quindi, dà molte opportunità per individui e gruppi di proporsi e di funzionare come rappresentanti, lasciando naturalmente aperto il problema della legittimità di queste rivendicazioni di rappresentatività.

8. *Autorizzazione e accountability nella rappresentanza informale.* Quali sono gli equivalenti funzionali della relazione ciclica tra autorizzazione e accountability nelle nuove forme di rappresentanza? Per quanto riguarda l'autorizzazione, essa può derivare dalla capacità del gruppo

di attrarre seguaci; dalla mission del gruppo che converge con quella di una *constituency*; da caratteristiche descrittive come il genere o la razza; dalla visibilità pubblica, ad esempio sui media. D'altro canto, in questi casi la accountability potrebbe fornire riflessivamente e retrospettivamente l'autorizzazione, per esempio se una mission converge con le attività seguenti di un gruppo o se i membri di una organizzazione concordano che l'associazione rappresenta i loro interessi. E' per questo che nella politica non elettorale rappresentanza si traduce operativamente in accountability. A seconda dei tipi di gruppi e organizzazioni che si auto-nominano o si auto-autorizzano ad avere uno status rappresentativo, devono essere definiti indicatori di accountability, che possono andare dalla esistenza di meccanismi democratici interni per gruppi con una *membership* volontaria alla capacità di attrarre seguaci per gruppi con una *membership* ascrittiva (ad esempio le donne), a forme di accountability orizzontale (*peer-to-peer*) per i gruppi che non hanno una *membership*.

Dario Castiglione e Mark Warren concludono indicando tre sfide che riguardano la qualità democratica (la conformità al principio della inclusione *empowered* di coloro che sono influenzati dalle decisioni collettive) della rappresentanza informale. La prima sfida riguarda la eguaglianza: c'è il rischio di erosione della eguaglianza resa possibile dalla rappresentanza elettorale, anche se la rappresentanza informale può controbilanciare le sue distorsioni. La seconda riguarda il fatto che la rappresentanza informale non può garantire la universalità della inclusione tipica del processo elettorale, anche se può includere soggetti non rappresentati per via elettorale. L'ultima riguarda il fatto che la diffusione di luoghi di accountability può polverizzare le responsabilità, rendendo sempre più difficile dire chi è responsabile davanti a chi.

### *La rappresentanza informale e i gruppi civici*

Il merito della proposta di Castiglione e Warren sta, a mio parere, nell'essere ritornati al nocciolo del concetto di rappresentanza (democratica) e, ripartendo dall'inizio, aver cercato di identificare le caratteristiche, gli standard e le modalità grazie ai quali la rappresentanza democratica è una relazione che si può predicare dei fenomeni politici non previsti dalla *Standard View*. Si tratta di una proposta radicale e perciò stesso del massimo interesse, soprattutto perché riconosce la discontinuità tra i nuovi fenomeni e quelli tradizionali, rinunciando ad aggiustamenti puramente semantici o a versioni indebolite della *Standard View* stessa e cercando di ripensare da capo la materia, ovviamente senza metterne in discussione il nucleo consolidato. Il fatto che questo tentativo sia formalizzato in definizioni per negazione (rappresentanza non-elettorale, informale, non-standard, ecc.; mentre Sidney Verba et al., 1999: 166 ss. Parlano di "rappresentanza partecipativa") non lo sminuisce, ma anzi rende evidente la portata del problema che viene affrontato.

Che cosa porta alla interpretazione dei fenomeni menzionati in questo paper la riflessione di Castiglione e Warren? E, viceversa, quale contributo può portare la questione della rappresentanza dei gruppi di interesse civico trattata qui al ripensamento del concetto di rappresentanza democratica proposto dai due autori? In questa ultima parte del paper cercherò di dare una risposta seppure iniziale e provvisoria a queste due domande.

Per quanto riguarda la prima di esse, si può dire che il contributo di Castiglione e Warren chiarisce che la situazione descritta in questo paper, per quanto problematica, rientra nel novero dei fenomeni connessi alla rappresentanza, e, anzi, conferma la necessità di una sua riconsiderazione, in modo tale da chiarire perché e a quali condizioni ciò che è "vero" sia anche "possibile" e – è il caso di aggiungere – pienamente legittimato e qualificabile come democratico. La questione, ovviamente, non è se i gruppi di interesse civico possano, sulla base della tematizzazione di

Castiglione e Warren, dirsi compiutamente rappresentativi, ma se tale tematizzazione offra una interpretazione delle relazioni rappresentative di questi gruppi capace di sfuggire al paradosso del rapporto tra reale e possibile che emerge valutando tali relazioni alla luce della *Standard View*. Al proposito, seguendo gli otto punti della riflessione dei due autori, si possono fare le seguenti considerazioni.

Circa il primo punto (rappresentanza come relazione), si può affermare che esso appare del tutto pertinente con le relazioni di rappresentanza delle organizzazioni di cittadinanza attiva: né le organizzazioni civiche come rappresentanti, né i soggetti, i valori e i problemi che essi rappresentano esistono nello spazio comunicativo pubblico prima che tale relazione si instauri. E' appunto nella relazione di rappresentanza che vengono create le *constituency* di questi gruppi, rispetto alle quali essi giocano un insieme di ruoli diversi e spesso intrecciati: ad esempio il ruolo fiduciario è strettamente legato allo *expertise*.

Anche il secondo punto (gestione fiduciaria), appare pertinente con la realtà dell'attivismo organizzato dei cittadini: il ruolo rappresentativo dei gruppi civici si svolge – specialmente nei confronti di *constituency* che esuberano largamente la membership – molto più in chiave di congruenza di valori con tali *constituency* (rapporto fiduciario) piuttosto che in chiave di autorizzazione o di accountability. Che questa congruenza possa dare (e spesso dia) luogo a diverse configurazioni (lo stesso valore può essere trattato in modi radicalmente diversi, come nel caso delle tossicodipendenze) e che accertare tale relazione fiduciaria sia tutt'altro che semplice, non toglie che essa interpreta più compiutamente di altri elementi le relazioni rappresentative dei gruppi di interesse civico.

Circa il terzo punto (rappresentanza in input e in output), è noto che la focalizzazione sui risultati è uno degli elementi distintivi della presenza delle organizzazioni di cittadini nell'arena pubblica. Inoltre, il loro ruolo, universalmente riconosciuto, di produttori di informazioni su situazioni, problemi e bisogni costituisce un modo per veicolare la espressione di interessi, valori e opinioni dei cittadini stessi. Più che in altre forme di rappresentanza, forse in quella dei gruppi di interesse civico esiste una forte connessione tra input e output.

A proposito del quarto punto (rappresentanza come pratica politica), l'attivismo civico è ovviamente connesso ai processi partecipativi: ciò che è dichiarato impossibile è invece possibile. Inoltre, il fatto che le organizzazioni civiche siano in diversi modi distanziate dalle *constituency* che aspirano a rappresentare (non certo più che nel caso delle leadership politiche tradizionali, ad ogni buon conto), per quanti rischi e criticità possa comportare, riguarda comunque la separazione degli interessi dalla loro rappresentazione che è un elemento costitutivo della rappresentanza in generale.

Quanto al quinto punto (rappresentanza costruita dal/nel processo politico), nel caso dei gruppi di interesse civico è evidente che la rappresentanza non è un presupposto ma piuttosto l'oggetto stesso della azione politica (civica). A proposito di questi gruppi, si può affermare compiutamente non solo che la rappresentanza non è alternativa alla partecipazione, ma che è la stessa partecipazione a produrre la rappresentanza.

Circa il sesto punto (gli oggetti della rappresentanza), è evidente che le organizzazioni di cittadinanza attiva rappresentano non solo e non tanto persone, ma loro specificazioni, loro condizioni o loro elementi contestuali: è anche in relazione a questa circostanza che, dal punto di vista della visione standard, nella quale si rappresentano elettori con i loro interessi, viene negato che tali organizzazioni rappresentino qualcosa di consistente. Tenendo conto di questo, si può

anche chiarire per quale ragione le organizzazioni di cittadini non possano sempre essere ricondotte allo standard descrittivo di rappresentanza. Va aggiunto che, proprio in quanto fenomeno organizzativo, i gruppi di interesse civico non si limitano a esercitare un ruolo di mandatari e possono pertanto favorire la dimensione discorsiva e deliberativa della politica.

Quanto al settimo punto (chi è un rappresentante democratico?), sembra chiaro che le organizzazioni civiche operano su base de-territorializzata (o che trattano il territorio come arena di policy e non di *politics*); che si occupano di issue che sfuggono alla dimensione territoriale; che moltiplicano gli interlocutori su diverse scale; che esercitano (tra gli altri) poteri connessi alla dimensione discorsiva e simbolica. Esse inoltre sono rappresentanti nelle nuove arene del conflitto politico: quella della influenza pubblica, quella del potere economico (ad esempio come stakeholder delle imprese private), ma anche quella della governance e della co-produzione di servizi (Fung: 2006).

Circa l'ottavo punto (autorizzazione e accountability), infine, in effetti le organizzazioni civiche incarnano (o aspirano a incarnare) la pluralità di forme che possono prendere autorizzazione e accountability, mentre è chiaro che gli standard tradizionali non sono sufficienti a interpretare il loro ruolo. C'è evidentemente una stretta relazione tra le modalità in cui – quando sono applicabili – autorizzazione e accountability hanno luogo e la pluralità di forme che è costitutiva di queste organizzazioni (cfr. Moro, 2005a: 81-99; 2010).

Le considerazioni appena svolte, è utile ripeterlo, sono orientate soltanto a rispondere alla domanda se i termini in cui Dario Castiglione e Mark Warren reinterpretano il concetto di rappresentanza democratica sono appropriati alla realtà del fenomeno dell'attivismo organizzato dei cittadini nelle arene di policy. Si può dare al proposito una risposta ragionevolmente positiva.

### *Gli elementi distintivi della “rappresentanza civica”: prime ipotesi*

Per quanto riguarda invece la seconda domanda (in che modo e a quali condizioni le organizzazioni civiche praticano la rappresentanza democratica), la risposta è necessariamente più articolata e richiede di fissare un insieme di punti concatenati che possono essere considerati in parte paralleli o contigui e in parte consequenziali rispetto alla proposta di Castiglione e Warren, ma in ogni caso consonanti con la loro linea di ricerca. Nel loro insieme si tratta di un tentativo di specificare in che modo tale relazione rappresentativa si predichi delle organizzazioni di cittadini attivi.

#### *Le relazioni di rappresentanza delle organizzazioni civiche*

I gruppi di interesse civico sono creati da, e creano, relazioni di rappresentanza, per quanto essi operino:

- non nell'ambito del principio di rappresentanza standard ma in quello del principio di intervento (Beck, Grande, 2006: 293);
- non nell'ambito della politica elettorale ma in quello del ciclo delle politiche pubbliche.

Ciò significa che nella struttura e nell'attività delle organizzazioni di cittadini sono in linea di principio presenti gli elementi costitutivi del concetto di rappresentanza, così come identificati da Pitkin e tematizzati da Castiglione e Warren: una constituency, un rappresentante (fiduciario, delegato o esperto), attività di *standing for* e di *acting for*, funzioni rappresentative in input e in output, una relazione di conferimento esplicito o implicito di poteri e/o di verifica e controllo del loro uso.

### *La natura democratica di queste relazioni*

Le relazioni di rappresentanza che si generano dalla o nella attività delle organizzazioni civiche possono essere considerate conformi allo standard della rappresentanza democratica, se e in quanto:

- avvengono nel contesto di, e si svolgono in, processi di partecipazione politica;
- tendono a includere nell'arena pubblica issue, valori, condizioni, luoghi e soggetti – cioè *constituency* – che non sono rappresentabili attraverso gli apparati e le procedure inclusi nella *Standard View*, né come *standing* né come *acting for*;
- contribuiscono a prevenire, contrastare o minimizzare le forme di dittatura della maggioranza e di dominio delle minoranze (i *twin dangers*: Verba et al., 1999: 179) che costituiscono rischi insiti nel paradigma tradizionale della rappresentanza democratica.

Questa qualità democratica delle relazioni di rappresentanza che coinvolgono le organizzazioni civiche è intrinseca alla natura non standard di tali organizzazioni come forme di partecipazione politica. In altre parole, queste organizzazioni possono incrementare la rappresentanza democratica proprio perché incoerenti con gli standard vigenti della rappresentanza democratica stessa.

### *La distintività di queste relazioni*

Le relazioni di rappresentanza che coinvolgono i gruppi di cittadini organizzati hanno alcune caratteristiche distintive tra le quali vanno menzionate le seguenti:

- I ruoli di *standing for* e *acting for* sono collegati in modo essenziale, nel senso che sono due tipi di attività che si legittimano e si rafforzano reciprocamente;
- Le *constituency* di questi gruppi hanno geometria variabile e non sono mai esaurite nelle *membership* dei gruppi stessi;
- I rapporti di questi gruppi con le loro *constituency* e in generale con il pubblico sono in generale prevalentemente di carattere fiduciario, come dimostrato dai risultati delle ricerche sulla fiducia pubblica, che collocano queste organizzazioni ai livelli più alti di fiducia in tutti i paesi democratici (per l'Italia: Moro, Vannini, 2008: 154).

### *Tre dimensioni della rappresentanza*

Le relazioni di rappresentanza delle organizzazioni civiche riguardano tre distinte dimensioni:

- La rappresentanza *diretta*, ossia il modo in cui le organizzazioni civiche rappresentano nell'arena pubblica soggetti, interessi e situazioni e che, come appena detto, si fondano prevalentemente su un *rapporto fiduciario*, anche in considerazione della difficoltà di identificare precise *constituency*;
- La rappresentanza *interna*, ossia il modo in cui queste organizzazioni rendono presenti nelle loro forme organizzative soggetti, interessi e situazioni di cui si occupano e che tende a rispondere a requisiti di tipo *descrittivo*, per quanto la precisa identificazione della *constituency* che deve essere descritta sia spesso tutt'altro che semplice (più facile nel caso di issue legate al sistema di welfare o al governo del territorio, decisamente più difficile nel caso di issue legate all'ambiente o al consumo; pressoché impossibile nel caso di issue legate alla cooperazione internazionale allo sviluppo o ai grandi temi della governance globale);
- La rappresentanza *di secondo grado*, ossia il modo in cui insiemi di organizzazioni civiche vengono rappresentate di fronte ai propri interlocutori o in sedi istituzionali da parte di organizzazioni ombrello, coalizioni, network e coordinamenti, situazioni in cui è o dovrebbe essere all'opera una relazione di rappresentanza basata sull'*autorizzazione*.

### *Le criticità delle tre dimensioni*

Per quanto le tre dimensioni abbiano dinamiche autonome, la prima di esse, quella della rappresentanza diretta, appare fondamentale, non solo per il suo valore intrinseco, ma anche perché ad essa, in ultima analisi, fanno riferimento le altre due dimensioni: quella della rappresentanza interna perché le *membership* non esauriscono le *constituency*, e quella della rappresentanza di secondo grado in quanto conseguenza della rappresentanza diretta.

In tutte e tre le dimensioni emergono criticità. Per quanto riguarda la rappresentanza di secondo grado, il processo di autorizzazione così come l'*accountability* sono spesso più presupposte che effettivamente praticate (v. ad es., Krut, 1997; Baher, 1996)<sup>11</sup>. Inoltre, i dati disponibili sulle organizzazioni di secondo grado mostrano una chiara tendenza di tali organizzazioni a diventare un soggetto a sé stante, con rapporti indeboliti con le associazioni che le costituiscono (cfr. Kendall, 2005).

Per quanto riguarda la rappresentanza interna, il requisito di descrittività delle *constituency* negli organi delle organizzazioni appare scarsamente seguito, anche in relazione al fenomeno della trasformazione delle organizzazioni civiche verso forme professionalizzate a scapito della *membership* (Skocpol, 1999), o per la tendenza a trattare i cittadini come beneficiari e non come protagonisti della propria azione.

Il problema principale, tuttavia, riguarda la rappresentanza diretta, a fondare la quale non sono sufficienti né forme di autorizzazione di tipo fiduciario e implicito (esse possono essere al massimo una spiegazione, non una giustificazione), né le esili forme di *accountability* che si rivolgono – quando esistono – più alla *membership* che alla *constituency* e che comunque non hanno la coerenza e la efficacia che sarebbero necessarie.

In altre parole, mentre i requisiti tradizionali, così come ridefiniti da Castiglione e Warren (autorizzazione e *accountability*) appaiono necessari e in diverse circostanze pertinenti, essi però non sembrano sufficienti a fondare la relazione di rappresentanza oltre la *Standard View*. Occorre a tal fine fissare un requisito aggiuntivo.

### *Il requisito della rilevanza rappresentativa*<sup>12</sup>

Questo requisito può essere definito in termini di rilevanza. La rilevanza si può intendere in generale come la importanza specifica di un fatto commisurata agli effetti raggiunti o raggiungibili. In linguistica, l'aggettivo "rilevante" si attribuisce a una articolazione (vocalica o consonantica) che permette la differenziazione di alcuni tipi. Tenendo conto di ciò, si può fissare il seguente requisito: una organizzazione civica ha un grado maggiore o minore di rilevanza rappresentativa, in relazione a:

- Le circostanze, le necessità, i problemi e la posta in gioco nell'arena pubblica in un dato momento;
- Le caratteristiche materiali o immateriali che la organizzazione ha e che sono pertinenti (cioè in rapporto di reciprocità) rispetto alla situazione e coerenti con le aspirazioni della propria *constituency*.

Il *rationale* di questa ipotesi è che il grado di significatività della relazione di rappresentanza di una organizzazione non può essere stabilito una volta per tutte e per tutte le circostanze, ma deve essere valutato in base alle situazioni e alle poste in gioco. La medesima organizzazione in situazioni differenti può avere un grado maggiore o minore (ma anche un grado zero) di rilevanza rappresentativa, in relazione alle sue caratteristiche materiali (come ad esempio la struttura organizzativa, la presenza degli *affected* nella *membership*, la esperienza, il track record, le risorse

<sup>11</sup> Devono essere però citati gli sforzi che di recente le organizzazioni ombrello stanno attuando per superare questo problema, o almeno ridurne la portata: Celivo et al., 2008; CBTSA, 2010; Dundee Voluntary Action, 2010; Gugerty, s.d.; Health Disability NGO Working Group, 2010; Lin Whitfield Consultancy, 2009; TSSNLA, s.d.; v. anche Rockloff, Moore, 2006.

<sup>12</sup> In questo punto riprendo e sviluppo la intuizione originaria di Active Citizenship Network, che in una ricerca-azione di scala europea del 2003-4 aveva proposto un abbandono del concetto di rappresentanza a proposito delle organizzazioni civiche e l'adozione, al suo posto, del criterio della rilevanza (ACN 2004; v. anche Moro, 2009: 142-167).

finanziarie, la visibilità sui media, la diffusione territoriale) e a quelle immateriali (come ad esempio le competenze, gli *skill*, la reputazione, la qualità delle risorse umane o del management, il network di relazioni) Gli stessi requisiti quantitativi non possono essere valutati in termini assoluti: quello che occorre è un “numero sufficiente” di cittadini, che non può essere il medesimo in ogni circostanza (cfr. Moro, 2005b). Questo passaggio appare necessario proprio per la natura delle *constituency* che vengono create nel processo politico e per la debolezza dei meccanismi di autorizzazione e di accountability che caratterizza queste organizzazioni.

E’ possibile costruire una tipologia di queste caratteristiche materiali e immateriali e associare a ciascuna di esse uno o più indicatori in grado di verificarne la occorrenza.

Il compito di accertare la rilevanza rappresentativa di queste organizzazioni nelle diverse circostanze (ciò che comporta di identificare quali siano caso per caso i criteri pertinenti) non può che essere affidato al dibattito pubblico, che si svolge – come dicono giustamente Castiglione e Warren – nel processo politico. Esso può essere svolto dalle stesse membership della organizzazione, da *peer*, da network, ma anche da interlocutori come i media, i governi e le imprese private. E’ la pubblicità o la intersoggettività, in questo caso, che fanno la differenza, anche per evitare che si confonda la rilevanza con le forme di riconoscimento e autorizzazione da parte delle istituzioni (ciò che darebbe luogo a un cortocircuito dal punto di vista della democrazia: v. ad es. Bulgarian Centre, s.d.; Cese, 2006).

### **Conclusioni: rappresentanza e cittadinanza**

In questo paper è stata trattata la questione delle relazioni di rappresentanza dei gruppi di interesse civico alla luce della crisi della *Standard View* sulla rappresentanza, di cui la questione oggetto del paper è emersa come un fenomeno rilevante. Si è messo in rilievo come considerare il ruolo rappresentativo delle organizzazioni di cittadini che operano nell’arena pubblica alla luce della visione tradizionale porti a contraddizioni e paradossi insuperabili, sintetizzati nella formula “impossibile ma vero; vero ma impossibile”.

La questione è stata quindi analizzata alla luce del contributo alla definizione di una nuova tematizzazione della rappresentanza democratica offerto da Dario Castiglione e Mark Warren. Il risultato di questa analisi è che le relazioni rappresentative delle organizzazioni civiche sono pertinenti rispetto a tale tematizzazione, costituendo un caso particolare, ma particolarmente significativo, delle forme “informali”, o “post-standard”, di rappresentanza. La relazione rappresentativa può essere dunque essere attribuita anche a tali organizzazioni. “Pertinenti” significa non che tale relazione debba essere acriticamente presupposta, ma invece che possa essere accertata nella sua materialità.

Affinché tale relazione di rappresentanza sia qualificabile come democratica, tuttavia, occorre che, oltre alle caratteristiche e ai requisiti identificati da Castiglione e Warren, si aggiunga una valutazione di “rilevanza rappresentativa” delle organizzazioni di cittadini, da costruire in modo contestuale come parte dello stesso processo politico in cui tale relazione si forma e a cui contribuisce a dare luogo.

Tutto ciò, lungi dal rappresentare una conclusione, è piuttosto da considerare come un punto di partenza di una ricerca più ampia, che si misuri con la messe di studi, ma anche di posizioni, tematizzazioni, proposte e modelli prodotti da policy maker e esponenti di organizzazioni civiche, che è emersa a partire dal 2000.

Lo sfondo di questa ricerca – e insieme il suo potenziale valore aggiunto – sta nella relazione tra rappresentanza e cittadinanza, su cui si sono soffermati autori come Michael Saward (2006) e Nadia Urbinati e Mark Warren (2008). In estrema sintesi e in modo sillogistico, poiché è la relazione rappresentativa che definisce e rende presenti le *constituency* che partecipano al processo politico, poiché è attraverso le *constituency* che i cittadini vengono inclusi (o esclusi) nel processo politico, e poiché un elemento costitutivo della cittadinanza è la inclusione (o esclusione) nella comunità politica, allora rappresentare equivale a costruire la cittadinanza. Nelle democrazie contemporanee questo ruolo non è svolto solo dalle istituzioni e dagli attori politici tradizionali; ma anche, sempre di più, da attori civici. Questo ruolo è così importante che non può essere sottovalutato, né in chiave interpretativa, né in chiave normativa.

## BIBLIOGRAFIA<sup>13</sup>

### Testi di carattere generale

1. Anderson, K. (2009), "What NGO Accountability Means - and Does Not Mean", Review of *NGO Accountability: Politics, Principles & Innovations*, edited by Lisa Jordan and Peter van Tuijl, in *American Journal of International Law*, 10, no. 1 (2009), pp. 170-78.
2. Arce M., Kim W. (2011), "Globalization and extra-parliamentary politics in an era of democracy", in *European Political Science Review*, 3:2, pp. 253-278.
3. Castiglione D., Warren M. E. (2006), "Rethinking Democratic Representation: Eight Theoretical Issues", paper prepared for delivery to *Rethinking Democratic Representation*, Centre for the Study of Democratic Institutions, University of British Columbia, May 18-19, 2006.
4. Cotta M. (1990), "Rappresentanza", in Bobbio N., Matteucci N., Pasquino G. (a cura), *Dizionario di politica*, TEA, Milano, pp. 929-934.
5. Fiorina M. P. (1999), "Extreme Voices: A Dark Side of Civic Engagement", in Skocpol, Fiorina, pp. 395-426.
6. Halpin (2010), *Groups, Representation and Democracy*, Manchester University Press, Manchester.
7. Holmén H. (2002), "NGOs, Networking, and Problems of Representation", paper.
8. Jagadananda, Brown D. L. (2005), "Civil Society Legitimacy and Accountability: Issues and Challenges", paper, CIVICUS e Hauser Center for Nonprofit Organizations, Harvard University.
9. Mansbridge J. (1999), "Should Blacks Represent Blacks and Women Represent Women? A Contingent 'Yes'", in *The Journal of Politics*, Vol. 61, No. 3., pp. 628-657.
10. Id. (2004), "Representation Revisited: Introduction to the Case against Electoral Accountability", in *Democracy & Society*, vol. 2, Issue 1, Fall 2004.
11. Id. (2008), "A 'Selection Model' of Political Representation", *John F. Kennedy School of Government - Harvard University, Faculty Research Working Papers Series*, RWP08-010.
12. Marschall M. (2002), "Legitimacy and Effectiveness: Civil Society Organizations' Role in Good Governance", paper.
13. Mattina L. (2010), *I gruppi di interesse*, Il Mulino, Bologna.
14. Moro G. (2005a), *Azione civica. Conoscere e gestire le organizzazioni di cittadinanza attiva*, Carocci, Roma.
15. Id. (2011), "Attivismo civico", in Almagisti M. e Piana D. (a cura), *Le parole chiave della politica italiana*, Carocci, Roma 2011, pp. 301-317.
16. Peruzzotti E. (2006), "Civil Society, Representation and Accountability: Restating Current Debates on the Representativeness and Accountability of Civic Associations", in Jordan, Van Tuijl (2006), pp. 43-60.
17. Pitkin H. (1967), *The Concept of Representation*, University of California Press, Berkeley.
18. Pratchett L. (1999), "New fashions in public participation: Towards greater democracy?", in *Parliamentary Affairs*; Oct 1999; 52, 4; pp. 616-633.
19. Rossi E., Addis P., Biondi Dal Monte F., Stradella E., Vivaldi E. (2011), "Identità e rappresentanza del Terzo settore", in Zamagni S. (a cura), *Libro bianco sul Terzo settore*, Il Mulino, Bologna, pp. 61-140.

<sup>13</sup> I testi sono stati classificati in relazione alla dimensione (globale, europea, nazionale e locale) di cui trattano prevalentemente. Precede una categoria di testi generali sul tema e segue una categoria di testi dedicati ad altri temi, ma contigui a quello della rappresentanza dei gruppi di interesse civico. All'interno delle categorie non sono stati distinti i testi della comunità scientifica (comunque largamente prevalenti) da quelli prodotti in sede istituzionale e da quelli delle organizzazioni civiche, anche a causa di larghe aree di sovrapposizione.

20. Saward M. (a cura) (2000), *Democratic Innovation. Deliberation, representation and association*, Routledge, London and New York.
21. Id. (2006), “Democracy and Citizenship: Expanding Domains”, in Dryzek J. S., Honig B., Phillips A. (a cura), *The Oxford Handbook of Political Theory*, Oxford University Press, Oxford, pp. 400-421.
22. Skocpol T. (1999), “Advocates without Members: Recent Transformation of Civic Life”, in Skocpol, Fiorina, pp. 461-509.
23. Skocpol T., Fiorina M. P. (a cura) (1999), *Civic Engagement in American Democracy*, Brookings Institution Press, Washington D.C.
24. Steffek J. (2007), “Watchdogs Don’t Deliberate: Rethinking the Democratizing Effects of Civil Society Participation”, paper presentato al workshop *New Modes of Governance in the Shadow of Hierarchy: Accountability and Legitimacy*, Firenze, 30-31 marzo.
25. Strolovitch D. Z. (2004), “Affirmative Representation. Women’s, Racial Minority, and Economic Justice Organizations”, in *Democracy and Society*, Inaugural Issue, Spring 2004.
26. Urbinati N., Warren M. E. (2008), “The Concept of Representation in Contemporary Democratic Theory”, in *Annual Review of Political Science*, Vol. 11, pp. 387-412.
27. Verba S., Lehman Schlozman K., Brady H. E. (1995), *Voice and Equality. Civic Voluntarism in American Politics*, Harvard University Press, Cambridge.
28. Warleigh A. (2006), “Making Citizens from the Market? NGOs and the Representation of Interests”, in Bellamy R., Castiglione D., Shaw J. (a cura), *Making European Citizens. Civic Inclusion in a Transnational Context*, Palgrave Macmillan, London, pp. 118-132.
29. Warren M. E. (2004), “Informal Representation: Who Speaks for Whom? Framing a CDATS Research Program”, in *Democracy & Society*, Inaugural Issue, Spring 2004.
30. Warren M. E., Castiglione D. (2004), “The Transformation of Democratic Representation”, in *Democracy and Society*, vol. 2, Issue 1, Fall 2004.
31. Young I. M. (2000), *Inclusion and Democracy*, Oxford University Press, Oxford.

### **Testi riguardanti la dimensione internazionale**

1. APA (2010), “APA NGO Representation at the United Nations Annual Report 2010”, paper.
2. Armstrong D., Bello V., Gilson J., Spini D. (2011), *Civil Society and International Governance. The role of non-state actors in global and regional regulatory frameworks*, Routledge, London and New York.
3. Baehr, P. R. (1996), “Mobilization of the Conscience of Mankind: Conditions of Effectiveness of Human Rights NGOs”, Presentation made at a UNU Public Forum on Human Rights and NGOs on 18 September 1996, Tokyo.
4. Bendell J. (2006), “Debating NGO Accountability”, United Nations Non-Governmental Liaison Service, New York and Geneva.
5. Brühl T. (2010), “Representing the People? NGOs in International Negotiations”, in Steffek, Hahn, pp. 181-199.
6. Clifford B. (2007), “NGO Representation And Accountability”, paper prepared for the international workshop *NGOs, International Security, and Global Governance*, Johns Hopkins University, October 9, 2007
7. CUTS (2001), “Ngo Representation on Indian Government Delegation, to the Doha Ministerial Conference”, policy paper.
8. Dempsey S. (2009), “NGOs and Grassroots Representation”, in *Communication Currents*, Volume 4, Issue 6 - December 2009.
9. Hahn K. (2010), “NGOs’ Power of Advocacy: The Construction of Identities in UN Counter-Human Trafficking Policies”, in Steffek, Hahn, pp. 220-241.

10. INTERNATIONAL UNION FOR THE CONSERVATION OF NATURE (IUCN) (2009), “Review of practices on NGO/CSO Participation and proposal for the CIF Committees” paper.
11. Johns G. (s.d.), “Relations with Nongovernmental Organizations: Lessons for the UN”, in *Seton Hall Journal of Diplomacy and International Relations*.
12. Jordan L., Van Tuijl P. (eds.) (2006), *NGO Accountability. Politics, Principles and Innovation*, Earthscan, London.
13. Krut R. (1997), “Globalization and Civil Society: NGO Influence in International Decision-Making”. *UNRISD Discussion Paper No. 83*.
14. Kuper A. (2004), *Democracy Beyond Borders. Justice And Representation In Global Institutions*, Oxford University Press, Oxford.
15. Martens K. (2005), *NGOs and the United Nations. Institutionalization, Professionalization and Adaptation*, Palgrave Mcmillan, New York.
16. Id. (2006), “Professionalised Representation of Human Rights NGOs to the United Nations”, in *The International Journal of Human Rights*, Vol. 10, No. 1, pp. 19–30.
17. Steffek J., Hahn K. (a cura) (2010), *Evaluating Transnational NGOs. Legitimacy, Accountability, Representation*, Palgrave Macmillan, Houndmills & New York.
18. Trommer S. M., Chari R. S. (2006), “The Council of Europe: Interest Groups and Ideological Missions?”, in *West European Politics*, Vol. 29, No. 4, pp. 665-686.
19. UNITED NATIONS ECOSOC (s.d.), “Rules and Procedures for NGO Representation at United Nations Conferences”, policy paper.
20. UNITED NATIONS INTER-AGENCY STANDING COMMITTEE (UNIASC) (2006), “IASC Country Teams and NGO Representation”, Draft Discussion Paper.

### Testi riguardanti la dimensione europea

1. ACTIVE CITIZENSHIP NETWORK (ACN) (2004), “Participation in Policy Making: Criteria for the Involvement of Civic NGOs”, paper.
2. ACN, FONDACA (2006), Carta europea della cittadinanza attiva.
3. Beck U., Grande E. (2006), *L'Europa cosmopolita. Società e politica nella seconda modernità*, Carocci, Roma.
4. Bellamy R., Castiglione D., Shaw J. (2006), “Introduction: From National to Transnational Citizenship”, in ID. (2006a), in Id. (a cura), *Making European Citizens. Civic Inclusion in a Transnational Context*, Palgrave Macmillan, London, pp. 1-28.
5. Bernhagen P., Rose R. (2010), “European Interest Intermediation vs. Representation of European Citizens”, paper.
6. Brummer D. (2008), “The reality of NGO involvement in EU migration policy. Do NGOs live up to their promise as saviours of EU democratic legitimacy?”, Paper prepared for the Fourth Conference on EU Politics of the ECPR Standing Group on the European Union, Riga, 25-27 September 2008.
7. Buth V. (2011), “EU legitimacy and advocacy group professionalization: Re-defining representativeness”, Paper discussed at the PSA General Conference, 19-21 April 2011.
8. Cella G. P. (2003), “Governance europea, rappresentanza democratica, relazioni pluralistiche”, *Working paper del Dipartimento di studi sociali e politici dell'Università di Milano*, n. 16/03.
9. COMITATO ECONOMICO E SOCIALE DELLA UE (CESE) (1999), Parere in merito a “Il ruolo e il contributo della società civile organizzata nella costruzione europea”, (1999/C 329/10).

10. ID. (2001), Parere sul tema “La società civile organizzata ed il sistema di governo europeo (governance) — Contributo del Comitato all’elaborazione del Libro bianco”, (2001/C 193/21).
11. ID. (2006), Parere sul tema “La rappresentatività delle organizzazioni europee della società civile nel contesto del dialogo civile”, (2006/C 88/11).
12. COMMISSIONE EUROPEA (2002), “Verso una cultura di maggiore partecipazione e dialogo. Principi generali e requisiti minimi per la consultazione delle parti interessate ad opera della Commissione”, Bruxelles 11 novembre, COM(2002)704.
13. Fonseca C. (2007), “The European Economic and Social Committee Appointment Procedures in the 27 EU Member States”, *François Staedelin Bursary Programme*, research paper.
14. Greenwood J. (2010), “Regulating NGO Participation in the EU; a De-Facto Accreditation System Built on ‘Representativeness’?”, in Steffek, Hahn, pp. 200-219.
15. Fazi E., Smith J. (2006), *Civil Dialogue. Make it Work Better*, EU-Civil Society Contact Group, Bruxelles.
16. Kohler-Koch B. (1999), “Europe in Search of Legitimate Governance”, *ARENA Working Papers*, WP 99/27.
17. Id. (2008a), “Representation, representativeness, and accountability in EU-civil society relations”, paper presentato alla *CONNEX Final Conference “Efficient and Democratic Governance in a Multi-Level Europe”*, Mannheim, March 6-8, 2008
18. Id. (2008b), “Civil Society and Representation: Is there a Hole in the Whole?”, paper presented at the *CONNEX workshop on Representation*, EUI Florence, 23-24 April 2008.
19. Id. (2010): “Civil society and EU democracy: ‘astroturf’ representation?”, in *Journal of European Public Policy*, 17:1, 100-116.
20. Kröger S. (2008), “Nothing but Consultation: The Place of Organized Civil Society in EU Policy-Making across Policies”, *European Governance Papers*, C-08-03.
21. Lombardo E. (2004), “The Participation of Civil Society in the European Constitution-making Process, Paper for the *CIDEL Workshop on Constitution Making and Democratic Legitimacy in the EU*, London, 12 - 13 November 2004.
22. Magnette P. (2006), *Le régime politique de l’Union européenne*, Sciences Po Le Presses, Paris.
23. Moro G. (2009), *Cittadini in Europa. L’attivismo civico e l’esperimento democratico comunitario*, Carocci, Roma.
24. Obradovic D. (2005), “Civil and Social Dialogue in European Governance”, *NewGov paper*, 24-D1.
25. Osborne S. P. (a cura) (2008), *The Third Sector in Europe. Prospects and challenges*, Routledge, London and New York.
26. PLATFORM OF EUROPEAN SOCIAL NGOs (2001), “Democracy, Governance and European NGOs. Building a Stronger Structured Civil Dialogue”, policy paper.
27. Rodekamp M. (2011), “The EU Institutions, CSO Representativeness, and the Statute for a European Association”, presentazione al *Public hearing “Towards a Statute of the European Association”*, Bruxelles, 28 aprile 2011.
28. Ruzza C. (2011), “Organised civil society and political representation in the EU arena”, in Armstrong, Bello, Gilson e Spini, pp. 49-69.
29. Schmidt V. (2006), *Democracy in Europe. The EU and National Politics*, Oxford University Press, Oxford.
30. Smismans S. (a cura) (2006a), *Civil Society and Legitimate European Governance*, Edward Elgar, Cheltenham, Northampton
31. Id. (2006b), “Reviewing normative theories on civil society participation”, *NewGov paper*.

32. Jens Steffek J., Kissling C., Nanz P. (a cura) (2008), *Civil Society Participation in European and Global Governance. A Cure for the Democratic Deficit?*, Palgrave Macmillan, Houndmills and New York.
33. Trenz H.-J. (2008), "European Civil Society Between Participation, Representation, and Discourse", in Liebert U., Trenz H.-J. (eds.), "Reconstituting Democracy from Below. New Approaches to Civil Society in the New Europe", *ARENA Report* no. 6/08, RECON Report no. 5.
34. UNIONE EUROPEA (2008), Versione consolidata del Trattato sull'Unione europea, Gazzetta ufficiale dell'Unione europea del 9.5.2008, C 115/13.
35. Warleigh A. (2006), *Making Citizens from the Market? NGOs and the Representation of Interests*, in Bellamy, Castiglione, Shaw, pp. 118-132.
36. Zimmer A. (2004), "Brussels Civil Society", Westfälische Wilhelms-Universität, Institut für Politikwissenschaft, paper.
37. Id. (2007), "Governance and Civil Society", Working Paper.
38. Zimmer A., Sitterman B. (a cura) (2004), *Brussels Civil Society*, Westfälische Wilhelms-Universität, Institut für Politikwissenschaft, Münster.

#### Testi riguardanti la dimensione nazionale e locale

1. Barnes M., Newman J., Knops A., Sullivan H. (2003), "Constituting 'the Public' in Public Participation", in *Public Administration*, Vol. 81, no. 2, pp. 379-399.
2. Barnes M., Newman J., Sullivan H. (2006), "Discursive Arenas: Deliberation and the Constitution of Identity in Public Participation at a Local Level", in *Social Movement Studies*, Vol. 5, No. 3, pp. 193-207.
3. Broin D. O. (2009), "Deliberation for Participatory Democrats: Lessons from Social Partnership in Ireland", in *Irish Journal of Public Policy*, Volume 3 Issue 1
4. BULGARIAN CENTER FOR NOT-FOR-PROFIT LAW (s.d.), "Mechanisms for nominating of NGO representatives", paper.
5. CABINET OFFICE, OFFICE OF THE THIRD SECTOR, CHILDREN ENGLAND (2008), "Better together: improving consultation with the third sector", Report and handbook.
6. CELIVO, Forum del Terzo Settore, CSV.NET, CONVOL (2008), Carta della rappresentanza.
7. CENTRAL BEDFORDSHIRE THIRD SECTOR ASSEMBLY (CBTSA) (2010), "Voice For All. A Framework For The Central Bedfordshire Third Sector Assembly", Policy Paper.
8. CESVOT (2009), "I luoghi e gli attori della rappresentanza", paper di ricerca.
9. Dill B. (2004), "Representative Community Development? A Case Study in Tanzania", in *Democracy & Society*, Inaugural Issue, Spring 2004.
10. Dowbor M. Houtzager P., Serafim L. (2008), "Enfrentando os desafios da representação em espaços participativos", paper.
11. DUNDEE VOLUNTARY ACTION (2010), "Integrated Children's Services - Voluntary Sector Representation", policy paper.
12. FORUM DEL TERZO SETTORE (FTS) (1998), "Patto per la solidarietà", documento sottoscritto dal presidente del Consiglio dei Ministri Romano Prodi.
13. FORUM DEL TERZO SETTORE, GOVERNO ITALIANO (1999), Protocollo d'intesa tra governo e Forum permanente del Terzo Settore, 12 febbraio.
14. Goodspeed R. (2010), "The Dilemma of Online Participation: Comprehensive Planning in Austin, Texas", paper.
15. Gugerty M. K. (s.d.), "Collective Action in Nonprofit Umbrella Associations in Africa", paper.

16. HEALTH + DISABILITY NGO WORKING GROUP (2010), "Representation Process", policy paper.
17. Huitema D., Van De Kerkhof M., Pesch U. (2007) "The nature of the beast: are citizens' juries deliberative or pluralist?", *Policy Sci DOI* 10.1007/s11077-007-9046-7.
18. IMPROVEMENT AND DEVELOPMENT AGENCY, INSTITUTE FOR VOLUNTARY ACTION RESEARCH (2009), "Beyond one voice: the challenge and complexity of representation for local government and the third sector", paper.
19. John P. (2007), "Making representative democracy more representative. Can new forms of citizen governance in the UK open up democracy?", paper prepared for the *Workshop 'Social Capital, the State and Diversity', ECPR Joint Sessions 2007*, Helsinki, Finland, 7 - 12 May
20. Kendall J. (2005), "The third sector and the policy process in the UK: ingredients in a hyper-active horizontal policy environment", *Third Sector European Policy Working Papers*, no. 5, LSE Centre for Civil Society.
21. Kenyon W. (2005), "A Critical Review of Citizens' Juries: How Useful are they in Facilitating Public Participation in the EU Water Framework Directive?", in *Journal of Environmental Planning and Management*, Vol. 48, No. 3, pp. 431-443.
22. Liiv D. (2001), "Guidelines for the Preparation of Compacts", in *International Journal of Not-For-Profit Law*, Volume 3, Issue 4.
23. LIN WHITFIELD CONSULTANCY (2009), "The Infrastructure Needs of Frontline Third Sector Organisations in Plymouth", a Research Report for Plymouth Change Up Consortium.
24. Maddison S., Denniss R., Hamilton C. (2005), "Democratic Constraint and Embrace: Implications for Progressive Non-Government Advocacy Organisations in Australia", in *Australian Journal of Political Science*, Vol. 40, No. 3, pp. 373-389.
25. Moro G., Vannini I. (2008a), *La società civile tra eredità e sfide. Rapporto sull'Italia del Civil Society Index*, Rubettino, Soveria Mannelli.
26. Id. (2008b), "Il dibattito internazionale e la situazione italiana", relazione al *Forum "Rappresentanza e rappresentatività delle organizzazioni di cittadini: una questione insolubile?"*, organizzato da Cittadinanzattiva e FONDACA, Roma, 13 febbraio.
27. Parkinson J. (2004), "Hearing Voices: Negotiating Representation Claims In Public Deliberation", in *BJPIR*, vol. 6, pp. 370-388.
28. Pestoff V. (2008), "Co-production, the Third Sector and Functional Representation in Sweden", in Osborne S. P., pp. 159-182.
29. Phillips R. (s.d.), "Challenges to NGOs' Legitimacy in Policy Governance in Australia: Addressing the Neo-Liberal Critique", paper.
30. Rockloff S. F., Moore S. A. (2006), "Assessing Representation at Different Scales of Decision Making: Rethinking Local is Better", in *The Policy Studies Journal*, Vol. 34, No. 4, pp. 649-670.
31. SOCIAL ENTERPRISE COALITION (2008), Response to the Principles of representation: A framework for effective third sector participation in Local Strategic Partnerships Discussion Document, policy paper.
32. Taylor M., Warburton D. (2003), "Legitimacy and the Role of UK Third Sector Organizations in the Policy Process", in *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, Vol. 14, No. 3, pp. 321-338.
33. Trinder M. (2008), "Unitary Authorities and Third Sector Representation", CVS Discussion paper.
34. TSNLA (s.d.), Protocol for TSNLA Representatives.
35. UK DEPARTMENT FOR COMMUNITIES AND LOCAL GOVERNMENT (2007), "Principles of representation: A framework for effective third sector participation in Local Strategic Partnerships", Discussion Document.

### Testi riguardanti altri temi connessi

1. S. J. Best, Krueger B. S. (2005), "Analyzing the Representativeness of Internet Political Participation", in *Political Behavior*, Vol. 27, No. 2, pp. 183-216.
2. Boonlong R., Farbotko C., Parfondry C., Graham C., Macer D. (2011), "Representation and Decision-Making in Environment Planning with Emphasis on Energy Technologies, Ethics and Climate Change in Asia and the Pacific (ECCAP) Project", Working Group 4 Report, UNESCO Bangkok.
3. Borzaga C., Defourny J. (a cura) (2001), *The Emergence of Social Enterprise*, Routledge, London and New York.
4. Borzaga C., Solari L. (2001), "Management Challenges for Social Enterprises", in Borzaga, Defourny, pp. 331-349.
5. Brown M. B. (2006), Survey Article: "Citizen Panels and the Concept of Representation", in *The Journal of Political Philosophy*: Volume 14, Number 2, pp. 203-225.
6. Cevolini A., Stanzani S. (2000), "Stakeholder", in Fazzi L. (a cura), *Cultura organizzativa del nonprofit*, Franco Angeli, Milano, pp. 95-123.
7. Citroni G., Nicoletta S. (s.d.), "Participatory governance and social audit in the Third Sector", paper.
8. Fung A. (2006), "Democratizing the Policy Process", in Moran M., Rein M., Goodin R. E. (a cura), *The Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford University Press, Oxford, pp. 669-685.
9. Livingstone S., Lunt P. (2007), "Representing Citizens and Consumers in Media and Communications Regulations", in *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*; 611, pp. 51-65.
10. Mazzuca L., Moro G. (in uscita), "La questione della rappresentanza degli stakeholder nel settore bancario", report di ricerca.
11. Moro G. (2005b), "Citizens' Evaluation of Public Participation", in Caddy J. (Ed.), *Evaluating Public Participation in Policy Making*, OECD, Paris 2005, pp. 109-126.
12. Id. (2010), "Partecipare a cosa? Per una riconsiderazione del nesso tra democrazia partecipativa e attivismo organizzato dei cittadini in Italia e in Europa", in De Martin G. C. e Bolognino D. (a cura), *Democrazia partecipativa e nuove prospettive della cittadinanza*, Luiss University, CEDAM, Padova, pp. 273-303.
13. Taras D. G., Kaufman B. E. (2005), "Non-union employee representation in North America: diversity, controversy and uncertain future", in *Industrial Relations Journal*, 37:5, pp. 513-542.
14. Zadek S. (2007), *The Civil Corporation. The New Economy of Corporate Citizenship*, Earthscan, London.