

# La questione della rappresentatività delle organizzazioni civiche tra dichiarazioni ufficiali e criteri ombra<sup>1</sup>

Giovanni Moro<sup>2</sup>

## 1. Le organizzazioni civiche e la crisi della rappresentanza

### 1.1. La rappresentanza in questione

Non c'è dubbio che quello della rappresentanza sia uno dei temi più importanti nella vita delle democrazie contemporanee. Ovunque nel mondo, infatti, i due significati di questo concetto – “agire per conto di” e “parlare a nome di” qualcun altro, in inglese *to act for* e *to stand for* – suscitano importanti e non risolte questioni.

Le assunzioni riguardanti l’“agire per conto di” sono messe in discussione da molti fenomeni, tra i quali la notevole diminuzione della partecipazione elettorale; l’indebolimento delle istituzioni rappresentative al livello nazionale; il rafforzamento di istituzioni che non sono né nominate dalla cittadinanza né responsabili delle proprie azioni; l’emergere di attori privati e sociali che hanno una profonda influenza sulla vita pubblica pur non avendo alcuna legittimazione formale.

Anche le assunzioni riguardanti la rappresentanza come “parlare a nome di” sono messe in questione. E’ ormai di senso comune che le pubbliche istituzioni hanno perso o stanno perdendo la loro capacità di “rendere visibile” la società come un tutto, di conoscere e far emergere le condizioni e i bisogni di parti rilevanti della popolazione, di cogliere l’identità multiculturale, multi-etnica e multi-religiosa delle società che sono alla loro base. La ben nota e documentata sfiducia dei cittadini verso i loro leader politici è certamente correlata a questa caduta della capacità delle istituzioni di “parlare a nome di”.

Vari tentativi di ridefinire le visioni della realtà e i modelli operativi dei governi prendono le mosse precisamente da questa crisi della rappresentanza. Approcci come quelli della Governance, del Reinventing government e del New public management emergono tutti dalla convinzione che i corpi rappresentativi devono essere aperti agli altri attori, non solo per migliorare la loro legittimazione, ma anche per rendere l’intera cittadinanza più visibile e metterla in condizione di affermare i propri diritti<sup>3</sup>.

Le organizzazioni di cittadini, benché differenti quanto a natura, dimensioni e campi di azione, sono tutte chiamate in causa dalla crisi della rappresentanza. Il loro sviluppo,

---

<sup>1</sup> Questo articolo – in corso di pubblicazione sulla rivista *Meridiana* – è una rielaborazione del paper intitolato “The Issue of Representativeness of Civic Organizations: Between Official and Hidden Criteria”, presentato alla conferenza organizzata all’Università di Warwick (UK) dal Voluntary Sector Studies Network e dal National Council of Voluntary Organizations il 5 e 6 settembre 2007.

<sup>2</sup> FONDACA, Fondazione per la cittadinanza attiva, e Facoltà di Scienze della formazione, Università di Roma Tre.

<sup>3</sup> Cfr., ad esempio Guy Peters B., *The Future of Governing*, University Press of Kansas, Lawrence 2001; v. anche Moro G., “The Citizen Side of Governance”, in *The Journal of Corporate Citizenship*, Issue 7, Autumn 2002, pp. 18-30.

avvenuto in tutto il mondo negli ultimi trent'anni, ha infatti un significato che tocca il centro del problema. Ciò risulta evidente se si considera che:

- Le organizzazioni di cittadini, portano avanti – spesso con successo – i bisogni, i diritti e le richieste di soggetti che non sono riconosciuti dagli stati e dai loro programmi pubblici;
- In questo modo, esse pongono una quantità di questioni, sia di carattere generale che riflettenti i bisogni di gruppi specifici, nell'agenda pubblica;
- Esse esercitano, spesso in modo notevolmente efficace, un ruolo che è, in teoria, di esclusiva competenza delle istituzioni rappresentative, dei partiti politici e dei "partner sociali" (sindacati e associazioni imprenditoriali).

Si può affermare, in sintesi, che le organizzazioni civiche – ossia quelle forme di auto-organizzazione di cittadini che non si limitano ad agire nel quadro della libertà di associazione a fini privati, ma che operano nell'arena pubblica – sono nello stesso tempo un indicatore della più generale crisi di rappresentanza e una delle risposte che sono emerse nei dinamismi politici delle società contemporanee. Trattare la crisi della rappresentanza focalizzando l'attenzione sull'attivismo civico, pertanto, può essere fonte di informazioni di portata generale.

### *1.2. Organizzazioni di cittadini e rappresentatività: un problema irrisolto*

C'è però una ragione più puntuale per affrontare questo argomento: il fatto che le organizzazioni di cittadini stiano cooperando a colmare il vuoto di rappresentanza tra la cittadinanza e i poteri pubblici, al fine di dare voce e visibilità a persone e interessi altrimenti assenti dalla scena pubblica, genera situazioni e problematiche specifiche della massima rilevanza nel quadro del passaggio da sistemi incentrati sul *government* a sistemi di governance. Si tratta di fenomeni inattesi quanto ineludibili, che gli attori coinvolti trattano con difficoltà e incertezze.

Ciò risulta evidente dall'atteggiamento spesso mostrato dagli attori politici e istituzionali verso le organizzazioni di cittadini. Da una parte, questi attori sembrano riporre fiducia nelle organizzazioni civiche in quanto capaci di avvicinare la società allo stato e di rendere più efficaci i governi. Dall'altra parte, essi esprimono paura e sospetto verso queste organizzazioni, in quanto esse pretendono di rappresentare persone e problemi la cui cura sarebbe di competenza pubblica. Questo atteggiamento contraddittorio dei soggetti pubblici può essere considerato un caso di "Sindrome del Dott. Jekyll e di Mr. Hyde"<sup>4</sup>.

Le organizzazioni di cittadini spesso sembrano confermare questa assunzione con i loro comportamenti. Ad esempio, esse usano prendere la parola in nome di persone che non hanno mai effettivamente consultato; o non hanno un processo di comunicazione con i propri gruppi di riferimento chiaro, continuo e pubblico; o pretendono di prendere parte ai processi di decision making sulla mera base della loro auto-nomina come rappresentanti di questo o quel gruppo sociale. In altre parole, le organizzazioni

---

<sup>4</sup> Active Citizenship Network, "Public Institutions Interacting with Citizens' Organizations. A Survey on Public Policies on Civic Activism in Europe", paper, March 2004, scaricabile da <http://www.fondaca.org/archivio.htm>.

civiche spesso falliscono nell'esercitare l'accountability richiesta dai loro crescenti poteri e capacità di influenza, rendendo così la governance democratica più difficile.

La impressione generale che emerge è che la questione della rappresentatività delle organizzazioni di cittadini è di importanza vitale, ma è anche sottostimata, o trattata utilizzando strumenti obsoleti o inadeguati.

Un buon esempio di ciò è l'atteggiamento della Unione europea. Il testo della proposta di trattato costituzione della UE (non importa qui che esso sia stato rigettato) dimostra la apertura della Unione europea verso le organizzazioni civiche e della società civile in generale: l'articolo 46 del Trattato afferma infatti la volontà dell'Unione di rendere le organizzazioni di cittadini proprie partner nei processi di policy making (per essere più precisi di decision making). Questo articolo menziona due volte le "associazioni rappresentative", ma non chiarisce in alcun modo che cosa la parola "rappresentativo" dovrebbe significare.

Parlando in generale, mentre c'è un ampio consenso sulla necessità di coinvolgere i gruppi e le organizzazioni di cittadini nel policy making, dal livello locale a quello globale, c'è anche incertezza e confusione riguardo a quali criteri dovrebbe essere necessario soddisfare da parte delle organizzazioni di cittadini affinché esse possano essere riconosciute come attori legittimi.

Questo problema è profondamente radicato nella realtà. Le organizzazioni civiche possono infatti avere differenti posizioni sulla questione della rappresentatività e possono essere rappresentative in modi molto diversi. Ad esempio, le organizzazioni di consumatori, di advocacy e di tutela dell'ambiente in linea di principio non rappresentano solo i loro membri, ma anche larghi settori della società o la società nel suo insieme. In contrasto, anche un piccolo gruppo comunitario che si prende carico delle persone con HIV o dei senza fissa dimora, rappresenta qualcosa di più dei suoi membri, ma in un senso molto differente: quello di lavorare per la protezione di minoranze deboli e di gruppi target i cui diritti e interessi sono una preoccupazione pubblica. Nel caso delle organizzazioni di cittadini, il verbo "rappresentare" può quindi essere riferito a molti oggetti differenti: per esempio, a un attore, a un target, a un problema o a una specifica condizione che riguarda alcune persone. Si tratta di questioni serie, le quali dimostrano che gli usuali criteri meramente quantitativi ("Quanti siete?"), utilizzato tradizionalmente per pesare la importanza dei partiti politici e dei sindacati, non si adattano alle organizzazioni di cittadini, per quanto siano i più semplici da utilizzare perché non implicano l'esercizio di alcuna responsabilità.

Va aggiunto che la comunità scientifica tende a ignorare la questione della rappresentatività delle organizzazioni civiche. E quando invece se ne occupa tende a concludere che le organizzazioni di cittadini sono per definizione non rappresentative, o almeno non lo sono nel senso comune del termine<sup>5</sup>. Gli operatori, al contrario,

---

<sup>5</sup> Cfr. Fiorina M., "Extreme Voices: A Dark Side of Civic Engagement", in Skocpol T., Fiorina M. P. (eds.), *Civic Engagement in American Democracy*, Brookings Institution Press, Washington D.C. 1999, pp. 395-426; Verba S., Lehman Schlozman K., Brady H. E., *Voice and Equality. Civic Voluntarism in American Politics*, Harvard University Press, Cambridge 1995; Warren M., Castiglione D., "The Transformation of Democratic Representation", in *Democracy and Society*, Center for Democracy and the Third Sector, Georgetown University, n. 2/2004; Magette P., *Le régime politique de l'Union européenne*, Science Po

hanno quella della rappresentatività delle organizzazioni di cittadini come una delle loro più rilevanti preoccupazioni. Essi infatti si trovano a fronteggiare un fenomeno di attivismo civico nell'arena pubblica che è in espansione, apparentemente senza risorse per fronteggiarlo.

Deve essere infine aggiunto che la focalizzazione sull'accountability, che attualmente coinvolge anche le organizzazioni di cittadini<sup>6</sup>, non è sostitutiva del tema della rappresentatività. Al contrario, nel momento in cui si afferma che le organizzazioni civiche devono essere "accountable" verso i loro gruppi di riferimento, la questione della rappresentatività ritorna come questione cruciale.

La discussione su un tema di così cruciale importanza, insomma, sembra essere condotta in modo piuttosto generico e senza il supporto di informazioni provenienti da materiale empirico. Ripartire da ciò che accade nella realtà, quindi, può essere di notevole supporto sia per la comunità scientifica che per i policy maker. Un contributo in questa direzione è rappresentato dai risultati di un progetto di ricerca e di dialogo che sono illustrati in questo articolo.

## **2. Il progetto "Assessing and Reviewing the Criteria of Representativeness of 'Civic NGOs'"**

Nel 2003, con il supporto della Commissione europea, DG Educazione e cultura, e di alcune istituzioni internazionali<sup>7</sup>, Active Citizenship Network (il network europeo del movimento italiano Cittadinanzattiva) ha promosso un progetto su questo tema. Essa ha coinvolto principalmente i paesi della "Nuova Europa" (paesi della UE + candidati, all'epoca 15+13), ma ha avuto anche una parte dedicata all'America Latina. Lo scopo del progetto era quello di esaminare i criteri istituzionali esistenti per identificare le organizzazioni civiche "rappresentative" da coinvolgere nei processi di policy e di raccogliere e dibattere le proposte di queste per fissare criteri e procedure equi ed efficaci.

Il rapporto finale del progetto è intitolato "Participation in Policy Making: Criteria for the Involvement of Civic NGOs". In questo articolo, sono riportati e discussi lo sviluppo e i principali risultati del progetto<sup>8</sup>.

---

Les Presses, Paris 2006; Fabry E., *Qui a peur de la citoyenneté européenne? La démocratie à l'heure de la Constitution*, Presses Universitaires de France, Paris 2005. V. anche Moro G., ID. (2005), "Citizens' Evaluation of Public Participation", in Joanne Caddy (ed.), *Evaluating Public Participation in Policy Making*, OECD, Paris 2005, pp. 109-126.

<sup>6</sup> Cfr. Jordan L., Van Tuijl P., *Ngo Accountability. Politics, Principles and Innovations*, Earthscan Publishing, London 2006.

<sup>7</sup> Si tratta dell'Inter-American Development Bank (IADB), dello United Nations Development Programme (UNDP), del Comitato economico e sociale dell'Unione europea, della World Bank e della Secretaría de Cooperación Iberoamericana (SECIB). Il progetto si è svolto tra il settembre del 2003 e l'ottobre del 2004.

<sup>8</sup> La équipe di Active Citizenship Network che ha progettato e condotto la ricerca era composta, oltre che dall'autore di questo articolo, da Cecilia Fonseca, Pamela Harris, Charlotte Roffiaen e Melody Ross. Il rapporto può essere scaricato dal sito <http://www.fondaca.org/archivio.htm>. Il sito web di ACN è [www.activecitizenship.net](http://www.activecitizenship.net).

## 2.1. Dalla rappresentatività agli standard per la partecipazione al policy making, e vice versa

Al fine di operationalizzare il tema della rappresentatività, la *équipe* ha stabilito di tradurlo nella questione della definizione di standard per il coinvolgimento di organizzazioni civiche nel processo di policy making. In altre parole, la questione della rappresentatività delle organizzazioni civiche è stata ricondotta a quella della identificazione e dell'analisi dei criteri che le istituzioni usano per identificare le organizzazioni di cittadini rappresentative come partner nel policy making.

Il *rationale* per questa scelta è stata l'assunzione che quelle organizzazioni di cittadini che sono invitate o autorizzate a interagire e cooperare con i governi, sono considerate rappresentative. I criteri per la loro ammissione possono quindi essere considerati come effettivi standard di rappresentatività fissati e praticati dalle autorità pubbliche.

Naturalmente, poiché il ruolo attivo dei cittadini nel policy making è un dato di fatto e non una decisione delle istituzioni, ci possono essere – e di fatto ci sono – associazioni di cittadini che sono rappresentative ma non partecipano a forme di dialogo e cooperazione con i governi. Cionondimeno, si può assumere che tutte le organizzazioni di cittadini che interagiscono con i governi sono considerate rappresentative, o perché agiscono per conto di, o perché parlano a nome di qualcuno o di qualcos'altro<sup>9</sup>. Questo significa che quando le istituzioni pubbliche coinvolgono le organizzazioni di cittadini nel policy making, esse lo fanno sulla base dell'assunzione che queste organizzazioni – a causa di fattori come l'esperienza, la competenza, il background e la presenza diffusa – sono in grado di svolgere uno o entrambi dei seguenti ruoli:

- Parlare a nome di individui e comunità coinvolti nelle questioni pubbliche (agire per conto di);
- Dare visibilità a tali individui e comunità (parlare a nome di).

In altre parole, si è presupposto che raccogliere e analizzare gli standard fissati dai governi per la identificazione delle organizzazioni di cittadini e verificare la loro effettiva implementazione e i problemi correlati, implica la raccolta di informazioni rilevanti sui criteri di rappresentatività delle organizzazioni di cittadini nell'ambito del policy making.

Questi erano gli intendimenti e i risultati attesi del progetto di Active Citizenship Network nel suo versante conoscitivo. L'obiettivo operativo, invece, era quello di definire linee guida condivise, in grado di fornire un quadro migliore e più efficace per il coinvolgimento delle organizzazioni civiche rappresentative, superando i problemi che riguardano alcuni dei criteri esistenti. Questo obiettivo era concepito per sostenere non solo gli interessi delle organizzazioni civiche, ma anche quelli delle pubbliche istituzioni. Sviluppare adeguati standard e criteri per la valutazione della rappresentatività delle organizzazioni di cittadini potrebbe infatti mettere le pubbliche istituzioni in condizione di fare un migliore uso della energia civica, assicurando nello stesso tempo che le organizzazioni di cittadini esercitino i loro rilevanti poteri con piena responsabilità.

---

<sup>9</sup> Escludendo casi di agende politiche e di associazione con partiti politici e governi, che non erano l'oggetto della survey.

## 2.2. Quadro concettuale e metodologico

Sulla base del *rationale* ricordato sopra, sono stati utilizzati alcuni concetti chiave al fine di definire il campo di ricerca, che ha rappresentato il quadro dello studio. I concetti chiave erano tre: organizzazione civica, politica pubblica e criterio di identificazione.

Il primo concetto è quello di *organizzazione civica* o di cittadinanza attiva. Questo concetto si riferisce a organizzazioni non governative e non profit – qualunque sia il loro raggio di azione, la dimensione, lo status giuridico, gli obiettivi e la membership – che siano organizzate autonomamente dai cittadini al fine di proteggere diritti, promuovere interessi generali e prendersi cura di beni comuni. Questa definizione include organizzazioni volontarie, movimenti di advocacy (ad esempio nei campi dei diritti umani, dei diritti dei consumatori, dell'ambiente, delle pari opportunità), servizi di informazione e consulenza, imprese sociali, organizzazioni di base e comunitarie, gruppi di self-help, ONG di cooperazione internazionale<sup>10</sup>.

L'uso del concetto di cittadinanza attiva mette in condizione di identificare un insieme di organizzazioni della società civile che non solo perseguono legittimi scopi privati (sulla base del principio della libertà di associazione), ma agiscono anche nell'arena pubblica occupandosi di questioni di interesse generale, esercitando quindi ruoli che interferiscono con quelli dei poteri pubblici e dei soggetti politici tradizionali.

Il secondo concetto chiave è quello di *politica pubblica*. Esso si riferisce all'insieme delle azioni che le autorità pubbliche promuovono per fronteggiare un pubblico problema. Queste azioni sono usualmente articolate in diverse fasi:

- Definizione dell'agenda delle questioni pubbliche;
- Progettazione delle strategie e dei programmi;
- Assunzione di decisioni su un piano di azione in forma di leggi, regolamenti e decisioni operative;
- Implementazione del piano attraverso azioni, strutture o risorse;
- Valutazione degli effetti e degli impatti del piano messo in opera<sup>11</sup>.

Il campo del policy making è distinto da quello della politica (*politics*), le regole della quale legittimano il trattamento privilegiato di gruppi e interessi sulla base di considerazioni connesse all'ideologia e sono strutturate dalla logica del processo elettorale. Grazie all'approccio della policy analysis è possibile focalizzarsi sul processo di gestione di problemi pubblici su una base quotidiana, qualcosa di differente dal processo politico. La politica pubblica è rilevante perché il policy making è diventato una nuova arena della partecipazione dei cittadini nella vita pubblica, dove la questione della rappresentanza assume una particolare importanza e si presenta in modo autonomo dalle dinamiche tipiche del sistema democratico tradizionale<sup>12</sup>.

---

<sup>10</sup> Cfr. Moro G., *Azione civica. Conoscere e gestire le organizzazioni di cittadinanza attiva*, Carocci, Roma 2005.

<sup>11</sup> Cfr. Meny Y., Thoenig J.C., *Le politiche pubbliche*, Il Mulino, Bologna 1996; Howlett M., Ramesh M., *Come studiare le politiche pubbliche*, Il Mulino, Bologna 2003.

<sup>12</sup> Questo "divorzio" tra politica e politiche è uno degli elementi che caratterizza la stessa Unione europea e il suo rapporto con gli stati nazionali e con la cittadinanza, come è stato illustrato di recente da Vivien Schmidt in *Democracy in Europe. The EU and National Politics*, Oxford University Press, Oxford 2006.

Questo concetto è anche utile ad evitare un fraintendimento abbastanza comune, che incentra i processi partecipativi solo sulla fase della decisione. La ricerca si è basata sull'assunto che partecipare non significa solo discutere leggi e programmi, ma anche agire nella implementazione delle politiche.

Il terzo concetto chiave è quello di *criterio di identificazione*, che si riferisce alle norme e agli standard che influenzano o determinano la possibilità delle organizzazioni civiche di essere coinvolte nella formulazione, implementazione e/o valutazione delle politiche pubbliche. I criteri di identificazione svolgono questo ruolo limitando o regolando la discrezionalità delle pubbliche istituzioni nel coinvolgere partner e/o interlocutori nell'ambito degli attori non governativi. Questi criteri possono essere definiti in un contesto legale, prendere la forma di politiche generali o settoriali o semplicemente descrivere i modi in cui quelle istituzioni funzionano effettivamente. I criteri hanno la qualità di applicarsi equamente a tutte le entità collocate in posizione simile. Essi possono pertanto essere considerati il lato pratico e operativo dei paradigmi generali che definiscono il valore di organizzazioni civiche come soggetti che "parlano a nome" e "agiscono per conto" di altri soggetti. Il punto è che questi paradigmi o assunzioni di base sono usualmente inespliciti come tali, ma sono piuttosto direttamente tradotti in quelle norme e standard operativi che sono stati definiti come criteri di identificazione.

In altre parole, il concetto di criterio di identificazione è importante perché la questione della rappresentatività può essere tradotta operativamente nella definizione di efficaci criteri per scegliere le organizzazioni abilitate a partecipare al policy making. Questo significa che, grazie alla identificazione e all'analisi dei criteri è possibile studiare empiricamente la questione della rappresentatività delle organizzazioni di cittadinanza attiva nell'arena delle politiche pubbliche.

E' stato deciso inoltre che 30 organizzazioni nazionali di cittadini operanti in Europa che sono state partner del progetto avrebbero agito come una "Citizens' Jury" al fine di valutare i risultati della ricerca e avanzare proposte circa un nuovo quadro di criteri e procedure sulla rappresentatività delle organizzazioni civiche<sup>13</sup>. In questo senso, il progetto è stato anche un esperimento di democrazia deliberativa che ha coinvolto un campione di organizzazioni civiche – ossia, del target investito direttamente dal problema in discussione.

### *2.3. Strumenti e sviluppo della ricerca*

La ricerca è stata realizzata sia in Europa che in America Latina. In questo articolo, tuttavia, ci riferiremo solo ai risultati provenienti dal lato europeo del progetto, con l'aggiunta di informazioni provenienti da istituzioni comunitarie, internazionali o

---

<sup>13</sup> Cfr. Jefferson Centre for New Democratic Process, *The Citizens' Jury Process*, Minneapolis 2002, scaricabile da [www.jefferson-center.org/citizens\\_jury.htm](http://www.jefferson-center.org/citizens_jury.htm).

multilaterali<sup>14</sup>, nonché da alcuni paesi non europei utilizzati come termini di confronto<sup>15</sup>.

Il progetto è stato strutturato in quattro operazioni volte a raccogliere differenti tipi di dati e informazioni sul tema della rappresentatività delle organizzazioni civiche:

- Questionari rivolti ai governi (sono state ricevute 35 risposte sostanziali, 28 provenienti da governi europei, 3 da governi non europei, 1 dall'Unione europea e 3 da istituzioni multilaterali o internazionali);
- Una ricerca su internet condotta dalle organizzazioni partner (sono stati visitati in ciascun paese i siti internet di 8 istituzioni governative in 26 paesi europei e 10 siti internet dell'Unione europea);
- Studi di caso (6 interviste con leader di organizzazioni civiche e rappresentanti governativi realizzate in Polonia, Regno Unito, Italia e Unione europea);
- position paper delle organizzazioni partner (ognuna delle 30 organizzazioni partner del progetto operanti al livello nazionale nell'Europa allargata ha scritto un position paper di 3 pagine sui risultati della ricerca)<sup>16</sup>.

I risultati di queste operazioni sono stati presentati e discussi in una conferenza a Bruxelles, tenuta il 16 e 17 settembre 2004. Sulla base degli esiti della discussione è stato quindi prodotto e diffuso un rapporto finale del progetto.

### 3. Principali risultati

I principali risultati della ricerca provengono da quattro focus e riguardano:

- Una tipologia generale dei criteri;
- L'analisi dei criteri esistenti;
- Informazioni provenienti dagli studi di caso;
- Valutazione dei criteri esistenti da parte dei partner civici.

---

<sup>14</sup> Si tratta di OECD, UNICEF, World Bank, UN ECOSOC, IADB, The United Nations, UN Environmental Program e di 4 istituzioni dell'Unione europea (Commissione, Parlamento, Comitato economico e sociale, Comitato delle regioni).

<sup>15</sup> Si tratta di Australia, Canada, Tunisia, Stati Uniti.

<sup>16</sup> Le organizzazioni che hanno partecipato al progetto sono le seguenti: The World of NGOs, Austria; Foundation for Future Generations, Belgium; NGO Development Centre Bourgas, Bulgaria; Cyprus Consumers Association, Cyprus, Consumer Defence Association, Czech Republic; Danmarks Aktive Forbrugere, Denmark; Peipsi Centre for Transboundary Cooperation, Estonia; European Confederation of Workers' Co-operatives, Social Cooperatives and Participative Enterprises (CECOP), European Union; European Liaison Committee on Services of General Interest (CELSIG), European Union; European Citizen Action Service (ECAS), European Union; International Federation for Human Rights (FIDH), European Union; The Consumers, Finland; Reseaux Services Public, France; Maecenata Institut, Germany; European Expression, Greece; Consumer Protection Center (KEPKA), Greece; Nosza Projekt, Hungary; Age Action, Ireland; Associazione Nazionale delle Cooperative di Servizi e Turismo (ANCST), Italy; Consumers Association, Malta; Center for European Studies and Training (CESO), The Netherlands; European Centre of Sustainable Development (CEZR), Poland; Oikos, Portugal; Romanian Association for Consumers Protection (APC Romania), Romania; Association of Slovak Consumers, Slovak Republic; Legal Information Center for NGOs (PIC), Slovenia; Confederación de Consumidores y Usuarios (CECU), Spain; Kvinnoforum, Sweden; The Human Resources Development Foundation (HRDF), Turkey; Rutland Citizens' Advice Bureau, United Kingdom.

### 3.1. La tipologia generale dei criteri

Al fine di costruire una visione generale dei criteri di rappresentatività esistenti e utilizzati dalle pubbliche istituzioni, è stata creata una tipologia generale di essi. Questa tipologia, basata sulle fonti ufficiali, è stata anche una guida per ulteriori analisi.

Gli item utilizzati per costruire la tipologia (v. sotto, tavola 1) sono i seguenti.

I criteri *positivi* possono essere standard ufficiali e scritti. I criteri *scritti* sono esposti in strumenti come leggi, regolamenti, documenti di policy governativi o amministrativi, e come tali possono essere legalmente vincolanti o esprimere un impegno politico o istituzionale. Essi possono anche essere standard non scritti, frutto della evoluzione di abitudini, pratiche istituzionali o policy implicite. I criteri *non scritti* si riferiscono a pratiche regolari e coerenti che rendono sufficientemente prevedibili le procedure di identificazione, così come nel caso in cui esse sono regolate da criteri scritti. Come i criteri scritti, essi operano in un modo conoscibile e prevedibile nel regolare l'accesso delle organizzazioni di cittadini alla partecipazione al policy making.

La esistenza di criteri positivi di identificazione può essere distinta da tre altri tipi di situazioni, in cui si possono rintracciare criteri *non positivi*:

- *Procedura aperta*, una situazione caratterizzata dalla formale apertura delle istituzioni alla partecipazione di qualunque organizzazione che intenda farlo. La partecipazione non è determinata dalle istituzioni che applicano, e dalle organizzazioni che soddisfano, qualsivoglia criteri;
- *Processo flessibile e identificazione ad hoc*. I rappresentanti istituzionali dichiarano che il loro operato non è regolato da criteri fissi, ma piuttosto segue un processo di identificazione flessibile e ad hoc (ma non necessariamente arbitrario o privo di principi);
- *Procedura arbitraria*: descrive la situazione in cui la identificazione di interlocutori non governativi da parte delle istituzioni non è vincolata o regolata da norme e standard. Un esempio di tale trattamento arbitrario potrebbe essere quello in cui la identificazione dipende da considerazioni personali o di partito, così come dalla personale sensibilità o dalle affinità del funzionario responsabile.

Per quanto riguarda la portata e il raggio di azione dei criteri, è stata fatta una distinzione tra criteri che sono (o è inteso che siano) applicati in molti differenti uffici, ministeri e aree di policy da quelli che si applicano solo a specifici settori. I *criteri generali* si riferiscono a criteri scritti o informali che si applicano attraverso differenti uffici governativi e differenti procedure, meccanismi di partecipazione e aree di policy. I *criteri settoriali* si applicano invece a particolari settori, uffici o campi di policy.

I criteri *oggettivi* sono standard che sono misurabili, come ad esempio il requisito che una organizzazione abbia un certo numero di membri per poter partecipare. Mentre si suppone che essi vengano applicati "automaticamente", essi possono dipendere anche dalla intensità dell'impegno di un'amministrazione e dalla sua capacità di verificare se tali requisiti sono stati soddisfatti.

I criteri *relativi alla organizzazione* sono:

- *Dimensione*: numero dei membri, numero dei volontari, ecc.;
- *Raggio di azione territoriale*: membership o attività in una determinata area locale, regionale, nazionale o multinazionale (ad esempio i network europei devono avere organizzazioni associate in numerosi stati membri della UE);
- *Grado/livello di organizzazione*: ad esempio organizzazioni di primo grado con membri individuali, organizzazioni di secondo grado come network o federazioni i membri dei quali sono altre associazioni;
- *Stabilità*: un numero minimo di anni di esistenza;
- *Risorse*: possono essere umane, finanziarie e tecniche;
- *Contabilità trasparente*: documentazione finanziaria verificabile.

Quanto ai criteri oggettivi *riguardanti la attività dell'organizzazione* è stato identificato il seguente:

- *Campo di attività*: la materia o l'area di policy in cui la organizzazione è impegnata. Questo può essere determinato dall'autodefinizione della organizzazione, dei suoi interessi e delle sue attività.

I criteri *valutativi*, al contrario, presentano un quadro all'interno del quale i funzionari istituzionali devono esercitare il loro giudizio nel determinare se i criteri sono stati o possono essere soddisfatti. Essi richiedono un certo livello di discrezionalità, scelta e quindi responsabilità da parte dell'amministrazione.

Quelli che *riguardano la organizzazione* sono:

- *Esperienza*: questo include il raggio e il numero di anni di esperienza;
- *Competenza*: capacità tecniche, competenza scientifica, conoscenze specifiche, know-how;
- *Reputazione*: la qualità di essere ben nota e/o rispettata in un certo territorio. Essa si può riferire più specificamente a come una organizzazione è considerata da rilevanti attori istituzionali o da altre organizzazioni;
- *Indipendenza*: dal governo, dalle imprese, da partiti politici, da sindacati, ecc.;
- *Fiducia*: buone relazioni personali tra i rappresentanti delle pubbliche istituzioni e la organizzazione, un buon rapporto di lavoro, una storia di cooperazione, reciproco favore tra la istituzione e la organizzazione;
- *Capacità di networking*: legami e connessioni con altre organizzazioni, capacità di sviluppare network ai livelli locale, nazionale, europeo o internazionale;
- *Organizzazione interna*: struttura organizzativa adeguata, controllo del bilancio e gestione finanziaria;
- *Capacità di dare visibilità/voce a interessi specifici*: questi possono essere identificati come interessi dei membri della organizzazione o di minoranze, o interessi rilevanti per uno specifico gruppo o per una questione;
- *Capacità di dare visibilità/voce a interessi generali*: espressione di preoccupazioni generali o di un largo numero di persone.

I criteri *valutativi riguardanti l'attività della organizzazione* sono:

- *Risultati passati*: effetti di progetti, consultazioni e attività già portati avanti, messi in evidenza dai precedenti di una organizzazione;
- *Qualità dei progetti proposti*: progettazione, rilevanza, efficacia ed efficienza nel perseguimento di un obiettivo o nell'uso delle risorse.

Questa tipologia, che è stata verificata e integrata con ulteriori commenti e proposte provenienti dalle organizzazioni partner, può essere considerata come un primo, rilevante risultato della survey. Sinora, infatti, una tale mappa non era disponibile e di conseguenza ogni discorso sulla rappresentatività delle organizzazioni civiche tendeva a risolversi in affermazioni generiche e talvolta ingenuie.

### 3.2. Analisi dei criteri esistenti

Come già ricordato, la ricerca includeva una survey sui criteri esistenti per la identificazione delle organizzazioni civiche rappresentative come attori del policy making, basata sulle risposte ai questionari e sul contenuto dei siti ufficiali dei governi e di altre istituzioni. Questo tipo di informazioni è stato raccolto distinguendo la fase della formazione delle politiche da quella della loro implementazione. I risultati sono sintetizzati nella tabella 1.

Tab. 1 – Tipologia e numero di riferimenti dei criteri esistenti nelle fonti ufficiali

Criteri	Formazione delle policy, N. di riferimenti	Implementazione delle policy, N. di riferimenti	Totale riferimenti
<b>· STATUS</b>			
- POSITIVI			
* Scritti, in leggi	10	5	15
* Scritti, in documenti di policy	13	14	27
* Non scritti	8	3	11
<b>Totale positivi</b>	<b>31</b>	<b>22</b>	<b>53</b>
- NON-POSITIVI			
* Procedura aperta	17	0	17
* Flessibile, ad hoc	11	0	11
* Arbitrario	2	0	2
<b>Totale non-positivi</b>	<b>30</b>	<b>0</b>	<b>30</b>
<b>· PORTATA</b>			
- GENERALE	7	2	9
- SETTORIALE	23	21	44
<b>· TIPI DI CRITERI</b>			
- OGGETTIVI			
<i>* Riguardanti la organizzazione</i>	25	19	44
- Dimensione	5	0	5
- Raggio di azione territoriale	7	1	8
- Livello	8	0	8
- Stabilità	3	3	6
- Risorse	1	7	8
- Contabilità trasparente	1	8	9
<i>* Riguardanti l'attività</i>	5	5	10
- Campo di azione	5	5	10
<b>Totale oggettivi</b>	<b>30</b>	<b>24</b>	<b>54</b>
- VALUTATIVI			
<i>* Riguardanti la organizzazione</i>	63	35	98
- Esperienza	5	9	14
- Competenza	12	8	20
- Reputazione	4	2	6
- Indipendenza	3	2	5
- Fiducia	5	2	7
- Networking	2	4	6
- Organizzazione interna	6	7	13
- Interessi specifici	20	1	21
- Interessi generali	6	0	6

* <i>Riguardanti l'attività</i>	4	18	22
- Risultati passati	4	2	6
- Qualità del progetto	0	16	16
<b>Totale valutativi</b>	<b>67</b>	<b>53</b>	<b>120</b>
<b>· APPLICAZIONE DEI CRITERI</b>			
* <i>Prerequisiti formali</i>	15	13	28
* <i>Attori del processo di identificazione</i>			
- Valutazione istituzionale	20	15	35
- Auto-nomina della organizzazione	7	0	7
- <i>Peer review</i>	6	2	8
- Ibridi	1	0	1
* <i>Strumenti e procedure per la pubblicizzazione</i>			
- Internet	15	16	31
- Gazzette ufficiali, ecc.	4	2	6
- Invito diretto	1	0	1
- Network	3	0	3

Fonte: Active Citizenship Network 2004

Sul contenuto di questa tabella possono essere svolte le osservazioni che seguono.

#### *Status e portata dei criteri*

Con riguardo alla dimensione della *formazione delle politiche* criteri positivi sono stati riportati in 31 casi, la stessa misura in cui lo sono i criteri non-positivi. Essi sono più frequentemente riportati in documenti di policy piuttosto che in leggi e in forma non scritta. In ogni caso, i criteri scritti prevalgono largamente su quelli non scritti. Per quanto riguarda i criteri non-positivi, la procedura aperta appare più frequentemente e anche i criteri flessibili sono menzionati da un numero rilevante di istituzioni. Circa la portata dei criteri, essi sono nella maggior parte dei casi settoriali. Questo potrebbe indicare la mancanza di una policy generale riguardante le organizzazioni di cittadini, già notata in altri progetti di Active Citizenship Network<sup>17</sup>.

Per quanto riguarda la *fase dell'implementazione*, ci sono molto pochi riferimenti a criteri di implementazione scritti in leggi, mentre la frequenza dei riferimenti a criteri scritti in documenti di policy sono più o meno gli stessi. Questa circostanza potrebbe essere spiegata considerando che la implementazione è vista come una tipica attività amministrativa, mentre la formazione delle policy è comunemente giudicata come un'attività più "politica", che si presta meglio, quindi, a essere regolata da leggi. I criteri non-positivi, d'altra parte, non compaiono per quanto riguarda la fase di implementazione. La procedura aperta, che era venuta in primo piano nella fase della formazione delle policy, non è stata riportata affatto nel caso della implementazione. Questo suggerisce che quando sono in gioco rilevanti risorse e attività (come nel caso della implementazione delle politiche), le istituzioni hanno un più rilevante incentivo a fissare criteri positivi. Mentre i criteri aperti e flessibili sembrano essere considerati più appropriati per la consultazione, per attività come quella di erogazione di servizi sociali sono molto più rigorosi.

<sup>17</sup> Active Citizenship Network, "Public Institutions Interacting with Citizens' Organizations", cit.; v. anche Moro G., *Azione civica*, cit., pagg. 119-138.

### *Tipi di criteri*

Con riguardo alla fase di formazione delle politiche, i criteri legati alla consistenza della organizzazione, sia di carattere oggettivo che valutativo, sono molto più frequenti di quelli legati alla sua attività. Questo potrebbe significare che, nella formazione delle politiche, le concrete attività delle organizzazioni civiche non sono una fonte per la valutazione della loro capacità di essere parte del processo di governance. Una seconda osservazione è che i criteri valutativi nelle fonti ufficiali appaiono due volte di più dei criteri oggettivi. Questo risultato, probabilmente inaspettato per molte organizzazioni civiche alle prese con i requisiti richiesti dalle burocrazie, potrebbe essere un esempio della divergenza tra le previsioni e le visioni delle istituzioni circa le organizzazioni di cittadini e la concreta realtà che esse sperimentano.

Circa la *fase della implementazione*, si può notare un analogo gap tra i criteri che riguardano la organizzazione e quelli che riguardano la sua attività: quelli relativi alla organizzazione hanno una frequenza doppia rispetto a quella dei criteri relativi all'attività. Tuttavia, il gap è minore che nella fase di formazione delle politiche. La ragione di questa differenza è che, nella fase di implementazione, è in gioco l'impatto diretto nella realtà delle politiche. Di conseguenza, i fattori operativi sono molto più importanti nel caso della implementazione di quanto non lo siano in quello della formazione delle politiche, dove sono in primo piano discussioni e decisioni.

Dall'analisi dei tipi di criteri emerge una rilevante differenza tra le fasi di formazione e di implementazione. Questo è mostrato da un esame dei più importanti criteri delle due dimensioni. Quelli relativi alla formazione delle politiche possono essere raggruppati in due insiemi: struttura e competenza (27 menzioni) e advocacy (26 menzioni), mentre quelli relativi alla fase di implementazione risultano essere l'abilità pratica (40 menzioni) e la situazione finanziaria (15 menzioni).

Deve essere inoltre notato che il solo criterio che è rilevante in entrambe le dimensioni è quello della competenza. Da una parte, ciò supporta la ipotesi che gli standard per la identificazione delle organizzazioni civiche sono trattati in modi completamente differenti nelle due fasi della formazione e della implementazione delle politiche. Dall'altra, ciò mostra la tendenza dei governi a considerare e utilizzare le organizzazioni civiche solo come esperti, trascurando o ignorando la loro natura e il loro specifico know-how.

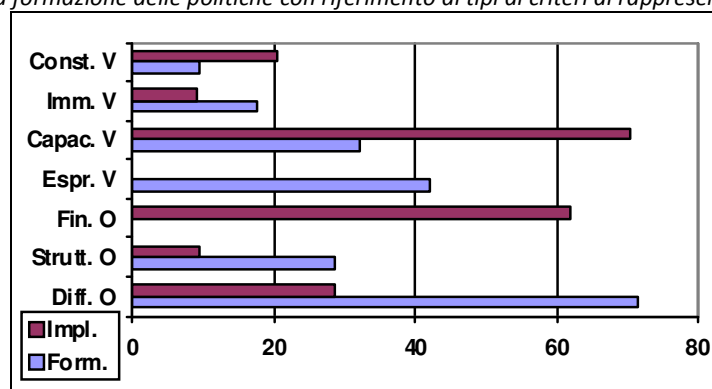
Al fine di verificare ulteriormente la esistenza e il significato della differenza tra formazione e implementazione, è stata condotta una comparazione tra i gruppi di criteri. I gruppi che sono stati creati sono i seguenti:

- Criteri oggettivi:
  - *Diffusione*: Raggio di azione territoriale + Campo di attività + Grado di operatività
  - *Struttura*: Dimensione + Stabilità
  - *Situazione finanziaria*: Risorse + Trasparenza dell'amministrazione
- Criteri valutativi:
  - *Espressione di interessi*: Capacità di dare visibilità e voce a interessi specifici + generali

- *Capacità*: Esperienza + Competenza + Risultati passati + Qualità dei progetti
- *Immagine pubblica*: Reputazione + Indipendenza + Fiducia
- *Constituency*: Organizzazione interna + Networking

Il risultato della comparazione è illustrato nel grafico che segue. Il grafico è basato sulle percentuali relative ai totali parziali delle due dimensioni. Le lettere maiuscole V e O distinguono i raggruppamenti riferentisi ai criteri valutativi e oggettivi.

Figura 1: Comparazione tra le dimensioni della implementazione e della formazione delle politiche con riferimento ai tipi di criteri di rappresentatività



Fonte: Active Citizenship Network 2004

La figura mostra due divergenze principali tra le dimensioni della formazione e della implementazione. La espressione di interessi è della massima importanza nella formazione delle politiche mentre non appare in quella della implementazione. Al contrario, la situazione finanziaria è di notevole importanza nella implementazione e irrilevante nella formazione delle politiche. Un'altra marcata divergenza riguarda la capacità, a un estremo, e la diffusione all'altro. La capacità è il criterio più importante nella implementazione, ma poco rilevante nella formazione; la diffusione è il più importante criterio nella formazione, ma di basso rango nella implementazione.

Si deve anche notare che i criteri valutativi appaiono con una frequenza doppia nella fase della implementazione rispetto ai criteri oggettivi.

Qual è la differenza essenziale tra le dimensioni della formazione e della implementazione delle politiche? Si può affermare che ciò che è realmente importante nella formazione è la relazione della organizzazione con i target delle politiche e la rilevanza delle sue *constituency*, mentre quello che appare importante per la implementazione è soprattutto la affidabilità della organizzazione in termini operativi e finanziari.

#### Applicazione dei criteri

Circa i *prerequisiti formali*, la pratica di richiederne il soddisfacimento per poter accedere al processo di policy è piuttosto diffusa. Con riguardo ai paesi della Unione europea essa riflette un atteggiamento generale delle pubbliche istituzioni verso le

organizzazioni civiche. I prerequisiti formali creano un ovvio peso a carico delle organizzazioni civiche.

Circa gli *attori del processo di identificazione*, nella fase della formazione delle politiche la valutazione da parte delle istituzioni è al primo posto, benché altre procedure che coinvolgono attori non statali siano abbastanza diffuse. Al contrario, nella fase di implementazione le istituzioni sembrano avere un virtuale monopolio sul processo di identificazione e gli attori non ufficiali praticamente scompaiono. Questo significa che mentre i processi di identificazione per la partecipazione alla formazione delle politiche sono più aperti, quelli per la inclusione nella fase di implementazione appaiono più rigidi e di carattere top down.

Per quanto concerne *gli strumenti e le procedure per la pubblicizzazione dei criteri*, le caratteristiche principali di tali strumenti e procedure che emergono dai dati sono le seguenti:

- Internet è di gran lunga lo strumento più ricorrente in entrambe le fasi;
- Sembra che sia scarsa la pratica dell'invito diretto a partecipare rivolto alle organizzazioni;
- Il ruolo delle organizzazioni di secondo grado (network, ecc.) appare marginale.

Quanto alle *forme di facilitazione*, dalle informazioni raccolte si può affermare che i governi non sono particolarmente preoccupati di facilitare le organizzazioni civiche nel soddisfare i requisiti per la partecipazione al policy making. Le istituzioni internazionali e la Unione europea sembrano essere relativamente più sensibili alla materia dei governi nazionali, specie quelli dei paesi UE.

### 3.3. Risultati dei case study

I case study riguardanti l'Unione europea, l'Italia, la Polonia e il Regno Unito (interviste con un totale di sei leader civici e rappresentanti governativi sulla situazione locale, i problemi e le divergenze esistenti e le proposte emergenti) hanno prodotto risultati sia generali che connessi al processo di identificazione delle organizzazioni civiche.

#### *Osservazioni generali*

In generale, le principali informazioni provenienti dai case study sono le seguenti:

- Le pratiche a cui nei case study ci si riferisce riguardano principalmente la dimensione della formazione delle politiche. Questo suggerirebbe che la fase della implementazione non è considerata come una parte del processo di policy making in cui le organizzazioni di cittadini devono essere coinvolte sulla base della loro capacità di soddisfare i criteri richiesti, ma piuttosto come una materia di rapporti contrattuali;
- Tenendo a mente la distinzione, formulata nel punto 3.1., tra criteri oggettivi e valutativi, si può affermare che questi criteri emergono come mescolati e sovrapposti nella realtà;

- In molti casi si può osservare un'ampia varietà di criteri, comportamenti e abitudini. Ciò riguarda non solo l'applicazione di norme e standard, ma anche la loro definizione e il loro contenuto;
- Benché ci si potesse aspettare un notevole gap di implementazione, ciò che è stato ancora più sorprendente è che la caratteristica principale di questo gap sta nel fatto che mentre i provvedimenti dei governi sono piuttosto semplici e chiari, la realtà descritta negli studi di caso è notevolmente più complessa.

### *Elementi emergenti del processo di identificazione*

*Definizione di norme, standard e criteri.* In tutti gli studi di caso, le norme definiscono la partecipazione al policy making non come un diritto delle organizzazioni civiche, ma piuttosto come una prerogativa delle istituzioni. Benché le norme siano di fatto più o meno vincolanti per le istituzioni, la partecipazione al policy making non è in ogni caso un diritto. In tutti i case study, inoltre, coesistono diversi criteri. Talvolta, è emerso che, in relazione alla distinzione tra formazione e implementazione delle policy, sono stabiliti e utilizzati due diversi insiemi di criteri. In due casi è stato riportato un alto livello di discrezionalità dei responsabili politici e amministrativi. In un caso è stato menzionato il criterio delle relazioni passate tra funzionari e esponenti di organizzazioni civiche. Solo una volta è stato riportato che le organizzazioni civiche partecipano alla definizione dei criteri.

*Strumenti e procedure.* Alcune istituzioni hanno stabilito linee-guida o codici di condotta per la identificazione delle organizzazioni civiche. Altri hanno stabilito una "lista di distribuzione" aperta a tutte le organizzazioni di cittadini interessate a partecipare. In un caso lo strumento della istituzione di comitati è risultata diffusa, benché nessun preciso criterio per la loro formazione è sembrato essere all'opera.

*Elementi di disturbo, criteri "ombra" e variabili intervenienti.* Circa la implementazione del processo di identificazione delle organizzazioni civiche è emersa la esistenza di criteri "ombra", così come di altri elementi di disturbo di una corretta applicazione dei criteri. I principali sono i seguenti:

- Diversità nell'applicazione dei criteri a seconda degli individui o dei dipartimenti coinvolti;
- Arbitrarietà e mancanza di trasparenza nella scelta delle organizzazioni abilitate a partecipare al policy making;
- Relazioni informali che avvantaggiano organizzazioni ben strutturate;
- Identificazione basata su criteri partigiani;
- Priorità data alla capacità di lobbying delle organizzazioni piuttosto che alla effettiva espressione degli interessi e dei diritti delle persone;
- Affidamento dei funzionari pubblici sulle tradizioni e le consuetudini istituzionali piuttosto che sul contenuto delle norme e delle leggi.

E' stata poi rilevata la esistenza di variabili in grado di determinare l'esito del processo di identificazione delle organizzazioni di cittadini. Le principali di esse sono elencate qui di seguito:

- La grande influenza della cultura, degli atteggiamenti e delle relazioni politiche e istituzionali sui criteri di identificazione delle organizzazioni di cittadini;

- La rilevanza di fattori logistici e organizzativi, come ad esempio l'entità del preavviso, l'orario e il luogo degli incontri, così come la possibile esistenza di forme di supporto alle organizzazioni civiche per metterle in condizione di essere fisicamente presenti;
- La mancanza nelle stesse organizzazioni civiche di tempo, risorse umane e competenze, così come il loro deficit di potere di fronte alle istituzioni pubbliche;
- La esistenza di divergenze cognitive tra i responsabili politici e amministrativi da una parte e le organizzazioni di cittadini dall'altra.

La mancanza di verifica del soddisfacimento dei criteri e la difficoltà di fare effettivamente uso dei risultati della consultazione sono altri elementi che sono stati menzionati.

Tra gli effetti di tutto questo c'è il fatto che le organizzazioni partecipanti non sono sempre le più rappresentative. La esclusione delle organizzazioni piccole o meno strutturate e il privilegio dato a quelle operanti nella capitale sono altri elementi che sono stati riferiti.

*Fattori di successo.* Gli studi di caso hanno anche consentito di individuare alcuni fattori di successo, reali o potenziali, nel processo di definizione e di applicazione dei criteri per la partecipazione delle organizzazioni civiche nel policy making. Tra di essi possono essere menzionati i seguenti:

- Uso dei siti web ufficiali per rendere il processo trasparente;
- Cooperazione con le organizzazioni di cittadini nella definizione dei criteri;
- Uso delle audizioni pubbliche come strumento per la consultazione;
- Definizione di norme non troppo rigide, al fine di evitare rischi di formalismo;
- Integrazione di gruppi locali all'interno di comitati "rappresentativi";
- Riduzione della discrezionalità dei funzionari pubblici;
- Maggiore spazio ai network;
- Creazione di un database delle organizzazioni di cittadini.

#### *3.4. Risultati provenienti dalla valutazione dei criteri esistenti da parte delle organizzazioni partner*

I position paper delle organizzazioni partner hanno permesso di valorizzare le loro opinioni critiche e le loro proposte, in modo simile a una "giuria di cittadini" attivi in un processo di democrazia deliberativa. Per quanto riguarda le opinioni dei partner sui criteri esistenti, vanno menzionati due tipi di dati.

##### *Pro e contro dei criteri*

Il primo tipo di dati riguarda gli argomenti che sono stati citati più frequentemente dai partner in favore o contro specifici criteri. La lista che segue riporta gli argomenti avanzati da almeno 3 partner, partendo dai più ricorrenti.

- I criteri scritti hanno lo svantaggio di privilegiare un numero limitato di organizzazioni meglio strutturate e possono limitare la partecipazione di quelle piccole, di recente costituzione, con minore esperienza, con una dimensione di base o politicamente scomode (7 partner).
- I criteri non scritti hanno lo svantaggio di favorire le organizzazioni ben strutturate, meglio conosciute e/o meglio collegate e tendono a svantaggiare organizzazioni nuove e innovative (6 partner).
- Il criterio oggettivo delle risorse ha lo svantaggio di favorire organizzazioni grandi, ricche e ben strutturate, escludendo quelle più piccole e più giovani (5 partner).
- Il supporto finanziario ha il vantaggio di aiutare le organizzazioni di cittadini e i gruppi minoritari a soddisfare in primo luogo i criteri e quindi a facilitarne la partecipazione (5 partner).
- Il criterio oggettivo del raggio di azione territoriale ha lo svantaggio di escludere ingiustamente organizzazioni come quelle di base, quelle ad alta specializzazione, quelle piccole e quelle di dimensione locale o regionale (4 partner).
- Il criterio oggettivo della stabilità ha lo svantaggio di funzionare come una barriera verso soggetti nuovi (4 partner).
- Il criterio valutativo della fiducia ha lo svantaggio di favorire le organizzazioni ben posizionate (4 partner).
- La identificazione delle organizzazioni sulla base esclusiva della valutazione istituzionale ha lo svantaggio di mettere in pericolo la indipendenza delle organizzazioni stesse (4 partner).
- I criteri scritti hanno il vantaggio di migliorare la trasparenza (4 partner).
- Il criterio valutativo della competenza è di assoluta rilevanza (4 partner), ma deve essere fondato su, o combinato con, l'esperienza pratica (3 dei 4 partner di cui sopra).
- I criteri scritti hanno il vantaggio di incrementare l'accountability (3 partner).
- Il criterio oggettivo della dimensione ha lo svantaggio di favorire organizzazioni grandi e ricche, escludendo quelle più piccole ma altrettanto di valore (3 partner).
- La pubblicizzazione tramite invito diretto ha lo svantaggio di escludere le nuove organizzazioni (3 partner).
- La facilitazione di dare alle organizzazioni un tempo sufficiente ha il vantaggio di metterle in condizioni di partecipare con successo al processo (3 partner).

Ciò che è sorprendente in questa lista è che 8 dei 9 argomenti sollevati hanno al loro centro lo stesso punto: il criterio considerato tende a favorire le organizzazioni "forti", variamente identificate come quelle più ricche, più grandi, nazionali, più antiche, meglio strutturate, e di inibire quelle più deboli (più povere, più piccole, locali, più recenti, più isolate, ecc.). Ciò è ancora più sorprendente se si prendono in considerazione soltanto i due argomenti più importanti: *sia i criteri scritti che quelli non scritti possono discriminare i deboli a favore dei forti*. La preoccupazione primaria dei partner è, insomma, che tanto la esistenza di chiari criteri scritti quanto la loro mancanza possono rafforzare lo status quo, mettendo fuori gioco i nuovi venuti e le minoranze.

*L'indice di consenso*

Il secondo tipo di informazione viene da un indice, costruito utilizzando una semplice somma algebrica, per illustrare il livello di consenso dei singoli criteri. Il valore di consenso attribuito a ciascun criterio è stato calcolato considerando il numero dei partner che hanno avanzato uno o più argomenti a favore di quel criterio e sottraendo questo dal numero dei partner che hanno formulato uno o più argomenti in contrario. Il valore di consenso può essere interpretato come segue:

- Basso consenso (positivo o negativo): da +1 a -1;
- Consenso medio (positivo o negativo): da +3 a +2, da -2 a -3;
- Consenso alto (positivo o negativo): > +4, < -4.

Per quanto riguarda *lo status e la portata dei criteri* il risultato è il seguente.

*Tab. .2 – Indice di consenso dello status e della portata dei criteri*

<b>Criteri</b>	<b>Valore di consenso</b>
- CRITERI POSITIVI	
* Scritti: generali	2
* Scritti: leggi	1
* Scritti: policy	0
* Non scritti	-7
- CRITERI NON-POSITIVI	
* Procedura aperta	-5
* Processo flessibile	1
* Scelta arbitraria	-4
- PORTATA	
* Generale	-1
* Settoriale	3

*Fonte: Active Citizenship Network 2004*

I partner manifestano una profonda ambivalenza circa il valore dei criteri scritti in quanto tali. 10 partner hanno infatti sottolineato il valore dei criteri scritti, la più forte espressione complessiva di supporto che è emersa da questa analisi. E ancora 8 partner, di fatto in molti casi gli stessi, hanno rilevato anche i possibili svantaggi dei criteri scritti. Considerando questa circostanza insieme alle più rilevanti preoccupazioni dei partner, bisogna richiamare che 7 su 8 di queste si riferiscono sostanzialmente allo stesso argomento, precisamente che i criteri scritti possono privilegiare le organizzazioni meglio collocate, svantaggiando quelle meno potenti o più nuove. Questo risultato è confermato dal consenso molto alto (il più alto registrato qui) contro i criteri non scritti. Solo un partner ha parlato in favore dei criteri non scritti, per la coerente ragione che essi permettono una maggiore flessibilità.

Per quanto riguarda *i tipi di criteri*, il valore dell'indice di consenso risulta il seguente.

*Tab. 3 – Indice di consenso dei tipi di criteri*

<b>Criteri</b>	<b>Valore di consenso</b>
- CRITERI OGGETTIVI	
* Organizzazione	
- Dimensione	-1
- Raggio di azione	0
- Livello	1
- Stabilità	-3
- Risorse	-4
- Trasparenza e accountability	2

* Attività della organizzazione	
- Campo di azione	-1
- CRITERI VALUTATIVI	
* Organizzazione	
- Esperienza	-2
- Competenza	3
- Reputazione	-3
- Indipendenza	-2
- Fiducia	-3
- Networking	-
- Organizzazione interna	-
- Interessi specifici	-1
- Interessi generali	-
* Attività della organizzazione	
- Risultati passati	-3
- Progetto	-

Fonte: Active Citizenship Network 2004

*Criteri oggettivi.* La critica più comune, rivolta contro 5 dei 7 criteri oggettivi esaminati qui, è che essi escludono a torto organizzazioni diversamente qualificate o rilevanti, specialmente quelle più piccole, nuove e deboli. Questa critica colpisce il criterio delle risorse più duramente (con l'alto valore di consenso negativo di -4), quindi la stabilità (-3), la dimensione (-1) e il campo di azione (-1). Questa critica inoltre è sottostante al più basso consenso (0) sul raggio di azione territoriale. I partner hanno anche fornito solidi argomenti in favore di questi criteri oggettivi. Questo suggerisce che mentre potrebbero esserci molte buone ragioni per adottarli, ciò dovrebbe essere combinato con qualche tipo di meccanismo capace di renderli più sensibili ai tipi di organizzazione che altrimenti essi potrebbero portare a escludere.

*Criteri valutativi.* Con riguardo ai criteri valutativi così come a quelli obiettivi, i partner hanno espresso la preoccupazione che specifici criteri, specialmente la fiducia (-3), ma anche la reputazione (-3) e la esperienza (-2), potrebbero essere di svantaggio per i nuovi venuti. Con lo stesso segno, il criterio dei risultati passati ha attratto un consenso mediamente negativo (-3), principalmente per la stessa ragione del rischio di penalizzare i nuovi venuti. Il criterio della competenza ha attratto un consenso mediamente positivo, mettendolo in rilievo come un criterio nel complesso giudicato particolarmente favorevole.

Infine, il valore dell'indice di consenso per l'applicazione dei criteri ha dato i seguenti risultati.

Tab. 4 – Indice di consenso per l'applicazione dei criteri

Criteri	Valore di consenso
- Prerequisiti formali	-4
- Attori	
* Verifica istituzionale	-5
* Auto-designazione delle org,	1
* Peer review	-1
* Organismi ibridi	1
- Pubblicità	
* Internet	0
* Gazzetta ufficiale	-1
* Invito diretto	-2
* Network	-
- Facilitazione	
* Supporto	5

* Tempo	2
* Inclusione dei soggetti deboli	-

Fonte: Active Citizenship Network 2004

*Prerequisiti formali.* Nel commentare i criteri esistenti, i partner hanno espresso solo una valutazione negativa sui prerequisiti formali. Anche qui, la loro preoccupazione più pressante era quella che in definitiva fosse arbitrariamente scoraggiata o effettivamente esclusa la partecipazione di organizzazioni meno privilegiate.

*Gli attori del processo di identificazione.* I partner hanno giudicato la valutazione istituzionale come il criterio più problematico, dando ad esso l'alto valore di consenso negativo di -5. Considerato con sfavore, anche se in misura minore, è stato il criterio della identificazione attraverso la raccomandazione di propri pari (*peer*) (-1). L'auto-designazione e la identificazione da parte di organismi ibridi hanno ricevuto un supporto tiepido.

*Pubblicità.* Alcuni partner hanno insistito sulla importanza generale della pubblicizzazione dei criteri per migliorare la loro efficacia ed evitare una loro interpretazione ad hoc da parte delle istituzioni. L'invito diretto, che rende la pubblicizzazione dipendente dalla iniziativa istituzionale, ha sollevato le maggiori preoccupazioni e ha attratto un valore negativo (-2), per la ragione ormai familiare che esso rischia particolarmente di escludere le organizzazioni piccole, più recenti, meno note.

*Facilitazione.* I partner hanno preso una forte posizione a favore di forme di facilitazione (+5), sottolineando specialmente i vantaggi del supporto finanziario per mettere in condizione le organizzazioni di partecipare efficacemente.

#### **4. Un framework per la identificazione delle organizzazioni civiche da coinvolgere nel policy making**

Il progetto ha portato anche a un tentativo di identificazione di un nuovo framework di principi, criteri e procedure per il coinvolgimento delle organizzazioni di cittadini nel processo di policy making. Questo tentativo è scaturito dalla raccolta e dalla discussione delle proposte delle organizzazioni partner riguardo alla formalizzazione di questo framework.

##### *4.1. Proposte delle organizzazioni partner come "giuria dei cittadini"*

Nei loro position paper, 25 organizzazioni partner su 30 hanno formalizzato le loro proposte riguardanti o la riforma dei criteri esistenti e delle loro modalità di implementazione, o la introduzione di nuovi criteri.

##### *Singole proposte*

Le singole proposte supportate da almeno 4 partner sono le seguenti:

- Procedure trasparenti (8 partner);
- Criteri scritti (5 partner);
- Un framework legale generale (5 partner);
- Definizione dei criteri secondo le diverse fasi del policy making (5 partner);
- Accessibilità e disponibilità per il pubblico dei criteri (5 partner);
- Criterio della esperienza (4 partner);
- Flessibilità dei criteri (4 partner);
- Evitare un processo basato sui contatti personali (4 partner).

L'elemento più importante per i partner non è quindi uno specifico criterio, ma la trasparenza della procedure in sé. La seconda e la terza proposta riguardano entrambe la esistenza di criteri scritti, anche se la terza è molto più precisa e restrittiva della seconda. Le affermazioni dei partner dimostrano che l'alto rango di queste proposte è legato a due considerazioni principali: in primo luogo, la richiesta della sanzione di un diritto a partecipare e la possibilità di chiedere a una corte il suo rispetto; in secondo luogo, la necessità della trasparenza e dell'accessibilità dei criteri, che sono meglio garantite da criteri scritti piuttosto che non scritti.

La preferenza per la definizione dei criteri sulla base delle differenti fasi del policy making indica che la maggior parte dei partner ritiene che i criteri per la partecipazione nella definizione delle policy (consultazione) dovrebbe essere differente da quelli da applicare nella fase di implementazione, che spesso comporta la fornitura di servizi e/o l'accesso a fondi pubblici. I partner spesso richiedono un accesso ampio o del tutto aperto (si vedano i dati sulle procedure aperte) nel primo caso, e procedure più selettive nel secondo. L'accessibilità e la disponibilità per il pubblico dei criteri è una importante condizione per un processo equo. Ciò è molto legato alla richiesta di criteri scritti. La esperienza delle organizzazioni è l'unico criterio menzionato da più di 4 partner.

Tutto ciò sembra confermare che, più che i criteri in sé, ciò che conta maggiormente è il modo in cui essi sono pubblicizzati e applicati. La domanda di flessibilità dei criteri mostra in particolare una preoccupazione per la loro adattabilità alla diversità e alla rapida evoluzione delle organizzazioni civiche. Questo non contraddice la richiesta di criteri scritti, dal momento che molti partner hanno supportato l'idea di un quadro legale generale. La flessibilità può essere garantita da una policy per l'applicazione dei criteri. Diversi partner hanno criticato il fatto che nei loro paesi i processi sono basati su contatti personali e, come risultato di ciò, i nuovi venuti e le organizzazioni che esprimono voci dissenzianti sono spesso escluse.

### *Cluster*

Partendo da quelli che hanno raccolto il più alto consenso, i cluster di proposte supportate da almeno 6 partner sono quelli che riguardano:

- La pubblicità dei criteri (12 partner);
- La portata specifica dei criteri (8 partner)
- Il criterio della esperienza e le sue varie applicazioni (8 partner);
- Il criterio della competenza e le sue varie applicazioni (8 partner);
- Le procedure trasparenti (8 partner);

- Lo status giuridico dei criteri (6 partner);
- Il criterio della trasparenza (6 partner);
- Le procedure aperte (6 partner).

Le proposte dedicate ai modi migliori di pubblicizzare i criteri sono abbastanza più numerose delle altre. Questo sembra indicare che molte organizzazioni si sentono di fatto escluse dai processi di partecipazione perché non conoscono le opportunità e le condizioni da soddisfare per prendere parte al processo. La disseminazione delle informazioni è quindi un fattore vitale per il successo del processo. Per quanto riguarda la specifica portata dei criteri, essa riflette sia la preferenza dei partner per criteri definiti secondo le differenti fasi del policy making, sia quella per criteri settoriali piuttosto che generali.

Tuttavia, i criteri settoriali non sono incompatibili con un quadro generale, supportato da molte proposte, i principi del quale possono essere specificati, interpretati e adattati da ogni ministero o dipartimento. L'esperienza e la competenza sono le prime due categorie di criteri menzionate dai partner. Entrambe sono di carattere qualitativo ed è da notare che al contrario non appaiono criteri quantitativi tra le proposte maggiormente citate. Esse sono entrambe considerate come particolarmente importanti nella fase della implementazione e la competenza è menzionata come ovviamente necessaria nel caso di consultazioni di esperti che includono le organizzazioni di cittadini. È anche interessante notare che un partner ha sostenuto il criterio della competenza, ma soltanto combinato con l'esperienza pratica nel campo in oggetto.

Il criterio della trasparenza si riferisce principalmente all'amministrazione delle organizzazioni ed è proposto in particolare con riguardo alla implementazione delle politiche, poiché questa implica spesso la gestione di fondi pubblici da parte delle organizzazioni civiche. Infine, 6 partner hanno supportato le procedure aperte di identificazione, ma la maggior parte di loro ha limitato questa proposta alla consultazione, considerata come un forum democratico in cui tutte le organizzazioni dovrebbero essere in condizione di partecipare.

Il ranking di queste proposte conferma la preoccupazione principale delle organizzazioni civiche: il rischio di esclusione delle organizzazioni piccole, deboli e recenti (anche se le procedure aperte non appaiono necessariamente come il rimedio migliore), il timore di influenza / controllo dello stato sulle organizzazioni di cittadini e la sfiducia nella equa applicazione dei criteri da parte delle istituzioni.

Sulla base della discussione sviluppata sulla bozza di rapporto durante la conferenza di Bruxelles, Active Citizenship Network ha formulato una proposta per un nuovo modo di identificare le organizzazioni civiche da coinvolgere nel policy making. Essa è stata divisa in assunzioni di base e linee-guida.

#### *4.2. Assunzioni di base della proposta*

##### *Presupposti*

La proposta di ACN presuppone alcuni elementi fondamentali della vita democratica, ovvi ma ripetuti in modo da evitare che essa possa essere fraintesa:

- La partecipazione dei cittadini nel policy making è completamente differente dall'attività dei partiti politici nelle istituzioni democratiche, in qualunque modo si intenda la espressione "democrazia partecipativa";
- I cittadini, come individui e come organizzazioni, hanno il diritto di partecipare nel dare forma alla vita democratica e nell'affrontare problemi pubblici, sia attraverso le elezioni e l'adesione a partiti politici, sia unendosi e costruendo associazioni e movimenti auto-organizzati; questa attività non richiede alcuna autorizzazione o selezione da parte delle istituzioni;
- La questione della rappresentatività sorge con riguardo a una specifica modalità di partecipazione alla vita democratica: la formazione o la implementazione di programmi governativi finalizzati a fronteggiare problemi pubblici.

### *Punti di partenza*

Il framework proposto prende le mosse da una situazione oggettiva che è stata riassunta come segue:

- Mentre le organizzazioni di cittadini sono attori del policy making anche quando non sono riconosciute dalle pubbliche istituzioni, talvolta c'è una stretta collaborazione tra queste organizzazioni e le istituzioni stesse;
- Spesso, la rappresentatività delle organizzazioni civiche è posta dalle istituzioni come una condizione per la partnership, benché senza alcuna definizione precisa o condivisa del termine "rappresentativo" (come nel caso dell'art. 46 della bozza di Trattato costituzionale della Unione europea);
- In ogni caso, le pubbliche istituzioni che coinvolgono le organizzazioni di cittadini nelle loro attività di policy making identificano quelle che considerano essere più rappresentative (nel senso della capacità di "parlare a nome di" e di "agire per conto di" qualcuno o qualcos'altro);
- Molto spesso il processo di identificazione è implicito, inconsapevole o anche arbitrario o informale, cosicché il processo in sé rischia di essere ingiusto, privilegiando le organizzazioni più forti e meglio organizzate;
- Le organizzazioni di cittadini tendono a rivendicare di avere voce e di partecipare al policy making, dichiarando la loro capacità di "parlare a nome di" e "agire per conto" di persone, situazioni, diritti negati, ecc.;
- Ogni volta che le organizzazioni di cittadini partecipano al policy making, è all'opera almeno un criterio per la loro identificazione. Anche quando viene dichiarato esplicitamente che non viene applicato nessun criterio, qualche criterio è comunque operante;
- La cosa migliore da fare, pertanto, è di stabilire criteri e procedure capaci di garantire la giustizia, la equità e la trasparenza del processo stesso e di evitare gli effetti perversi emersi dalla ricerca.

### *Dalla rappresentatività alla rilevanza*

Al fine di superare ogni possibile ambiguità e di dare un nome più preciso al fatto e al problema in gioco, è stato proposto un passaggio dal concetto di “rappresentatività” a quello di “rilevanza” delle organizzazioni di cittadini.

La rilevanza può in generale essere definita come la specifica importanza di un fatto comparato con i suoi effetti raggiunti o raggiungibili. Nel caso delle organizzazioni civiche, si può intendere per rilevanza il fatto che esse possono fare una differenza nel processo di policy making, grazie a una o più delle loro caratteristiche (capacità, storia passata, diffusione territoriale, esperienza e competenza, attitudine a dare voce, ecc.).

Grazie al concetto di rilevanza, la questione della rappresentatività delle organizzazioni civiche può essere interpretata come una questione di capacità piuttosto che come una questione di essenza. Mentre il concetto di rappresentatività appare come un concetto assoluto, quello di rilevanza ha una natura di tipo pragmatico. Ciò significa che la rilevanza di una organizzazione dipende dalle specifiche necessità e situazioni. La rilevanza, in altre parole, è contestuale: una organizzazione di cittadini non può essere rilevante in sé.

Ciò significa che quando le istituzioni richiedono la “rappresentatività” delle organizzazioni civiche, e quando tali organizzazioni affermano di essere “rappresentative”, entrambe si riferiscono a caratteristiche che potrebbero essere meglio definite in termini di rilevanza.

#### *4.3. Linee-guida*

##### *Sette principi base*

Sulla base della messe di dati e informazioni provenienti dalla ricerca, è stato definito un insieme di principi riguardanti i criteri per la identificazione delle organizzazioni civiche rilevanti.

*Diritto, non discrezione.* Si deve riconoscere che tutte le organizzazioni di cittadini hanno il diritto di essere identificate come partner nel processo di policy making su una base di eguaglianza e senza alcuna discriminazione arbitraria. Le istituzioni pubbliche non possono considerare il loro coinvolgimento come una propria prerogativa o privilegio, da garantire solo se e quando lo considerano opportuno, utile o innocuo.

*Regole e criteri definiti pubblicamente.* I criteri per la identificazione delle organizzazioni civiche rilevanti devono essere stabiliti in modo pubblico e in anticipo, e le regole per la loro applicazione devono essere ben note agli attori coinvolti e applicate in un modo completamente trasparente. È naturale che i criteri includano alcune organizzazioni e ne escludano altre, a seconda delle situazioni e delle fasi e dei programmi di policy; ma questo deve avvenire in un modo che non lascia alcun dubbio o sospetto sul processo di identificazione e sulle ragioni che sono alla base dei suoi risultati.

*Criteri misti.* I criteri per la identificazione delle organizzazioni civiche rilevanti devono essere sia generali che specifici. Devono essere generali, poiché il coinvolgimento dei cittadini nel policy making si presume che sia una policy generale delle pubbliche

istituzioni; devono essere settoriali perché è necessario tenere in considerazione sia le differenze tra i campi di azione che quelle tra le fasi della formazione e della implementazione delle politiche. I criteri devono anche essere sia obiettivi che valutativi, al fine di evitare la burocratizzazione da una parte e l'arbitrarietà dall'altra.

*Norme flessibili.* I criteri e le regole devono essere flessibili e quindi in grado di tenere in conto sia le differenti situazioni che la natura delle organizzazioni civiche coinvolte. Questo implica l'esercizio di un alto livello di responsabilità da parte dei policy maker e dei funzionari pubblici. La opzione "uomini senza regole" può causare scelte inique, ma la opzione "regole senza uomini" può causare cecità.

*Priorità alle procedure.* Le concrete procedure per l'applicazione dei criteri sono emerse come il punto dolente della situazione attuale. Nessuna buona regola o criterio può avere successo senza una pari attenzione alla definizione e alla implementazione di procedure giuste, razionali, pubbliche, trasparenti ed efficaci.

*Accompagnare le norme con le politiche.* La definizione di criteri e procedure per la identificazione di organizzazioni civiche rilevanti deve essere accompagnata da una politica pubblica volta a creare le condizioni per l'accesso delle organizzazioni di cittadini al processo. Questa politica dovrebbe comprendere misure riguardanti la informazione, la comunicazione, il supporto materiale e il *capacity building* in favore dei partner civici delle istituzioni. Ciò quindi implica profondi cambiamenti nel modo in cui i governi operano.

*Includere le organizzazioni civiche nella definizione dei criteri.* Infine ma non per ultimo, le organizzazioni civiche devono essere convocate a partecipare alla discussione e alla definizione dei criteri, delle procedure e delle policy. Questo è necessario non solo per ottenere il loro preventivo consenso e per limitare problemi futuri, ma anche per imparare dalla loro insostituibile esperienza e competenza.

### *Procedure*

Insieme a questi principi di base, è stato proposto un insieme di procedure per la identificazione delle organizzazioni civiche rilevanti. Esse sono le seguenti:

- I criteri di rilevanza dovrebbero essere selezionati caso per caso, sulla base della concreta situazione da affrontare;
- Il processo di scelta dei criteri pertinenti dovrebbe essere implementata attraverso una procedura aperta e pubblica;
- Le organizzazioni di cittadini dovrebbero essere invitate a partecipare alla definizione dei criteri;
- I criteri scelti dovrebbero essere comunicati e utilizzati pubblicamente per valutare la rilevanza delle organizzazioni civiche in specifiche situazioni;
- La valutazione di quali organizzazioni rispondono ai criteri dovrebbe coinvolgere le organizzazioni di cittadini, ad esempio attraverso organismi misti;
- La conclusione del processo e le ragioni per la identificazione di alcune organizzazioni come più rilevanti dovrebbero essere formalizzate e rese pubbliche;

- La possibilità di appellarsi contro il risultato di questo processo a una terza parte dovrebbe essere garantita alle organizzazioni escluse. La terza parte dovrebbe agire come un *conflict manager* piuttosto che come un tribunale.

## 5. Conclusioni

L'intento del progetto illustrato in questo articolo era quello di identificare, descrivere e analizzare il fenomeno dei criteri esistenti per la identificazione delle organizzazioni civiche rappresentative come attori nel processo di policy making e di raccogliere e assemblare le informazioni, le opinioni e le proposte delle organizzazioni di cittadini per la modifica o il migliore uso di questi criteri, in modo tale da gettare luce sul lato concreto della questione della rappresentatività di tali organizzazioni di cittadini.

Dall'attività svolta è risultato che le pubbliche istituzioni che interagiscono con le organizzazioni di cittadini ai livelli nazionale, sopranazionale e internazionale in generale sembrano utilizzare criteri per identificare quelle da coinvolgere. Questi criteri possono essere affermati positivamente o meno, generali o settoriali, oggettivi o valutativi, focalizzati sulla organizzazione in sé o sulla sua attività. Essi possono essere espliciti o impliciti lasciando uno spazio rilevante per procedure di consultazione aperte. I criteri differiscono in modo marcato tra le dimensioni della formazione delle politiche e della loro implementazione. Nella formazione delle policy, i criteri si riferiscono principalmente alla concreta relazione delle organizzazioni con i target delle politiche, così come alla rilevanza della loro membership e del loro pubblico di riferimento; l'applicazione di tali criteri non è esclusiva responsabilità delle istituzioni, dato che spesso è previsto un ruolo per le stesse organizzazioni civiche e per altri attori. Nella fase della implementazione, invece, i criteri sono focalizzati sulle capacità operative e sulla accountability finanziaria delle organizzazioni e sono usualmente espliciti. I criteri relativi all'attività delle organizzazioni sono molto importanti e l'applicazione di tali criteri è un monopolio delle istituzioni. In entrambe le dimensioni, i criteri settoriali prevalgono su quelli generali, i criteri valutativi sono molto più frequentemente menzionati di quelli oggettivi, i prerequisiti formali governano la soglia di accesso alla partecipazione e internet è il mezzo prevalente per pubblicizzare i criteri.

Passando dalle dichiarazioni ufficiali a ciò che accade realmente, emerge un grande gap. Diversi criteri di identificazione sono spesso sovrapposti e utilizzati nello stesso tempo; un grado significativo di divergenza nell'applicazione dei criteri, così come l'arbitrarietà e lo spirito partigiano, sono comuni. Anche l'influenza di criteri "ombra" (come le relazioni precedenti o informali di una organizzazione con i singoli funzionari) e la mancanza di pubblicità e trasparenza caratterizzano la implementazione del processo. Neanche strumenti come i codici di condotta o le liste di distribuzione sembrano in grado di garantire certezza ed equità nella identificazione delle organizzazioni civiche.

Questa divergenza tra affermazioni ufficiali e realtà ha un paradossale effetto perverso: mentre le regole dovrebbero assicurare eguaglianza nell'accesso delle organizzazioni di cittadini al processo di policy making e nel loro trattamento da parte delle istituzioni, quello che accade in realtà è che queste regole favoriscono le organizzazioni forti e ben strutturate a scapito di quelle piccole, nuove, locali o specializzate. La implementazione

pratica dei criteri produce insomma l'effetto opposto di quello che la definizione di quei criteri aspirava a conseguire: invece di assicurare certezza, eguaglianza e giustizia, essa è associata all'incertezza, all'arbitrarietà e alla parzialità. In altre parole, gli effetti dell'uso dei criteri è l'opposto di ciò che si voleva ottenere nel definirli.

Questa situazione ha prodotto una marcata sindrome di sfiducia da parte delle organizzazioni di cittadini che interagiscono con le istituzioni su questioni pubbliche. La maggior parte delle osservazioni critiche delle organizzazioni partner del progetto riguarda il fatto che il processo rende i forti più forti e i deboli più deboli. Ne consegue che ciò che è di importanza cruciale è il modo in cui i criteri, qualunque essi siano, vengono applicati. Inoltre, guardando agli specifici rilievi critici delle organizzazioni partner con riguardo ai singoli criteri, la loro visione comune è che i criteri esistenti sono scarsamente in grado di riconoscere la effettiva natura e lo specifico ruolo del fenomeno plurale e multiforme dell'attivismo civico nella sfera pubblica.

Non c'è dubbio che questa situazione è dannosa per lo sviluppo dell'attivismo civico e anche rischiosa per le istituzioni. È dannosa per le organizzazioni di cittadini poiché essa ostacola la evoluzione dell'attivismo civico verso forme e modelli operativi coerenti con le crescenti responsabilità dei cittadini nelle democrazie contemporanee. È rischiosa per le istituzioni perché il supporto delle organizzazioni civiche (o sussidiarietà orizzontale), sia in termini di informazione che di "licenza sociale di operare", nonché in termini di abilità pratiche e cooperazione operativa, è una risorsa vitale per il futuro della governance.

Elementi positivi sono stati egualmente messi in luce. Una generale consapevolezza delle istituzioni pubbliche sulla questione dei criteri per la identificazione delle organizzazioni civiche rappresentative come partner nel policy making è infatti emersa chiaramente dalla ricerca ed è stata considerata come un punto di partenza per un miglioramento della situazione. La sensibilità, l'impegno e la competenza mostrati dalle organizzazioni partner nel prendere posizione e definire precise proposte è anch'essa una risorsa che merita di essere menzionata.

Infine, ma non per ultimo, dalla survey e dal dibattito sui suoi risultati è emerso un nuovo framework per affrontare operativamente il tema della rappresentatività delle organizzazioni civiche. Esso è basato sul passaggio dalla rappresentatività alla rilevanza; sull'uso misto di criteri oggettivi e valutativi, settoriali e generali e su una procedura capace di superare la esistente sfiducia delle organizzazioni di cittadini circa le pratiche delle istituzioni.