

MERCOLEDÌ 13 FEBBRAIO 2008



RAPPRESENTANZA E RAPPRESENTATIVITÀ DELLE ORGANIZZAZIONI DI CITTADINI: UNA QUESTIONE IRRISOLVIBILE?



L'evento è realizzato grazie al sostegno di:



FONDACA
fondazione per la
cittadinanza attiva





Il dibattito internazionale e la situazione italiana

Giovanni Moro e Ilaria Vannini
FONDACA



RAPPRESENTANZA E RAPPRESENTATIVITÀ DELLE ORGANIZZAZIONI DI CITTADINI: UNA QUESTIONE IRRISOLVIBILE?



sommario

- Introduzione
- Tematizzazioni
- Il caso italiano
- Linee di sviluppo della riflessione



RAPPRESENTANZA E RAPPRESENTATIVITÀ DELLE ORGANIZZAZIONI DI CITTADINI: UNA QUESTIONE IRRISOLVIBILE?



Introduzione

Indizi

- Trattato costituzionale della UE: dialogo con le “associazioni rappresentative”; nella legislazione italiana: associazioni “maggiormente rappresentative”
- “Parlo a nome di 8 milioni di cittadini europei”
- “Quanti siete?”
- “I consumatori protestano”
- “Coinvolgiamo la comunità nel bilancio sociale”
- Vaclav Klaus: le organizzazioni non governative che non si presentano alle elezioni sono un pericolo per la democrazia
- Il direttore di un’agenzia dell’ONU: quanto deve essere grande il mio tavolo di dialogo perché ci entrino tutti?

Di che cosa parliamo

- Due componenti del concetto di rappresentanza:
 - “Parlare a nome di”
 - “Agire per conto di”
- Il tema della rappresentanza (e della sua crisi) ha una portata generale, ma qui ne parliamo esclusivamente a proposito delle organizzazioni di cittadini
- Esso coinvolge tutti gli stakeholder delle organizzazioni civiche: pubbliche amministrazioni, potere politico, imprese, sindacati, media, ecc. (anche se la letteratura si focalizza sul settore pubblico)

Tre questioni interrelate

1. Rappresentanza di soggetti, interessi, situazioni da parte delle organizzazioni civiche (r. diretta)
2. Rappresentanza delle organizzazioni civiche di fronte ai propri interlocutori (r. di secondo grado)
3. Il modo in cui le organizzazioni civiche rendono presenti nelle loro forme organizzative soggetti, interessi e situazioni di cui si occupano (r. interna)



Tematizzazioni

Le origini della questione

- Superamento della dimensione territoriale: immigrazione, etnicità, genere, ambiente, ecc. sono questioni irriducibili al territorio, che è la base della rappresentanza tradizionale
- Le collettività politiche stanno cambiando di conseguenza → nuove entità come la UE o il WTO, non riconducibili alla rappresentanza tradizionale
- Aumento del numero e della influenza di gruppi di cittadini con missioni politiche e sociali riconosciuti da EU, ONU, ecc.
- I sistemi di rappresentanza di questi gruppi stanno cambiando: dal lavoro “dall’interno” (modello corporativo) al lavoro “dall’esterno” (integrazione o alternativa ai governi)

Alcune tematizzazioni / 1

- *Associazioni implicite*: associazioni che parlano a nome di una classe di individui benché questi non facciano realmente parte di una organizzazione o non ne abbiano scelto i leader
- *Rappresentanza informale*: rappresentanza da parte di gruppi che hanno assunto identità e missioni collettive e che funzionano da rappresentanti di constituency legate a temi di interesse nei processi politici, nella società civile e nella sfera pubblica
- *Rappresentanza descrittiva*: presenza negli organi della organizzazione di membri che provengono dai gruppi che si aspira a rappresentare

Alcune tematizzazioni / 2

- *Rappresentanza extra-parlamentare*: ruolo di advocacy nel policy making, nel quadro della governance partecipativa
- Soggetti della poliarchia deliberativa e del “governare con il popolo” (tipico della UE)
- Integrazione della rappresentanza parlamentare che incrementa la trasparenza e la accountability dei rappresentanti ufficiali (*street-level consent*)

I pro

- Aumento della rappresentanza della popolazione con riguardo a questioni lasciate da parte nelle sedi ufficiali (es. minoranze)
- Aumento della visibilità pubblica del discorso riguardante queste questioni
- Creazione di forme di “rappresentanza deliberativa” mediante l’azione di “imprenditori della voce”
- Influenza sulla formazione dell’agenda pubblica attraverso la produzione di informazioni
- Incremento della comunicazione tra società civile e governo
- Superamento del deficit democratico dei sistemi politici (inclusione nel processo di soggetti esclusi)

I contro / 1

- Sovra-rappresentanza dei soggetti con maggiori risorse
- Scarsa accountability dei leader e scarsa voce dei membri nella organizzazione
- Rappresentanza quasi-paternalistica di gruppi svantaggiati con scarsa accountability nei loro confronti
- Gruppi basati sulla identità guidati da leadership puramente descrittive o fondate sulla mera rivendicazione di autenticità
- Esercizio di una influenza sproporzionata (“elite conspirative”)
- Danni all’unità nazionale (enfasi su gruppi specifici)

I contro / 2

- Maggiore attivismo sulle questioni di maggioranza, moderato su quelle di minoranze avvantaggiate, scarso su quelle universali e di minoranze svantaggiate
- Voci estreme: i partecipanti rappresentano posizioni alternative a quelle della generalità dei cittadini
- Produzione di messaggi distorti in relazione agli squilibri nella rappresentanza rivolti alle istituzioni
- Pretesa di vedere legittimati obiettivi egoistici
- Non rappresentano i poveri, ma l'industria del welfare (quelli che lavorano per i poveri)
- Aumento della professionalizzazione a scapito della capacità di inclusione



Il caso italiano

La ricognizione

- Obiettivo: prima identificazione dei fenomeni esistenti
- Fonti di informazione: siti internet, documenti pubblici, interviste con referenti pubblici e privati
- Oggetto dell'analisi:
 - **Forme e spazi di partecipazione**
 - Spazi di partecipazione (7 Ministeri, 3 Regioni, 3 Comuni, un organismo di rappresentanza pubblico, 2 Authority, 2 organismi di rappresentanza del settore privato, 4 imprese)
 - Legislazione sulle forme di partecipazione in alcuni settori rilevanti (volontariato, cooperazione allo sviluppo, ambiente, sanità, consumerismo)
 - **Criteri di rappresentatività utilizzati per la partecipazione**
 - Negli spazi di partecipazione individuati
 - Nella legislazione relativa al volontariato, cooperazione allo sviluppo, ambiente, sanità, consumerismo;
 - **Focus**

Il contesto europeo

- Trattato di Lisbona
Le istituzioni danno ai cittadini e alle associazioni rappresentative, attraverso gli opportuni canali, la possibilità di far conoscere e di scambiare pubblicamente le loro opinioni in tutti i settori di azione dell'Unione. (...) Le istituzioni mantengono un dialogo aperto, trasparente e regolare con le associazioni rappresentative e la società civile.
- Procedure di consultazione → incidenza in altre politiche; esperienza specifica; interessi non organizzati; attività di consultazione pregressa; equilibrio tra tipologie di soggetti
- Proposte del Comitato economico e sociale (2002; 2006).
Elementi di valutazione:
 1. Disposizioni statutarie e loro attuazione;
 2. Radicamento dell'organizzazione negli Stati membri;
 3. Criteri qualitativi

Forme e spazi di partecipazione settore pubblico / 1

- Ministeri:
 - Luoghi e pratiche di inclusione di soggetti della società civile (44 tra commissioni, consulte, osservatori, forum, nuclei);
 - Focus Ministero ambiente, istruzione università e ricerca, del lavoro e del welfare (interviste 2004)
- Regioni:
 - Toscana (legge sulla partecipazione)
 - Marche (previsto ruolo associazioni nel Programma regionale di sviluppo e consultazione associazioni per Piano sociale 2008-2010)
 - Puglia (Assessorato alla Trasparenza e cittadinanza attiva: Piano regionale della salute; Piano programmazione partecipata)

Forme e spazi di partecipazione settore pubblico / 2

- Comuni:
 - Roma ("Regolamento di partecipazione dei cittadini alle trasformazioni urbane"; Forum Agenda 21; Piano regolatore sociale)
 - Milano (Statuto del Comune; consulte cittadine)
 - Napoli (programmazione partecipata per la redazione del Piano di Zona 2007 – 2009: Tavolo territoriale del terzo settore; Consulta delle associazioni e delle organizzazioni di volontariato)
- Organismi istituzionali:
 - CNEL (10 rappresentanti delle associazioni di promozione sociale e delle organizzazioni del volontariato nominati dalla Presidenza del Consiglio)
 - Authority (per l'Energia elettrica e il gas e per le Comunicazioni: audizioni, consultazione, pareri, denunce e segnalazioni)

Forme e spazi di partecipazione settore privato

- Organismi rappresentativi del settore privato (ANIA, ABI):
 - rapporti di partnership con associazioni di consumatori
 - protocolli d'intesa
 - accordi
 - dialogo
- Imprese (pubbliche; banche; multinazionali; sociali):
 - Eni (dialogo e consultazione; linee guida per lo stakeholder engagement)
 - Enel (stakeholder forum; modello di valutazione del rapporto con gli stakeholder)
 - Monte dei Paschi di Siena (Consumer Lab)
 - Unicredit (Comitati locali; Comitato etico e ambientale Pioneer Investments)

Forme e spazi di partecipazione legislazione in settori rilevanti

- Legge sul volontariato organizzato 266/91 e attuali proposte di modifica;
- Legge sulle Ong di cooperazione allo sviluppo n.49/1987 e disegno di legge delega per la sua riforma
- Legge 281/98 a tutela dei consumatori e legge finanziaria 2008
- Legge 349/86 sulle associazioni ambientaliste
- Legislazione sui servizi sanitari l.n.229/99 e 502/92

I criteri di rappresentatività sintesi

- non pubblici
- legati a rappresentatività (non meglio definita) nazionale o territoriale, per il tema in questione
- comprovata esperienza/curriculum dei soggetti selezionati nel settore in questione
- iscrizione ai registri tipologia di organizzazione
- attività minima in un certo numero di regioni
- numerosità associati
- finalità programmatiche
- ordinamento interno democratico previsto dallo statuto
- continuità temporale dell'azione
- rilevanza esterna dell'attività svolta

I criteri di rappresentatività per il volontariato

- Le proposte di modifica alla legge 266)91 (AC 1171 ed abb.)
- Coordinamenti e federazioni delle OdV rientrano nella definizione di volontariato
- Registro nazionale delle OdV, con iscrizione riservata alle OdV che, direttamente o indirettamente, siano iscritte nei registri delle OdV istituiti dalle regioni in almeno 7 regioni e siano presenti in almeno 20 province
- Osservatorio nazionale per il volontariato (organo consultivo del Ministro) composto da 20 membri scelti per metà tra le OdV iscritte nel registro nazionale e per l'altra metà tra le altre OdV. Si aggiungono due esperti, un rappresentante dei centri di servizio ed uno dei comitati di gestione
- Intervista al referente Auser (2004): non ci sono utilizzati criteri oggettivi per la selezione delle OdV nell'Osservatorio, ma informali che fanno riferimento alle organizzazioni più rappresentative sul territorio nazionale, ma senza una verifica obiettiva

I criteri di rappresentatività per le ONG di cooperazione allo sviluppo

- Attività svolta e garanzia di capacità di realizzazione dei progetti
- Finalità non di lucro e indipendenza da enti con finalità di lucro
- Esperienza operativa di almeno tre anni e capacità organizzativa, in rapporto ai Paesi in via di sviluppo, nei settori per cui si richiede il riconoscimento di idoneità;
- Il disegno di legge per la riforma della legge sulla cooperazione amplia la tipologia di soggetti (enti pubblici, onlus, associazioni di solidarietà internazionale, organizzazioni di commercio equo e solidale, della finanza etica e del microcredito, comunità di cittadini immigrati)
- Intervista al referente Associazione ONG (2004): criteri di consultazione discrezionali, non oggettivi né giuridici

I criteri di rappresentatività per le associazioni ambientaliste

- Associazioni di protezione ambientale a carattere nazionale e quelle presenti in almeno cinque regioni individuate con decreto del Ministro dell'ambiente sulla base:
 - delle finalità programmatiche e
 - dell'ordinamento interno democratico previsti dallo statuto,
 - della continuità dell'azione (almeno 3 anni di operatività a rilevanza nazionale) e
 - della sua rilevanza esterna.
- Nelle azioni in giudizio per controversie ambientali sono legittimate ad agire solo le associazioni aventi rilievo nazionale riconosciute da un decreto ministeriale. Alle branche locali non è consentito agire in giudizio autonomamente.
- Intervista al referente del WWF (2004): discrezionalità del Ministero circa criteri di consultazione delle singole associazioni e circa i tempi e metodi di coinvolgimento informale di quelle riconosciute.

I criteri di rappresentatività per le organizzazioni operanti nella sanità

- Le leggi (502/92) e i regolamenti dei diversi tavoli di consultazione non chiariscono i criteri di selezione delle organizzazioni di cittadini ammesse
- Intervista al referente della Fish (2004): per legge solo le organizzazioni storiche avrebbero diritto alla rappresentanza, ma al di là dei criteri oggettivi e formali, se un'associazione ha delle proposte operative e culturali valide e le sa comunicare viene considerata dalle istituzioni.

I criteri di rappresentatività per le associazioni di consumatori e utenti

- Codice del Consumo, art. 137: le associazioni di consumatori e degli utenti sono riconosciute rappresentative al livello nazionale se in possesso, tra gli altri, dei seguenti requisiti:
 - costituzione da almeno tre anni
 - base democratica e scopo esclusivo la tutela dei consumatori e degli utenti, senza fine di lucro (per statuto);
 - tenuta elenco degli iscritti aggiornato;
 - numero di iscritti non inferiore allo 0,5 per mille della popolazione nazionale e presenza sul territorio di almeno cinque regioni o province autonome, con un numero di iscritti non inferiore allo 0,2 per mille degli abitanti di ciascuna di esse, da certificare con atto notorio.

Focus: Forum del terzo settore

- Circa 100 organizzazioni con 18 milioni di soci.
- Tra i compiti principali: rappresentanza sociale e politica nei confronti di governo ed istituzioni.
- Possono associarsi realtà nazionali di primo e secondo grado che hanno la finalità di operare nell'interesse collettivo, presenti in almeno sei regioni con una base associativa formata da almeno 2.000 persone fisiche o 50 organizzazioni.
- Patto per la solidarietà (1998): il Governo riconosce il Forum come "la rappresentanza più significativa" del mondo della solidarietà.
- Protocollo d'intesa aggiuntivo al Patto per lo sviluppo e l'occupazione (1999): il FTS è parte sociale riconosciuta.

Focus: CNCU

- Istituito per legge e composto dai rappresentanti di 16 associazioni dei consumatori e degli utenti.
- Pareri su disegni di legge e schemi di regolamento che riguardino i diritti e gli interessi dei consumatori e degli utenti; essere convocato in audizione; interpellare soggetti istituzionali, associazioni e rappresentanti delle imprese; sottoscrivere protocolli d'intesa.
- Legittimazione a promuovere azioni inibitorie e ad agire a tutela degli interessi collettivi dei consumatori e degli utenti, anche tramite la class action (in cui sono legittimati ad agire anche associazioni e comitati "adeguatamente rappresentativi degli interessi collettivi fatti valere")

Focus: CSV

- Vengono istituiti nel 1991 con la legge 266 sul volontariato (“centri di servizio a disposizione delle organizzazioni di volontariato, e da queste gestiti, con la funzione di sostenerne e qualificarne l'attività”).
- Sono 77 con una rete di 8.600 associazioni.
- Nominati dai Comitati di gestione dei fondi per il volontariato che valutano le proposte di organizzazioni di volontariato associate o di secondo livello, nonché di fondazioni bancarie e casse di risparmio.
- La revisione della legge sul volontariato apre alcune questioni anche relativamente al ruolo dei CSV come rappresentanti del volontariato.

Conclusioni sulla ricognizione

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

Qualche conclusione sull'Italia

- Tutte e tre le questioni citate all'inizio emergono come problematiche.
- Rappresentanza diretta: in assenza di criteri precisi e condivisi, il ruolo di rappresentanza svolto dalle organizzazioni civiche è spesso soltanto presunto o frutto di legittimazione di fatto.
- Rappresentanza di secondo grado: le organizzazioni ombrello tendono, confermando la letteratura esistente, a essere considerate come attori di policy in sé
- Rappresentanza interna: la presenza con ruoli di leadership di soggetti come le donne e gli immigrati nelle organizzazioni civiche è estremamente scarsa



Linee di sviluppo della riflessione

Dati di fatto

- Rappresentanza non solo dei propri membri, ma anche di larghi settori della società o della società nel suo insieme
- Rappresentanza di minoranze di rilevanza pubblica (esempio limite: malattie rare)
- Rappresentanza di soggetti che non possono rappresentarsi da soli (es. carcerati, immigrati irregolari)
- Funzioni rappresentative di organizzazioni di servizio (es. comunità di accoglienza) senza mandati o ruoli formali
- Rappresentanza non solo di soggetti ma di problemi, situazioni, valori, ecc.
- Funzioni rappresentative che si sovrappongono a quelle di altri soggetti (es. partiti, sindacati)

Scorciatoie, vicoli ciechi

- Due tendenze da evitare:
 - “Non è un problema, valiamo per quello che facciamo”
 - Certificazione formale
- La scorciatoia dell’accountability (che riporta al problema della rappresentanza e della rappresentatività)
- La scorciatoia della legittimazione di fatto (facilmente messa in discussione anche quando reale)
- La scorciatoia della rappresentanza presunta (basata su un iniziale atto arbitrario dato poi per acquisito)
- La necessità di definire un nuovo quadro e conseguenti criteri operativi: atto di responsabilità adeguato allo stadio di sviluppo delle organizzazioni civiche

I risultati del progetto di Active Citizenship Network / 1

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

I risultati del progetto di Active Citizenship Network / 2

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

Le conclusioni

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