

Marco Mascia

La società
civile
nell'Unione
Europea

Nuovo orizzonte democratico

Marsilio

Indice

	LA SOCIETÀ CIVILE NELL'UNIONE EUROPEA
11	Introduzione
21	Società civile globale e teorie delle relazioni internazionali
21	1. Parametri valoriali e dimensione spaziale della società civile
25	2. Approcci del mutamento: «società globale»
30	3. L'approccio «democrazia internazionale»
34	3.1. Il supporto dell'evidenza empirica
36	3.2. La cultura politica della «statualità sostenibile»
38	4. L'apporto della «Commission on Global Governance»
41	4.1. «Primavera di <i>governance</i> globale»
47	4.2. <i>Supra-national</i> e <i>multi-level governance</i>
48	5. Democrazia cosmopolitica, <i>human governance</i> , approccio neo-gramsciano
54	6. L'approccio «Nazioni Unite»
57	6.1. Le Conferenze globali delle Nazioni Unite: palestra di «nuova diplomazia»
59	6.2. Il cantiere delle relazioni NU/ONG
61	6.3. I nuovi orizzonti del «Rapporto Cardoso»
66	6.4. La «Carta degli Human Rights Defenders»
77	Il «dialogo civile» nell'Unione Europea
77	1. La prassi del dialogo e la sfida della democrazia partecipativa

Cura redazionale e impaginazione
in.pagina srl, Mestre-Venezia

© 2004 by Marsilio Editori® s.p.a. in Venezia

Prima edizione: dicembre 2004

ISBN 88-317-8642-3

www.marsilioeditori.it

Senza regolare autorizzazione è vietata la riproduzione,
anche parziale o a uso interno didattico,
con qualsiasi mezzo effettuata, compresa la fotocopia

78	1.1. Opportunità di ruolo per le formazioni di società civile
83	1.2. La riforma democratica della <i>governance</i> europea
86	1.3. Le aperture della Costituzione europea
87	2. Dialogo civile: concetto e prassi in evoluzione
89	2.1. Cosa intendere per società civile
95	2.2. L'impegno concettualizzante delle istituzioni europee
97	3. Dialogo sociale e dialogo civile: distinzione e complementarità
101	4. Il dialogo civile sulla via della istituzionalizzazione: principi generali e requisiti minimi
105	4.1. L'approccio della Commissione europea
111	4.2. L'approccio del Comitato economico e sociale europeo
114	4.3. La posizione del Consiglio dell'Unione
115	5. La complessa tipologia degli attori del dialogo civile
118	5.1. Il problema della rappresentatività delle organizzazioni di società civile
121	6. Rinnovato impulso al processo di integrazione
135	Reti di società civile, infrastruttura di democrazia transnazionale
135	1. Le analogie con i gruppi d'interesse economico
139	2. La <i>networked governance</i> e il problema della <i>accountability</i>
144	3. Le reti europee di società civile
150	3.1. La Piattaforma delle ONG sociali europee
152	3.2. La Confederazione delle ONG europee per l'aiuto e lo sviluppo (CONCORD)
154	3.3. Green Nine
155	3.4. Il Network diritti umani e democrazia
157	3.5. La Lobby europea delle donne
159	3.6. Il Forum europeo per le arti e il patrimonio culturale
161	3.7. Il Gruppo di contatto della società civile
163	4. La campagna internazionale per la messa al bando delle mine antipersona
169	5. La coalizione di società civile globale per la Corte penale internazionale
177	6. L'impatto sulla cultura e la prassi politica

189	Il partenariato euromediterraneo e il ruolo delle formazioni di società civile
189	1. La dimensione della «sicurezza umana»
195	2. Il processo di Barcellona: gli attori in campo
200	3. La dimensione «società civile» nel processo di Barcellona
202	3.1. Diritti umani e principi democratici
204	3.2. Il ruolo del Parlamento europeo
207	4. La partecipazione politica nel sistema del partenariato euromediterraneo: la prassi dei Forum della società civile euromediterranea
214	5. Le prospettive di sviluppo del Forum civile euromed
219	6. Società civile e diritti umani nelle «Conclusioni» delle Conferenze euromediterranee dei Ministri degli Esteri
223	7. Corsia preferenziale al dialogo interculturale e allo sviluppo della società civile nella sponda Sud

La società civile
nell'Unione Europea

Introduzione

La democrazia, prima di essere metodo e prassi, è valore. Come tale, la si propone, non la si impone. Questo monito di buon senso comune, ribadito con insistenza anche in altissime sedi sapienziali, tanto più vero è, oggi, quanto più i principi democratici vengono proclamati congiuntamente ai diritti umani. Significativa al riguardo è la prassi seguita dall'Unione Europea nei suoi rapporti coi paesi terzi dall'inizio degli anni '90. Nei trattati che essa stipula è infatti inclusa, quale «elemento essenziale», la cosiddetta «clausola diritti umani», la quale condiziona l'applicazione, cioè l'effettività, degli accordi, all'osservanza dei diritti umani e, appunto, dei principi democratici. Anche sotto questo profilo, l'Unione Europea (UE) manifesta la propria vocazione a farsi assertrice, nel sistema politico mondiale, dell'effettività del Diritto internazionale dei diritti umani.

In via ordinaria, l'evocazione dei principi democratici nel sistema delle relazioni internazionali è fatta avendo come riferimento spaziale per la loro attuazione gli stati o, più correttamente, i sistemi politici nazionali, separatamente l'uno dall'altro. Un esempio-limite di questo modo di concepire la democrazia nel sistema mondiale è fornito dalla cosiddetta «guerra preventiva»: in aperto contrasto con principi e norme del vigente Diritto internazionale e contro gli stessi prevalenti orientamenti dell'opinione pubblica mondiale, l'uso «internazionale» delle armi viene espressamente motivato dal-

l'Amministrazione degli Stati Uniti e da alcuni altri paesi «alleati» con la necessità di debellare stati a regime dittatoriale per instaurarvi regimi democratici. Dunque, anche con la «guerra per la democrazia» l'orizzonte di quest'ultima rimane confinato allo spazio dello stato nazionale.

Di certo, la frequenza con cui oggi si dibatte di democrazia in sede internazionale arricchisce di nuovi interrogativi la già problematica e complessa materia della politica internazionale, primo fra tutti: perché soltanto democrazia «interna» e non anche «internazionale», da praticarsi cioè nelle istituzioni e nei processi decisionali internazionali? E perché non si parla della necessità di più diretta legittimazione degli organismi sopranazionali e di partecipazione politica popolare ai rispettivi processi di presa delle decisioni? Perché si continua a sollevare il problema del deficit democratico per l'Unione Europea e non lo si solleva anche per il WTO o per la NATO o per la prassi dei «Vertici»? Perché, quando negli ambienti diplomatici si parla di «democrazia internazionale», si ha in mente il principio di «eguaglianza sovrana degli stati», non quello di «sovranità popolare» imputabile a «tutti i membri della famiglia umana»¹?

I tempi sono maturi per uscire da ambiguità e reticenze e affrontare il tema della democrazia nella sua duplice articolazione spaziale, interna e internazionale, e con riferimento ai suoi soggetti reali: persone e popoli.

In altre parole, le presenti circostanze storiche rendono allo stesso tempo realistico e indilazionabile il discorso della democrazia internazionale, le cui variabili indipendenti sono riconducibili a: 1. la condizione di interdipendenza planetaria complessa con relativo corredo di processi di globalizzazione, il cui ordine di grandezza costringe la tradizionale *governance* statale-nazionale a correggere il suo rapporto di scala; 2. il «nuovo» Diritto internazionale che origina dalla prima parte della Carta delle Nazioni Unite e che assume a proprio fondamento il paradigma dei diritti umani e il principio della sovranità originaria della persona e dei popoli; 3. l'esistenza di

una moltitudine di soggetti collettivi non statali a vocazione transnazionale, che operano trasversalmente, al di là e al di sopra dei confini dello stato nazionale per scopi sia di profitto sia di promozione umana.

La parte solidaristica di quest'ultima variabile si riassume nell'espressione «società civile globale» (*global civil society*).

Quanto a fini, magnitudine, complessità di articolazione e modalità di azione, l'identità della «società civile», oggi, è lontana anni luce dall'accezione che ne proponeva Hegel, cioè quella di fase preparatoria o battistrada dello stato sovrano. Al contrario, la società civile oggi, intrinsecamente globale e transnazionale, costituisce un macro-indicatore di superamento dello stato coi suoi tradizionali attributi di nazionalità, sovranità, confinarietà, è soggetto politico che apre a nuovi orizzonti di «statualità sostenibile»².

Soprattutto, ed è questo l'aspetto che qui più interessa, l'esistenza delle tre variabili attesta del fatto che è realistico oggi dilatare verticalmente – dalla città fino alle grandi istituzioni internazionali – i confini della pratica democratica. Nello spazio delle istituzioni internazionali, operano infatti formazioni organizzate e movimenti di società civile, i quali rivendicano «sul terreno» i diritti che sono stati giuridicamente riconosciuti nello stesso spazio.

Le grandi reti di organizzazioni nongovernative, ONG, e i movimenti solidaristici transnazionali affrontano il problema del «nuovo ordine mondiale» rivendicando il rafforzamento e la democratizzazione delle Nazioni Unite (*strengthening and democratising the United Nations*) e delle altre istituzioni internazionali.

Ci troviamo di fronte a un grande movimento che ha tutte le caratteristiche del «costituzionalismo»: per la società civile globale infatti, la democrazia, interna e internazionale è variabile indipendente rispetto alla pace, interna e internazionale, e il fondamento di ambedue è nei diritti umani.

Quanto potere risieda nelle organizzazioni e nei movimenti di società civile globale non è ancora possibile mi-

surare con esattezza. Disponiamo però di qualche dato indicativo di tendenze. Per esempio, quando le ONG stabiliscono dei coordinamenti o delle alleanze o delle coalizioni finalizzati al perseguimento di obiettivi puntuali, come nel caso della messa al bando delle mine antipersona o dell'istituzione della Corte penale internazionale, i risultati conseguiti, di alto rilievo politico, attestano che l'esercizio di influenza e pressione è andato a segno, che quindi c'è stata spendita di potere rilevante anche per le più esigenti analisi del filone «realista».

L'evidenza empirica ci offre una tipologia attendibile delle «risorse» di potere tipiche delle ONG: ispirazione a valori universali, capillarità, costanza e pervicacia dell'azione, spontaneità e rapidità di aggregazione, capacità di coordinamento, consapevolezza che il Diritto internazionale dei diritti umani è traghettatore di etica nell'arena della politica³, possesso di competenze tecniche nei settori della cooperazione allo sviluppo, dei servizi sociali, della giustizia penale, del monitoraggio dei diritti umani, dell'osservazione elettorale.

Su questo sfondo si colloca il contenuto del presente volume. Esso ha come ambito di riferimento politico-istituzionale il sistema dell'Unione Europea. L'abbondanza di evidenza empirica che è possibile cogliere circa il ruolo delle formazioni di società civile nell'UE dovrebbe contribuire ad approfondire l'analisi di quel capitolo della scienza politica internazionale – ormai non più «nuovo» – che si riferisce agli attori non statali e ai processi di mutamento strutturale all'insegna dei diritti umani.

Il contesto dell'integrazione europea, cioè di un sistema altamente significativo per la sperimentazione della *multi-level* e *supra-national governance*, ci consente di mettere in evidenza come gli attori nongovernativi solidaristici siano utili non soltanto all'ordinaria alimentazione dei nuovi spazi di governo ma anche, sempre più, alla loro qualificazione democratica.

Nel cantiere dell'Unione Europea, che un politologo dalla lunga esperienza *in re* quale Ph. Schmitter non trova di meglio che definire «Europolity»⁴, si vanno apren-

do sempre più numerosi canali d'accesso per le ONG e le organizzazioni di società civile, osc. Dal canto loro, le formazioni di società civile hanno definitivamente «scoperto» il cantiere Europa e sono impegnate a superare antichi pregiudizi e remore di stampo più o meno accentratamente ideologico nei riguardi del processo di integrazione. Nei loro ambienti è sempre più diffusa la consapevolezza che nel sistema UE ci sono potenzialità di *good governance* che possono proporsi come esemplari per altre regioni del mondo e che la sperimentazione di democrazia internazionale sta trovando in tale sistema un terreno fertile. Allo stato attuale delle cose, può dirsi che le organizzazioni di società civile tendono, nel loro complesso, a dialogare in maniera costruttiva e, allo stesso tempo (naturalmente) critica, con le istituzioni soprannazionali europee. Allo scopo di fruire al massimo delle opportunità già presenti nel sistema e di ottenerne di nuove, ONG e osc si stanno attrezzando anche dal punto di vista organizzativo, oltre che col precisare i contenuti prioritari della loro agenda politica.

È interessante notare come queste formazioni organizzate stiano calibrando la loro attenzione per l'Europa ricche dell'esperienza e della cultura politica con cui operano nel più ampio sistema politico mondiale, in particolare presso le Nazioni Unite, le loro Agenzie specializzate, le Conferenze mondiali. La loro è una cultura politica nuova, spiccatamente universalista, che contrasta clamorosamente con le vischiosità culturali statal-nazionalistiche, e bellicose, che caratterizzano buona parte delle attuali classi governanti. Esse introducono nel sistema UE la tensione appunto universalista e solidarista di cui sono portatrici nel contesto sistemico dell'interdipendenza e della globalizzazione, forti della consapevolezza, sempre più nitida e condivisa, di stare dalla parte del «nuovo» Diritto internazionale, anzi che è questo Diritto a prendere l'iniziativa di stare dalla loro parte per marcarne anche formalmente, la legittimità dell'agire dentro e fuori dagli stati.

Non voglio certo fare l'apologia delle ONG, ma non posso evitare di sottolineare che esse e i movimenti soli-

daristici transnazionali, al di là della testimonianza valoriale, sono impegnati in operazioni di delicata ingegneria politico-istituzionale che una volta erano compito, anzi privilegio, dei governi, il tutto all'insegna del costruire, del *building*: precisare gli obiettivi dell'agenzia politica (*agenda setting*), sviluppare la normativa internazionale dei diritti umani (*universal law building*), costruire percorsi di dialogo e di pace prima, durante e dopo i conflitti (*peace-building*), costruire istituzioni democratiche (*democratic institution-building*), formare e affinare capacità d'azione e di governo (*capacity building*).

Questa loro identità, testimoniale e politica, queste capacità operative sono state captate dalle istituzioni dell'UE le quali vedono nelle formazioni solidaristiche di società civile un indispensabile strumento di legittimazione per la *governance* all'interno del sistema sopranazionale e, allo stesso tempo, uno strumento che rende visibile, pur se per via surrogatoria, l'identità unitaria, il tendenziale parlare «con una voce sola» dell'Europa nel mondo.

Io ritengo che ONG e UE non potevano non incontrarsi. Non siamo ancora nella fase dell'innamoramento, anzi io credo che non ci sarà mai, ma sicuramente ONG e istituzioni UE sono coinvolte nella costruzione di alleanze strategiche per il raggiungimento di obiettivi comuni dentro e fuori il sistema europeo: si chiamino congrue politiche pubbliche per i diritti economici e sociali (insomma, coesione economica e sociale riformulata partendo dai diritti umani) oppure efficace sistema di sicurezza collettiva gestito dalle Nazioni Unite oppure politica mondiale per l'ambiente.

Le formazioni di società civile globale sono un potente fattore che è allo stesso tempo di integrazione e di democratizzazione. Sotto questo profilo, esse disturbano non soltanto quegli eurocrati che dentro le istituzioni europee frenano, per così dire in guanti bianchi, gli avanzamenti dell'integrazione, ma anche forze politiche di vecchia cultura statalistica. Tra queste ultime figurano i tradizionali partiti politici, che con la loro pervicace ottica nazionale continuano a ostacolare lo sviluppo di un sistema partiti-

co autenticamente europeo e contribuiscono quindi a procrastinare il deficit democratico dell'Unione.

Le formazioni di società civile portano una sfida direttamente alla capacità dei partiti politici di trovare un corretto rapporto di scala con il livello di esigenze del sistema sopranazionale europeo. Come ho prima anticipato e come illustrerò più diffusamente nel pertinente capitolo, esse si stanno attrezzando con criteri da scienza dell'organizzazione complessa, dando vita a «piattaforme», network, «strutture ombrello», tutte a dimensione europea. Anche su questo terreno per così dire infrastrutturale oltre che, beninteso, su quello dei programmi, esse stanno anticipando i partiti politici e dimostrano di essere pronte a riempire di contenuti la dimensione partecipativa della democrazia sopranazionale cui il Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa dà il dovuto rilievo con una puntuale disposizione. C'è qui da sottolineare che anche sotto il profilo della democrazia rappresentativa il sistema UE si presenta ancora in sofferenza: è ben vero che i membri del Parlamento europeo sono dal 1979 eletti a suffragio universale diretto, però è altrettanto vero che il Parlamento, nonostante il raggiunto traguardo della procedura di «co-decisione», non è ancora un'assemblea pienamente legislativa. Sicché non è azzardato dire che, in questa fase della costruzione europea, il più di partecipazione politica che le ONG forniscono, e vogliono incrementare, al sistema UE contribuisce in un certo senso a rendere meno gravoso il deficit democratico anche per quanto riguarda la stessa dimensione rappresentativa.

Di fronte al fatto che le formazioni sociali si stanno organizzando direttamente in sede europea viene spontaneo evocare l'analogia con quanto, prima di esse, hanno fatto i gruppi d'interesse economici, da sempre per così dire protagonisti nel fornire input di settore al processo decisionale comunitario. L'analogia non è fuori luogo, ma riguarda evidentemente soltanto modalità organizzative. Il dato sostanziale è rappresentato dal fatto che la crescita di visibilità e di ruolo delle strutture di società ci-

vile solidarista non soltanto introduce un massiccio input di natura orizzontale (leggere: interessi generali, di «bene comune») nell'UE, ma equilibra la logica complessiva del sistema europeo ed è quindi un significativo fattore di costituzionalizzazione dello stesso.

Se il senso reale del discorso «società civile», in questo preciso momento della costruzione europea, sta proprio in questa funzione costituente, rimangono molti aspetti, non meramente lessicali, da chiarire. Uno riguarda la stessa definizione di società civile e quindi l'identificazione di un'appropriata tipologia dei soggetti ad essa riconducibili. Come vedremo, le istituzioni dell'UE si stanno esercitando in questo lavoro concettualizzante, peraltro senza che ciò precluda di continuare ad aprire canali a quelle strutture che sono immediatamente percepibili con identità di *global civil society*. È dato infatti cogliere la tendenza delle istituzioni a largheggiare nel riconoscere questa identità, nel senso addirittura di estenderla anche al settore privato e alle comunità locali sotto il neacronimo osc (organizzazioni di società civile). Questo produce reazioni negative e forme di resistenza soprattutto nelle ONG e nei movimenti solidaristici che, forti della lunga esperienza di status consultivo alle Nazioni Unite, temono esiti di omologazione con strutture organizzative private portatrici di interessi pur legittimi, ma settoriali o corporativi. Al riguardo faccio notare che quando userò indistintamente gli acronimi osc e ONG intenderò fare riferimento specificamente a quelle formazioni di società civile che operano a fini solidaristici e per obiettivi di promozione umana.

L'emersione, anzi l'irruzione delle formazioni di società civile globale nel sistema UE solleva il problema della loro rappresentatività e quindi dell'effettivo possesso di requisiti di democraticità sia della loro struttura sia delle loro prese di decisione. Io ritengo che il problema sia legittimo e che vada risolto con la collaborazione delle ONG, nel loro superiore interesse.

L'intento del presente lavoro è di fornire dati aggiornati e spunti di riflessione riguardo a una realtà di cui si

conosce generalmente molto poco, e su cui si hanno, spesso, ingiustificati pregiudizi e, all'opposto, convincenti al limite dell'esaltazione agiografica.

In particolare l'ultimo capitolo, dedicato al partenariato euromediterraneo, vuole proporre la significativa esperienza di come le formazioni di società civile profitino delle opportunità offerte da un nuovo, complesso, multiculturale sistema di cooperazione per portarvi dentro ed esercitarvi la loro carica ideale e le loro capacità di partecipazione politica.

¹ Così recita il Preambolo della Dichiarazione universale dei diritti umani: «Considerato che il riconoscimento della dignità inerente a tutti i membri della famiglia umana e dei loro diritti, uguali ed inalienabili, costituisce il fondamento della libertà, della giustizia e della pace nel mondo».

² Vedi sul punto A. Papisca, *Dallo stato confinario allo stato sostenibile*, in «Democrazia e diritto», xxxiv, 2-3, 1994, pp. 273-307.

³ Vedi A. Papisca, *Diritto e democrazia internazionale, via di pace. Riflessioni sullo Ius novum universale*, Quaderno n. 15 di «Mosaico di Pace», Molfetta 2003.

⁴ Ph. Schmitter, *Come democratizzare l'Unione europea e perché*, Bologna, il Mulino, 2000.

Capitolo 1

Società civile globale e teorie delle relazioni internazionali

I. PARAMETRI VALORIALI E DIMENSIONE SPAZIALE DELLA SOCIETÀ CIVILE

Gli approcci del mutamento costituiscono l'oggetto di un capitolo che è divenuto centrale nella corrente politologia internazionalistica. Partendo da essi si va sviluppando l'analisi sul ruolo della società civile globale (scg) nel sistema politico mondiale. Quanto più le organizzazioni di società civile (osc) dimostrano «sul campo» di essere attori politicamente significativi delle relazioni internazionali tanto più cresce l'attenzione (e talvolta l'imbarazzo) degli studiosi di Relazioni internazionali. L'accusa di cecità che J. Galtung rivolgeva ai politologi alla metà degli anni '80, asserendo senza mezzi termini che essi non guardavano all'intera realtà della politica internazionale perché «fissati» sugli stati, come afflitti da una sindrome di statocentrismo, oggi, a distanza di quasi vent'anni, è venuta perdendo gran parte degli argomenti a suo sostegno.

Lo sviluppo sia quantitativo sia, soprattutto, qualitativo delle osc avvenuto in ogni regione del mondo con la fine dell'era bipolare, ha gettato una nuova luce sullo scenario delle relazioni internazionali dimostrando di incidere direttamente sulla qualità della politica internazionale.

Della galassia di formazioni sociali a vocazione e operatività transnazionale – J. Galtung usò a suo tempo la suggestiva espressione «continente non territoriale»¹ –,

fanno primariamente parte quelle organizzazioni nongovernative (ONG) le quali, possedendo determinati requisiti, beneficiano di un formale «status consultivo» presso importanti organizzazioni intergovernative: per esempio, all'ONU sono oltre 2.400, al Consiglio d'Europa circa 400. L'Annuario 2002-2003 dell'Unione delle Associazioni Internazionali, UAI, censisce oltre 48.000 organizzazioni internazionali nongovernative². Ad alimentare la dinamica di questa realtà, di crescente rilievo politico, sono le attività collegate ai «Forum di società civile» e ai «Controvertici»³. Particolarmente significativi sono i dati che riguardano la partecipazione delle ONG alle Conferenze mondiali delle Nazioni Unite e alle loro contestuali «Conferenze parallele» (Tabella 1).

Tabella 1. Partecipazione delle ONG alle principali Conferenze mondiali delle Nazioni Unite

ANNO	SEDE	TEMA DELLA CONFERENZA	ONG ACCREDITATE	PARTECIPANTI AL FORUM PARALLELO
1968	Teheran	Diritti umani	57	Nessuno
1972	Stoccolma	Ambiente umano	300	Dato non disponibile
1975	Città del Messico	Diritti delle donne	114	6.000
1985	Nairobi	Diritti delle donne	163	13.500
1992	Rio de Janeiro	Ambiente e sviluppo	1.378	18.000
1993	Vienna	Diritti umani	841	1.300
1994	Cairo	Popolazione e sviluppo	1.254	1.500
1995	Copenaghen	Sviluppo sociale	1.138	30.000
1995	Pechino	Diritti delle donne	2.575	25.000
2001	Durban	Razzismo	1.290	15.000
2002	Johannesburg	Sviluppo sostenibile	737	35.000

Fonte: Segretariato delle Nazioni Unite, maggio 2003.

Un evento particolarmente significativo è stato il cosiddetto «Millennium Forum», che si è tenuto presso la sede delle Nazioni Unite a New York nel maggio del 2000, al quale hanno partecipato 2.350 rappresentanti di oltre 1.000 ONG provenienti da più di 100 paesi. Frutto di tale evento è stata l'adozione di un documento che traccia la strategia della società civile globale per il rafforzamento e la democratizzazione delle Nazioni Unite⁴.

Il sistema delle Nazioni Unite è quello che più di ogni altro sistema di cooperazione intergovernativa ha progressivamente promosso e sviluppato il dialogo con le organizzazioni nongovernative. Queste interagiscono oggi, pur se con diverse modalità e impatto, con tutti gli organi delle Nazioni Unite, compreso il Consiglio di sicurezza. Per esempio, nel campo dello sviluppo, le ONG partecipano attivamente ai lavori della Commissione per lo sviluppo sostenibile attraverso i cosiddetti «multi-stakeholder dialogues», avviati nel 1998 sulla base di una raccomandazione della 19^a sessione speciale dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite («Earth Summit + 5»). Queste strutture interattive, che danno la possibilità alle ONG e ai governi di interloquire su un piano di parità e su un'agenda politica condivisa, «hanno influenzato in maniera considerevole le decisioni della Commissione»⁵. Un altro ambito significativo nel quale gli attori della società civile interagiscono con i rappresentanti dei governi e delle organizzazioni internazionali intergovernative è quello delle Commissioni economiche regionali delle Nazioni Unite. Per esempio, la Commissione economica per l'Europa ha lavorato a stretto contatto con le OSC nell'elaborazione della Convenzione di Aarhus sull'accesso all'informazione, alla partecipazione del pubblico al processo decisionale e alla giustizia in materia ambientale. Gran parte del testo della Convenzione è stato preparato dalle ONG per lo sviluppo e l'ambiente con il consenso dei governi⁶. Il ruolo delle ONG è inoltre ritenuto fondamentale all'interno della Commissione diritti umani delle Nazioni Unite. La loro partecipazione «è ben definita, fortemente regolamentata e altamente politicizzata» e il loro impegno è un

esempio di come le ONG contribuiscano in maniera diretta all'implementazione e al monitoraggio delle Convenzioni internazionali sui diritti umani⁷.

Nel corso degli anni '90, le ONG sono riuscite, con l'aiuto di diplomatici più illuminati di altri, a infrangere due santuari dell'interstatualismo, quello dell'Assemblea generale e quello del Consiglio di sicurezza. Nel novembre del 1993 un rappresentante dello «NGO Planning Committee» ha preso per la prima volta la parola nella seconda Commissione dell'Assemblea generale durante i lavori preparatori della Conferenza internazionale sulla popolazione e lo sviluppo. Da allora, le ONG hanno potuto intervenire oralmente nelle Commissioni e nelle sessioni speciali dell'Assemblea generale. L'inizio del dialogo delle ONG con il Consiglio di sicurezza viene fatto risalire al marzo del 1992, quando l'Ambasciatore del Venezuela Diego Arria, durante la crisi nella ex Jugoslavia, è stato l'unico membro del Consiglio a incontrare un sacerdote bosniaco che aveva chiesto «udienza» allo stesso Consiglio. L'Ambasciatore fu così colpito dal racconto del sacerdote che decise di invitare tutti i membri del Consiglio di sicurezza nella Sala dei Delegati per un caffè con il sacerdote. La riunione ebbe un grande successo e così è nata la «Arria Formula»⁸, un meccanismo informale di consultazione delle ONG sulle questioni della pace e della sicurezza internazionale. Oggi, la maggior parte dei membri del Consiglio di sicurezza, ad eccezione di quelli permanenti, si sono dichiarati favorevoli a uno sviluppo della «Arria Formula». Dal 2000, questo dialogo si svolge regolarmente, con una periodicità mensile, e ad alto livello (rappresentanti permanenti o loro sostituti). Le riunioni figurano nell'agenda ufficiale del Consiglio di sicurezza.

Dal canto loro, per meglio coordinare l'azione presso il Consiglio di sicurezza, le ONG hanno fondato nel 1995 il «Gruppo di lavoro delle ONG sul Consiglio di sicurezza»⁹. Il Gruppo ha incontri con le delegazioni del Consiglio, i rappresentanti permanenti, i membri permanenti e i membri eletti, il Presidente del Consiglio. Nella Tabel-

la 2 sono riportati alcuni dati relativi a queste riunioni elaborati dal Global Policy Forum¹⁰.

Tabella 2.

MEETINGS WITH NGOS	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Council delegations	15	21	32	31	35	36	27
Permanent Representatives	7	7	27	26	29	32	25
Permanent Members	2	8	12	10	15	12	11
Elected Members	12	13	20	21	20	24	16
Council President	7	10	11	8	9	9	7

Gli esempi e i dati sopra riportati attestano che il transnazionalismo organizzato a fini di promozione umana si va affermando nell'arena internazionale come un nuovo soggetto politico che agisce con forte carica progettuale, solida legittimazione di base (*grass roots legitimacy*) e sempre più nitida consapevolezza del proprio ruolo di soggetto collettivo di mutamento umanocentrico dei sistemi della politica e dell'economia¹¹. Sicché è dato asserire tranquillamente che, nell'era dell'interdipendenza planetaria e della globalizzazione, la diversificazione qualitativa degli attori internazionali è da ritenersi acquisita al sistema delle relazioni internazionali quale sua caratteristica strutturale. Con buona pace dello schema statocentrico di Westphalia.

A sostegno di questa tesi, nelle pagine che seguono passiamo in rapida rassegna quelli che ci sembrano essere gli apporti teorici di più significativa e immediata pertinenza al tema del presente volume.

2. APPROCCI DEL MUTAMENTO: «SOCIETÀ GLOBALE»

All'inizio degli anni '70, R. Keohane e J.S. Nye furono tra i primi a contestare la «grande teoria» del realismo statocentrico, attirando l'attenzione sulla realtà del transnazionalismo¹². Ma, correttamente, le origini del dibattito teorico sulla società civile globale si devono far risali-

re alla teoria della «società globale» (*Global Society*) di John Burton¹³. Certamente non estranea al pensiero funzionalista, tale teoria assume che, per spiegare la dinamica del sistema internazionale, l'attenzione deve essere posta sulle relazioni sociali mondiali prima che sullo stato. Per Burton, le reti di relazioni funzionali-transnazionali – quali sono quelle della produzione, del mondo scientifico, del mondo religioso, dei movimenti sociali ecc. –, che formano appunto la società mondiale, sono altrettanto importanti delle reti a valenza interstatale dove si spende il potere forte della politica. La politica della società mondiale si caratterizza per il duplice fatto di essere una politica basata sulla comunicazione e di privilegiare i processi (le transazioni sociali) più che le istituzioni, la dimensione sociale più che quella del gioco di potere. Riassumendo con F. Attinà, possiamo dire che «alla base della teoria burtoniana è l'assunzione del superamento dell'identità statale come identità fondamentale ed esclusiva degli uomini del xx secolo»¹⁴.

In linea con Burton è la più recente analisi di J.N. Rosenau secondo il quale l'area significativa dei problemi da analizzare è quella del «global social change» e l'obiettivo è quello di descrivere e spiegare i processi mediante i quali si va formando una comunità mondiale in presenza di trasformazioni sistemiche legate oltre che alla situazione di interdipendenza planetaria, assunta quale variabile indipendente, anche alla crescita di strutture d'autorità di tipo transnazionale¹⁵. Pur ribadendo la centralità del sistema degli stati nella politica internazionale, Rosenau parla di una condizione di «turbolenza» che caratterizza la realtà contemporanea, dovuta alla compresenza di due «mondi» fra loro profondamente diversi: quello «stato-centrico» e quello «multicentrico»¹⁶. Quest'ultimo è affollato da soggetti collettivi che si distinguono dagli stati fondamentalmente per il fatto di non condividere con essi gli attributi «belligeni» della sovranità e della territorialità¹⁷. I soggetti del mondo multicentrico, fa notare Rosenau, dispongono di risorse, energie, competenze e anche consenso popolare che consentono loro di influire sui pro-

cessi decisionali delle istituzioni internazionali. Per Rosenau, non è facile pronosticare quale prevarrà tra i due mondi, la coesistenza potrebbe durare a lungo in ragione del duplice fatto che non ci sono strutture d'autorità che possano sostituire gli stati quali attori di coesione sociale e di progresso economico e non ci sono nemmeno strutture mondiali in grado di istituzionalizzare in un unico centro decisionale le reti transnazionali del mondo multicentrico.

Questo approccio è condiviso e ulteriormente elucidato, in un'ottica accentuatamente prescrittiva, dal filone analitico che si riconosce nel pionieristico «World Order Models Project (womp)»¹⁸. La tesi di fondo è che la guerra è il prodotto di un'organizzazione politica frammentata del mondo e non della natura egoista e violenta dell'essere umano e che la pace e la sicurezza internazionale sono strutturalmente collegate ai diritti umani, allo sviluppo umano, alla giustizia sociale, all'equilibrio ecologico. Il mondo reale, afferma Galtung, è soggetto a crisi le cui articolazioni sono la violenza, la miseria, la repressione, l'inquinamento ambientale e la cui origine sta nella struttura mondiale cui inerisce costitutivamente la violenza (*dominance system*)¹⁹. Per superare la cultura belligera e la struttura politica che la riproduce e alimenta è necessario costruire una società globale sulla base di genuini valori umani. In questa prospettiva, al centro dell'analisi non è lo «stato di guerra» ma sono le attività di milioni di persone e delle loro strutture organizzate per via transnazionale, per il perseguimento di obiettivi che possiamo senz'altro definire di promozione umana. Galtung è stato tra i primi studiosi ad asserire che per il mutamento strutturale in senso pacifico sono essenziali i soggetti, individuali e collettivi, della parte «non territoriale» della struttura mondiale, assunti quali attori naturali del mutamento. Insomma, la società civile globale rappresenta la cornice di un nuovo ordine internazionale al cui interno lo stato nazione non è più l'unico ed esclusivo detentore della sovranità²⁰.

Richard Falk, che a giusto titolo è da annoverare tra i membri storici del womp, sostiene a sua volta che la so-

vranità territoriale intesa come «base esclusiva della comunità politica» dev'essere ripensata in ragione della presenza di una società civile globale senza confini²¹. Della stessa opinione è R.D. Lipschutz che vede nello sviluppo delle organizzazioni transnazionali di società civile un fattore di cambiamento dal basso del sistema statocentrico, un progetto per «ricostruire, reimmaginare o riprogrammare la politica mondiale»²². Per questo autore, la società civile globale può svolgere un ruolo di mutamento strutturale del sistema internazionale in ragione del duplice fatto che tale sistema è sempre meno anarchico e sempre più governato da regole condivise e che gli stati, nell'era dell'interdipendenza mondiale, non sono più in grado di rispondere (da soli) alla crescente domanda di giustizia sociale ed economica²³.

Non meno incisivo nell'individuare i segni, le anticipazioni, l'esigenza dei mutamenti strutturali del sistema internazionale è stato Marcel Merle, per il quale la lottizzazione della terra in stati nazionali che rivendicano gli stessi attributi di sovranità è la causa principale della guerra. Secondo Merle, la crisi dello stato è collegata al duplice fatto che esso non ha più il potere di controllare tutto ciò che sta al suo interno e che, con l'entrata in scena degli attori non statali, è stata messa la parola fine al monopolio statale nella gestione degli affari internazionali²⁴. Le relazioni internazionali si caratterizzano per un rilevante grado di complessità che investe tutti i settori e tutti i livelli dell'attività sociale e non costituiscono più un ambito «separato» o «estraneo» da ciò che sta dentro gli stati: c'è un flusso di comunicazioni tra persone e tra società che appartengono a collettività politiche incluse in stati diversi. Inoltre ci sono obiettivi nuovi, che Merle chiama «societari» e che possono essere raggiunti soltanto attraverso l'allestimento di un sistema di cooperazione e di solidarietà²⁵. Questa riflessione è condivisa anche da M. Shaw, il quale argomenta come lo sviluppo di strutture organizzate di società civile globale sia direttamente collegato alla trasformazione del potere dello stato, sempre più esposto (e vulnerabile) alle variabili esterne della

globalizzazione, e alla progressiva perdita di sovranità a vantaggio di altri attori, appunto non statali²⁶. M. Köhler mette in relazione lo sviluppo della società civile globale con il contestuale e crescente impegno degli stati nella cooperazione multilaterale di matrice intergovernativa e non esita ad affermare che tale processo pone le premesse per un superamento dell'ordine westphaliano della sovranità statale. Egli fa notare che le coalizioni transnazionali godono di legittimità e riconoscimenti nel sistema della politica internazionale e che l'articolazione degli interessi e l'aggregazione della domanda politica «cessano di essere affari nazionali soggetti alla indivisibile fedeltà richiesta dagli stati»²⁷. Le organizzazioni di società civile globale, sottolinea Köhler, «sono sempre di più riconosciute dai governi come rappresentanti legittimi di una sfera globale di interesse pubblico [...] e sono capaci di partecipare negli affari internazionali al di là dei limiti tradizionali delle politiche dello stato-confinario»²⁸.

Un altro assunto condiviso da questo filone di pensiero, è che la crisi della democrazia non può essere superata fintantoché la sua pratica rimane confinata all'interno dello stato nazione: in presenza di un potere globale anche la (pratica della) democrazia deve essere globalizzata²⁹.

Tra i primi a svolgere una severa analisi critica nei riguardi di questo movimento teoretico attento alla fenomenologia transnazionale della società civile è K.J. Holsti il quale, dopo aver riconosciuto che le sfide più serie al paradigma statocentrico vengono da due approcci che tendono a strutturarsi a loro volta in paradigmi e cioè i modelli di «società globale» e le teorie della «dipendenza/sistema-mondo», asserisce: «Il paradigma della società globale costituisce solo una modesta sfida alla tradizione classica», non è un «paradigma alternativo» soprattutto per la non raggiunta adeguatezza del lavoro teoretico a concettualizzare in maniera originale, a identificare appropriate unità di analisi e a definire il contesto strutturale in cui le azioni e i processi si svolgono³⁰. Per sfidare realmente il paradigma statocentrico, sostiene Holsti, semplici «adjustments» sono insufficienti, ci vo-

gliono nuovi, coerenti e rigorosi paradigmi. Gli studi empirici dei fenomeni transnazionali dimostrano l'esistenza solo di «activity» imputabile ad attori diversi dagli stati, non anche di consistente «influence» sulle questioni di politica internazionale³¹. Sulle orme di S. Hoffmann³², Holsti ritiene che la mera aggiunta di attori e di complessità al sistema delle relazioni internazionali può far variare la tipologia delle attività osservate, ma non trasformare la logica strutturale del sistema medesimo.

3. L'APPROCCIO «DEMOCRAZIA INTERNAZIONALE»

Antonio Papisca così scriveva nel 1986:

Chi vuole sottrarsi alla *loculizzazione* del realismo-determinismo deve praticare coraggio concettuale e curiosità scientifica, mettere a repentaglio la sua «onorabilità» all'interno dello *establishment* della cultura ufficiale e di quello dei *decision-makers* e assumere quindi esplicitamente che:

1. la struttura interstatale, anzi statocentrica, del sistema politico internazionale per il fatto stesso di essere costitutivamente belligena, è dannosa, disumana, criminale;

2. il diritto internazionale, funzionale a tale struttura, è nel suo complesso un ordinamento essenzialmente ingiusto, un «diritto senza giustizia», disumano (l'individuo «oggetto» di tale diritto...);

3. la prassi dilagante della diplomazia dei vertici intergovernativi è un insulto alla dignità politica e civile delle persone umane;

4. la corsa al riarmo comporta, in quanto tale, un genocidio planetario ed è quindi un crimine contro l'umanità di cui sono responsabili, individualmente e «in solido», soggetti di non difficile identificazione;

5. la teoria delle relazioni internazionali, intesa come quella dei comportamenti belligeni delle sovranità statuali, è, in quanto tale, talmente scientifica da non avere bisogno di ulteriori iterazioni «realistiche».

Esplicitate queste assunzioni, allo scienziato delle relazioni internazionali si offre la sfida della teoria del mutamento del sistema internazionale.³³

Partendo da questi assunti, Papisca, riallacciandosi a J. Maritain³⁴ quanto a fondazione valoriale e a J. Galtung³⁵ quanto ad approccio socio-politologico, asserisce la necessità storica di ampliare gli orizzonti dell'analisi scientifica «dalla sfera del governativismo e dell'intergovernativismo a quella del transnazionalismo e del nongovernativismo», ovvero a quella parte del sistema internazionale all'interno della quale si stanno sviluppando «le potenzialità del mutamento» e si vanno delineando «le vie e i mezzi di umanizzazione dei rapporti politici internazionali»³⁶. L'obiettivo è quello di elaborare, nell'alveo delle teorie politiche una «teoria della democrazia internazionale» con un chiaro accento prescrittivo e con l'intento di mettere sotto controllo «dal di dentro e dal di fuori» il comportamento degli stati mediante un processo che egli metaforicamente definisce «di castrazione dei loro attributi belligeni»³⁷. Per Papisca gli attori della «sperimentazione sul campo» della strategia di pace positiva non sono gli stati sovrani, i quali «non potrebbero "costitutivamente" capire il discorso», ma i soggetti «nuovi» delle relazioni internazionali, movimenti sociali transnazionali e organizzazioni nongovernative che si prefiggono obiettivi di promozione umana. A questi soggetti Papisca attribuisce una triplice funzione: diffondere a livello popolare e nell'opinione pubblica globale la cultura e la pratica della pace positiva e «il messaggio strategico per il mutamento della struttura belligena del sistema internazionale»; svolgere una pressante azione politica direttamente sulle istituzioni internazionali intergovernative; promuovere una sorta di «costituente panumana» per un «Nuovo ordine internazionale democratico, NOID»³⁸.

L'analisi di Papisca si caratterizza per il suo carattere «processuale» e fa riferimento non a un «progetto istituzionale compiuto di nuovo ordine internazionale» o alla creazione di un governo mondiale, ma a un'«ipotesi di strategia d'intervento su talune istituzioni del sistema internazionale partendo da talune scelte di valore e puntando su attori internazionali che condividono tali scelte e

che possono esercitare ruoli significativi all'interno di tale strategia», allo stesso livello in cui gli stati sovrani agiscono fra loro³⁹. Per Papisca, il processo di democratizzazione «è condizione non soltanto di qualificazione ma anche di rendimento delle istituzioni internazionali»⁴⁰. Il livello d'analisi è dunque quello sistemico della politica internazionale, che ha un proprio ordinamento giuridico, proprie strutture d'autorità e propri stili d'azione. L'assunto di fondo è che il sistema politico internazionale «non è un sistema completamente “bloccato”», e quindi impermeabile ad azioni di mutamento, che le organizzazioni nongovernative possono penetrare utilizzando «interstizi idonei a recepire l'incuneamento, *interstiziale* appunto, di valori e attori “altri” rispetto a quelli che consentono alla struttura statocentrica di riprodursi», e che è possibile ipotizzare un nuovo ordine internazionale anche in assenza di guerra mondiale guerreggiata⁴¹.

Papisca asserisce che la «disfunzionalità sistemica» di «attori altri», cioè delle ONG, investe direttamente la «divisione del lavoro politico internazionale» (attualmente, quella “ufficiale” è soltanto fra stati), oltre che il tradizionale “regime” del sistema (principi di sovranità, di reciprocità, di non ingerenza negli affari interni) e pone quindi il problema della ridefinizione della “comunità politica” internazionale sulla base del concreto esistere di tre (e non più, soltanto, due) categorie di interessi nel quadro della politica internazionale [...]: gli interessi *nazionali*, gli interessi internazionali *intergovernativi*, gli interessi *panumani* e transnazionali⁴². Democrazia internazionale, afferma Papisca, significa individuare, promuovere e tutelare gli interessi panumani, dare visibilità ai «governati» e ai loro bisogni fondamentali, controllare i detentori di ruoli d'autorità politica nel sistema internazionale. La democrazia internazionale viene quindi definita come «potere internazionale di popolo internazionale, cioè partecipazione, controllo, autogestione assicurati da strutture sociali popolari le quali operano anche sul piano internazionale distintamente e autonomamente rispetto agli stati»⁴³. Queste strutture transnazionali atti-

ve a fini di promozione umana sono ricondotte da Papisca alla categoria del «sociale internazionale»⁴⁴. Sono loro i principali attori della «rivoluzione internazionale nonviolenta» da realizzarsi attraverso due strategie: quella dell'incuneamento interstiziale finalizzata a democratizzare le istituzioni internazionali multilaterali e quella «costituente di un Nuovo ordine internazionale democratico», promossa e gestita al di fuori delle organizzazioni intergovernative in maniera autonoma dai soggetti portatori di valori e interessi panumani⁴⁵. Gli interstizi vengono raggruppati da Papisca in tre categorie: interstizi «legittimazione di status» (Diritto internazionale dei diritti umani e status consultivo delle ONG); interstizi «embrioni di sopranazionalità» (comitati preposti a monitorare l'implementazione delle convenzioni internazionali sui diritti umani, altri organi di individui); interstizi «embrioni di democrazia internazionale» (Parlamento europeo, Assemblee parlamentari di OSCE, Consiglio d'Europa ecc., Conferenze mondiali delle Nazioni Unite). Alla «Costituente per il NOID» è assegnato il compito di definire gli orientamenti generali, le linee guida e gli obiettivi della «rivoluzione nonviolenta», nonché garantire organicità, continuità ed efficacia alle azioni interstiziali. Essa, oltre a essere un «think tank del transnazionalismo», deve costituire soprattutto «un “foro” che esercita pressione anche perché pensa e progetta» e uno strumento di legittimazione popolare della politica internazionale. Una funzione importante assegnata alla Costituente di società civile è quella di aggregare «consenso popolare transnazionale» allo scopo di contestare le istituzioni belligere e di legittimare le strutture e le azioni del mutamento⁴⁶. Papisca ipotizza per la Costituente tre obiettivi principali: l'enunciazione di principi e di norme; la promozione della costituzione di nuovi organismi internazionali; l'effettuazione di azioni anomiche che «dimostrino» con efficacia l'esistenza viva e vitale della Costituente.

3.1. Il supporto dell'evidenza empirica

Oggi, a distanza di quasi vent'anni dalla formulazione del paradigma «democrazia internazionale» e del progetto di una Costituente per il *noir*, notiamo un seguito crescente di attenzione a questa nuova prospettiva d'analisi non soltanto tra gli studiosi di Relazioni internazionali, ma anche e soprattutto nel mondo della società civile globale. Per quanto riguarda lo sviluppo della strategia dell'«incuneamento interstiziale» abbiamo a disposizione una ricca evidenza empirica. Per ragioni di spazio ci limitiamo a richiamare soltanto alcuni esempi che ci sembrano particolarmente significativi, rinviando poi ai capitoli 3 e 4 per una trattazione più estesa del tema con riferimento soprattutto al ruolo della società civile nell'Unione Europea. Un primo esempio indicativo dello sviluppo (quantitativo) dell'attività «interstiziale» è rappresentato dalla crescita del numero di ONG con status consultivo alle Nazioni Unite: erano 40 nel 1948, 180 nel 1968, 744 nel 1992, sono diventate 2.418 nel 2004, di queste, il 69% provenienti dai paesi occidentali (Europa 47% e America del Nord 32%) e il 31% dai paesi dell'Asia (14%), dell'Africa (10%), dell'America Latina e dei Caraibi (6%), dell'Oceania (1%)⁴⁷. A questo dato se ne affianca un altro, di natura qualitativa, e cioè la crescente attenzione della società civile globale per il funzionamento e la democratizzazione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite, la principale istituzione multilaterale operante a fini politici generali e a struttura e raggio d'azione mondiali⁴⁸. Il contributo progettuale che taluni network di società civile globale – penso, per esempio, all'Assemblea dell'ONU dei Popoli, alla Campagna per la riforma delle Nazioni Unite (CUNR), al Comitato per un'ONU democratica (CDUN), al Global Policy Forum (GPF), alla Campagna mondiale per la riforma del sistema delle istituzioni internazionali (UBUNTU), alla Campagna per la riforma della Banca Mondiale – stanno portando al dibattito in corso sulla riforma e la democratizzazione delle Nazioni Unite e delle istituzioni economiche e finanziarie internazionali è inequivocabilmente positivo, creativo, con-

creto e politicamente significativo. La leadership politica internazionale non potrà non tenerne conto nel momento in cui dovrà presentare in Assemblea generale delle Nazioni Unite un progetto che aspiri ad ampia condivisione. Un altro indicatore è rappresentato dall'«interstizio» offerto dal Diritto internazionale dei diritti umani e dai collegati sistemi di garanzia universale e regionali, la cui identità è genuinamente sopranazionale e transnazionale. Le ONG, per esempio, sono diventate interlocutrici privilegiate dei 7 Comitati per i diritti umani creati in virtù di altrettante convenzioni giuridiche internazionali (*UN human rights treaty bodies*). Interagiscono direttamente con i membri di questi Comitati, forniscono loro dettagliati «contro rapporti» o «rapporti ombra» rispetto a quelli che gli stati hanno l'obbligo giuridico di presentare periodicamente sullo stato di attuazione dei diritti umani al loro interno⁴⁹. La Corte penale internazionale, così come i Tribunali penali *ad hoc*, quello per l'ex Jugoslavia e quello per il Ruanda, utilizzano le ONG per raccogliere informazioni e denunce di violazioni dei diritti umani che spesso si rivelano indispensabili per l'attivazione di indagini da parte dei rispettivi Procuratori. Il loro ruolo è previsto negli stessi Statuti delle tre Corti. Per le ONG si tratta di un riconoscimento storico, che allarga il loro campo d'azione e accresce la loro responsabilità in una materia, quella appunto della giustizia penale internazionale, che rappresenta una novità assoluta anche per gli stati.

Per quanto riguarda la Costituente per il *noir*, ancora non esiste un'unica struttura centralizzata e organizzata a livello universale, ma sono in funzione centinaia di ben organizzati network, federazioni e organizzazioni «umbrella» di tipo settoriale o tematico (ambiente, diritti umani, cooperazione allo sviluppo, giustizia sociale ecc.) che operano con un raggio d'azione regionale, continentale, universale. Tra quelli più rappresentativi e che più si stanno muovendo in ottica strategica e con funzioni di coordinamento e di convergenza su un medesimo progetto, sono senz'altro da segnalare l'Assemblea dell'ONU dei Popoli⁵⁰ e il Forum sociale mondiale⁵¹.

Quella che Papisca chiama la Costituente per il NOID è dunque vivacemente attiva nel sistema delle relazioni internazionali e sta ottenendo importanti risultati in diversi ambiti. Nel settore dell'enunciazione di principi e della codificazione di nuove norme giuridiche, le ONG hanno dato un contributo fondamentale all'evoluzione del Diritto internazionale dei diritti umani e dell'ambiente (*standard setting*). Si pensi, per esempio, allo specifico apporto dato dalle ONG, negli anni '80 e '90, all'elaborazione della Convenzione internazionale contro la tortura, della Convenzione internazionale per i diritti dei bambini e dei due Protocolli facoltativi, rispettivamente sul traffico, la pornografia e la prostituzione infantile e sul coinvolgimento dei bambini nei conflitti armati, della Dichiarazione delle Nazioni Unite sul diritto e sulla responsabilità degli individui, dei gruppi e degli organi della società di promuovere e proteggere le libertà fondamentali e i diritti umani universalmente riconosciuti⁵². Per quanto riguarda la creazione di nuovi organismi internazionali si segnala il ruolo chiave giocato dalle ONG nella creazione della Corte penale internazionale, in particolare nel sollecitare la convocazione della Conferenza diplomatica di Roma del 1998 che ha approvato lo Statuto, nell'elaborazione dello Statuto stesso, nel processo di ratifica e, come già ricordato, nell'avvio delle prime attività della Corte⁵³. Determinante è stata anche la pressione esercitata dalle ONG in occasione della Conferenza mondiale sui diritti umani di Vienna (1993) in particolare per l'istituzione dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani.

3.2. *La cultura politica della «statualità sostenibile»*

L'approccio «statualità sostenibile»⁵⁴ costituisce un ulteriore apporto all'elucidazione dei percorsi normativi delineati dal paradigma «democrazia internazionale», con riferimento soprattutto al tema della (ri)forma dello stato e della (ri)definizione dei «confini» dell'esperienza della democrazia nell'era dell'interdipendenza planetaria

e dell'internazionalizzazione dei diritti umani. L'assunto di fondo si può così riassumere: la crisi di *governance* non riguarda soltanto le «capacità» dello stato, ma investe la stessa «forma confinaria» dello stato. Lo stato è superato «nella sua forma e nei suoi attributi tradizionali», non ha più senso «concepire e fare politica, e quindi ipotizzare riforme istituzionali, *soltanto dentro lo stato, questo stato*»⁵⁵. Papisca fa notare che oggi l'evidenza empirica, in continua evoluzione, attesta che il potere di fare le leggi e di coercire non è più monopolio dello stato, ma è condiviso, all'interno degli stati democratici, con gli enti di governo locale e regionale e, al di sopra degli stati, con talune organizzazioni internazionali multilaterali. Il riferimento è naturalmente all'Unione Europea che può emanare atti legislativi, quali sono i «regolamenti», che vincolano direttamente i cittadini degli stati membri, e al Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite che, ai sensi del Capitolo VII della Carta, può decidere la comminazione di sanzioni nei confronti di uno stato, creare tribunali internazionali (si pensi a quelli per la ex Jugoslavia e per il Ruanda), inviare Caschi blu nelle zone di conflitto.

Un ulteriore, radicale elemento di de-sovrannizzazione dello stato, sostiene Papisca, è rappresentato dal Diritto internazionale dei diritti umani: «Le implicazioni operative del riconoscimento della personalità giuridica internazionale della persona umana sovvertono il vecchio ordine mondiale statocentrico e obbligano a realizzare una nuova divisione del lavoro politico dai microambiti locali al macroambito planetario, partendo dai diritti umani, cioè dai bisogni essenziali delle persone e delle comunità umane»⁵⁶. È qui evidente il riferimento al principio di sussidiarietà, rivisitato alla luce dei diritti umani, quale principio regolatore della divisione del lavoro politico tra i diversi livelli di *governance*.

La tesi che Papisca sostiene è che la riforma, anzi la ridefinizione dello stato deve essere affrontata nel quadro storico dell'interdipendenza mondiale e dello sviluppo dell'organizzazione internazionale, sia governativa sia nongovernativa. La «via della statualità sostenibile» pas-

sa attraverso la creazione di nuove strutture d'autorità democratiche «lungo un *continuum* o una scala di governatività che ha come poli il governo locale e il governo sopranazionale: su questa scala avviene la riconversione del vecchio stato in una nuova forma di struttura d'autorità con funzioni prevalentemente di raccordo e mediazione tra i due poli»⁵⁷. Quella della «statualità sostenibile» è considerata da Papisca come la «nuova cultura politica» che ha il difficile compito di rispondere in ottica «umanocentrica», e quindi democratica, alle sfide dell'interdipendenza planetaria⁵⁸.

In questo contesto, anche la democrazia – la cui crisi va ricercata nell'insufficiente «spazio politico-territoriale in cui l'esperienza della democrazia è stata costretta», ovvero lo stato nazionale – va declinata ai vari livelli di *governance*, dalla città fino alle Nazioni Unite. L'area delle organizzazioni di società civile operanti a fini solidaristici è considerata «serbatoio e infrastruttura della democrazia in tutte le sue forme: politica, economica, rappresentativa, diretta, interna e internazionale»⁵⁹. Il passaggio dallo «stato confinario» allo «stato sostenibile», asserisce Papisca, è un processo che deve svilupparsi sia dentro gli stati sia nel sistema delle relazioni internazionali sulla base di un'estesa partecipazione politica popolare e avendo come «bussola» valoriale di riferimento i principi e le norme del Diritto internazionale dei diritti umani⁶⁰.

4. L'APPORTO DELLA «COMMISSION ON GLOBAL GOVERNANCE»

Nello stesso solco concettuale, prescrittivo e politico-istituzionale si sviluppa la riflessione della Commissione sulla governabilità globale che, con il suo Rapporto dal titolo *Our Global Neighborhood*, pubblicato nel 1995, ha contribuito con grande autorevolezza e coraggio progettuale ad alimentare il dibattito di fine secolo sulla *governance* globale, la gestione dell'interdipendenza economica, la sicurezza globale, la riforma e la democratizzazione del sistema delle Nazioni Unite⁶¹. Per la Commissione, il dato

nuovo è rappresentato dalla «crescita politica della gente» (*emancipation and empowerment of people*) e dall'emergere di una società civile globale: «La gente oggi ha più potere di determinare il proprio futuro come mai prima, e questo può fare tutta la differenza»⁶². Allo stesso tempo, la Commissione denuncia la difficoltà dello stato e del sistema degli stati di rispondere alle sfide globali dell'interdipendenza e della sicurezza.

Con il termine *global governance*, la Commissione intende definire «la somma dei molti modi in cui gli individui e le istituzioni, il pubblico e il privato, gestiscono gli affari comuni. Essa è un processo continuo attraverso il quale conflitti e interessi diversi possono essere conciliati e può essere avviata un'azione cooperativa»⁶³. Nel sistema di *governance* globale agiscono e interagiscono una pluralità di attori, governativi e nongovernativi, sopranazionali e transnazionali, locali, nazionali e internazionali. Centrale è considerato il ruolo delle Nazioni Unite, il cui sistema deve essere rilanciato attraverso lo sviluppo del Diritto internazionale, la condivisione di valori comuni e l'estensione della partecipazione dei cittadini ai processi globali. La Comunità internazionale, si legge nel Rapporto, deve avere «il coraggio di esplorare nuove idee, di sviluppare nuove visioni e di dimostrare impegno (*commitment*) per i valori nell'ideare nuovi progetti (*agreements*) di *governance*»⁶⁴. I diritti umani universalmente riconosciuti sono considerati il paradigma valoriale di riferimento per la *governance* mondiale. Nel Rapporto si parla di un'«etica globale dei diritti comuni e delle responsabilità condivise» quale base minima su cui costruire una «società globale più civile»⁶⁵.

La Commissione insiste nell'asserire che la società civile globale gioca un ruolo fondamentale nella gestione degli affari internazionali e che le Nazioni Unite, se vogliono diventare un efficace strumento di *governance* globale, devono potenziare il partenariato con le organizzazioni nongovernative⁶⁶. Essa sottolinea altresì che la competenza, l'impegno, le idee e il carattere transnazionale delle ONG costituiscono altrettante risorse per una *good governance*.

Contributi significativi al dibattito sulla democratizzazione della *global governance* e sul ruolo che, a questo fine, può avere la società civile globale, sono quelli di J.A. Scholte⁶⁷, J.N. Rosenau⁶⁸, P.M. Haas e E.B. Haas⁶⁹, e B. Boutros-Ghali⁷⁰. L'analisi di Scholte parte dalla constatazione che la leadership politica internazionale non viene scelta sulla base di elezioni a suffragio universale diretto, che le relazioni tra governi nazionali e «agenzie di *governance* globale» sono gestite da tecnocrati non eletti e senza alcun rapporto con i cittadini, che i partiti politici nazionali raramente affrontano questioni di rilievo internazionale nei loro manifesti elettorali e che gli stessi parlamenti nazionali sono sempre più deboli nel tutelare gli interessi dei cittadini di fronte al crescente potere decisionale attribuito alle organizzazioni internazionali intergovernative. Scholte fa notare che la società civile globale, spinta da questa infelice situazione, ha cominciato a organizzarsi per ottenere una «più grande responsabilità democratica» dalle Agenzie delle Nazioni Unite, dalle istituzioni finanziarie internazionali, dall'Organizzazione internazionale del Commercio e da altre agenzie globali di «private governance»⁷¹. Oggi, sottolinea Scholte, sulla base di un'approfondita indagine che ha coinvolto 350 attori collettivi di società civile e di una ricca evidenza empirica⁷², la società civile risulta essere quotidianamente impegnata nei molteplici e multilivellati meccanismi di *governance* globale e in grado di «offrire possibilità significative per accrescere la responsabilità democratica nella definizione delle regole globali»⁷³. Egli ricorda come la maggior parte delle istituzioni internazionali abbiano ideato una pluralità di meccanismi per coinvolgere e consultare le organizzazioni della società civile globale: da quelli più consolidati, come lo status consultivo, a quelli più recenti, come i siti web, le udienze conoscitive, i workshop, appositi uffici di collegamento con le ONG, gruppi di contatto, forum paralleli, linee guida, newsletter ecc. Le organizzazioni di società civile «hanno ottenuto una più grande responsabilità in quattro modi principali: incrementando la trasparenza pubblica delle operazioni di *governance* globale; monito-

rando ed esaminando le politiche globali; cercando di riparare errori e danni attribuibili alle strutture di *governance* globale; avanzando proposte per la creazione di meccanismi formali di responsabilità per la *governance* globale»⁷⁴. Per Scholte, questo ruolo attivo della società civile nel promuovere la «responsabilità democratica» (*democratic accountability*) nella *governance* globale può crescere ulteriormente nella misura in cui i soggetti transnazionali sapranno sviluppare taluni *skills* quali per esempio quelli relativi alla raccolta di fondi, al coordinamento (*networking*), al dialogo con le istituzioni internazionali (*official attitudes*), all'uso dei mass media, alla cultura politica e alla stessa responsabilità democratica al loro interno⁷⁵.

Con riferimento alle risorse di influenza (*sources of influence*) delle ONG, vale qui la pena ricordare che J. Galtung definisce il potere delle ONG al negativo e al positivo. Al negativo, si tratta di un potere *non economico, non militare e non violento*⁷⁶, dove la non-economicità e la non-militarità del potere qualificano gli attributi di posizione delle ONG ma non i campi di operatività delle medesime che, al contrario, sono anche quelli dell'economia e del militare: per contestare, orientare, controllare ecc. Al positivo, il potere delle ONG è *culturale* (inteso come la capacità di sensibilizzare e rendere consapevole l'opinione pubblica), *politico* (inteso come la capacità di autonomamente organizzarsi e gestire le proprie attività), *valoriale* (collegato alla capacità di condizionare il comportamento dei centri di matrice governativa e intergovernativa facendo un puntuale riferimento ai principi e ai valori enunciati nel Diritto internazionale dei diritti umani), delle *idee* (che discende dalla capacità di pensare nuove idee, nuovi principi, nuovi programmi d'azione e di promuoverne la ricezione da parte delle istituzioni di governo nazionali e internazionali)⁷⁷.

4.1. «Primavera di *governance* globale»

James Rosenau usa questa poetica espressione, che potremmo anche parafrasare come epifania o preludio di

governance globale, per mettere in relazione i concetti di *governance*, governo, ordine e cambiamento nella politica mondiale insieme con la soggettività attiva dei nuovi movimenti sociali transnazionali. L'autore sostiene che i rapidi ed estesi cambiamenti globali degli ultimi decenni, in particolare la globalizzazione dell'economia, l'avvento appunto di movimenti sociali transnazionali, l'interdipendenza globale, l'inquinamento ambientale, il terrorismo ecc., hanno minato le stesse «radici fondative (*constitutions*) dei governi nazionali e dei loro trattati»⁷⁸. I governi, afferma Rosenau, esercitano ancora la loro sovranità in molti ambiti, ma parte della loro autorità e del loro potere è stata redistribuita alle collettività subnazionali e agli attori transnazionali cioè a strutture che esercitano funzioni di *governance* attraverso attività che non hanno origine dai governi⁷⁹. La distinzione che egli fa tra *governance* e «governo» è fondamentale per comprendere i processi di mutamento in atto nel sistema della politica internazionale. Entrambi questi concetti fanno riferimento «a comportamenti intenzionali, ad attività global-oriented, a sistemi di regole; ma *governo* fa pensare ad attività che sono sostenute da autorità formali, attraverso poteri di polizia, per assicurare l'implementazione di politiche debitamente stabilite, mentre *governance* si riferisce ad attività sostenute da obiettivi condivisi che possono o non possono derivare da legali e formalmente prescritte responsabilità e che non necessariamente poggiano sui poteri della polizia per superare sospetti e ottenere conforme adempimento»⁸⁰. In altre parole, le funzioni normalmente associate con la *governance* sono svolte nella politica mondiale non da istituzioni di governo. In questo quadro, Rosenau pone il problema del collegamento tra *governance* e ordine mondiale asserendo che «non ci può essere *governance* senza ordine e non ci può essere ordine senza *governance*», e tra cambiamento e ordine⁸¹. Egli sostiene che lo sviluppo di diversi livelli di *governance* senza governo può rafforzare un «ordine globale cooperativo». Nell'esplorare possibili relazioni tra l'emergere di un nuovo ordine globale e lo sviluppo di

una società civile organizzata in ogni parte del mondo, Rosenau asserisce che la creazione di un «nuovo ordine globale al macro livello della politica non può avvenire senza corrispondenti cambiamenti tra i cittadini al micro livello». In una prospettiva di lungo periodo e in presenza di specifiche congiunture storiche, come quella attuale, «trasformazioni basilari al micro livello possono avere sostanziali conseguenze a livello internazionale»⁸².

In un lavoro successivo, Rosenau fa riferimento ai «meccanismi di controllo» della *governance* raggruppandoli in tre categorie: quelli «not state-sponsored», quelli «state-sponsored» e quelli «jointly sponsored»⁸³. Nella prima categoria ritroviamo gli attori sia transnazionali – organizzazioni nongovernative, movimenti sociali, comunità epistemiche e corporazioni multinazionali – sia subnazionali – minoranze etniche, microregioni e città; nella seconda sono collocate le macroregioni, la Comunità Europea e alcuni accordi internazionali; nella terza le coalizioni trans-frontiera («cross-border coalitions») e quelli che possiamo definire «regimi tematici» («issue regimes»).

Il nostro interesse, in questa sede, è naturalmente rivolto ai meccanismi di *governance* «not state-sponsored» che Rosenau definisce anche «forme nascenti di governance transnazionale»⁸⁴. L'autore sottolinea come in un mondo sempre più interdipendente le ONG possano esercitare funzioni di *governance* transnazionale in ragione del fatto che «il bisogno di meccanismi di controllo corre più veloce della capacità o della preparazione dei governi nazionali ad assicurarli»⁸⁵. In particolare, le varie e molteplici ONG, asserisce ancora Rosenau, sono da considerarsi attori centrali nelle prese di decisioni in quei meccanismi di controllo che sono significativi per le loro sfere di attività. Lo stesso vale per i movimenti sociali, i quali pur essendo meno strutturati delle ONG, ma non per questo meno importanti, hanno evoluto negli ultimi decenni come «primavere di governance globale»⁸⁶. Per Rosenau, tali movimenti sono parte integrante del processo di globalizzazione, sono in grado di partecipare at-

tivamente all'interno di sistemi istituzionalizzati di *governance* e rispondono a «bisogni transnazionali» che i governi e le loro agenzie ignorano o non sono in grado di soddisfare. Molti di questi movimenti spontanei che non disponevano di una *membership* definita, di strutture d'autorità, di un segretariato permanente, nel corso del tempo, sottolinea Rosenau, hanno sviluppato capacità organizzative, stabilito regole e procedure di funzionamento, specificato fini e ruoli. Per esempio, Amnesty International e Oxfam hanno raggiunto un alto livello di istituzionalizzazione. In questa direzione, pur se lentamente, si stanno muovendo anche le componenti più avanzate del Forum sociale mondiale.

Anche le città e le microregioni sono considerate da Rosenau attori rilevanti per i processi di *governance* globale in quanto «meccanismi nascenti subnazionali» di *governance*⁸⁷. Essi non soltanto hanno fini e obiettivi transnazionali, ma sono organizzati all'interno di reti, più o meno formali, che attraversano orizzontalmente i confini nazionali. Basti pensare alle comunità di lavoro transfrontaliere o alle reti create per aree geografiche (per esempio, il Forum euromediterraneo delle città) o su aree tematiche (esempi significativi sono le reti delle città sostenibili, delle città sane, delle città per i diritti umani ecc.). Per Rosenau «le città e le microregioni è probabile che siano tra i più importanti meccanismi di controllo nella politica mondiale del XXI secolo»⁸⁸.

ONG, movimenti sociali e entità subnazionali creano quelle che Rosenau chiama «cross-border coalitions», cioè coordinamenti transnazionali che convergono su obiettivi comuni e che comunicano soprattutto attraverso tecnologie informatiche (e-mail, internet ecc.), senza però dar vita a un'organizzazione «ombrello». Per Rosenau, «i nuovi movimenti di ONG locali e transnazionali. Possono essere proattivi o reattivi in una vasta gamma di modalità, operando talora con, talora contro gli attori dello stato e del mercato che non sono abituati a considerare la società civile come un attore indipendente»⁸⁹.

Peter M. Haas e Ernst B. Haas, in un saggio preparato per la Commissione sulla governabilità globale⁹⁰, sostengono la tesi secondo cui in assenza di uno «stato dominante», capace di svolgere un ruolo guida nella politica mondiale sulla base di valori universalmente condivisi, o di un «governo mondiale», sono le istituzioni internazionali che hanno il compito di dare «risposte collettive alle problematiche globali». I suddetti autori condividono con Rosenau l'assunto secondo cui «gli attori statali rimarranno i più importanti sulla scena mondiale, ma la loro centralità e la gamma delle loro scelte autonome declinerà di fronte agli attori transgovernativi, transnazionali e nongovernativi»⁹¹. Il focus dell'analisi è posto sul concetto «learning to learn» (imparare ad apprendere): «Se vogliamo capire come l'attività multilaterale può avviare a soluzione i problemi che costituiscono le problematiche globali, dobbiamo dimostrare come l'apprendimento può aver luogo nelle organizzazioni internazionali e come quell'apprendimento può essere diffuso alla membership»⁹². In altre parole, l'apprendimento è considerato un «processo politico» che, attraverso la «consocenza consensuale», può indurre i decisori politici a cambiare i loro progetti politici. Per P.M. Haas e E.B. Haas questo processo è animato da piccoli gruppi che agiscono all'interno delle organizzazioni internazionali in rappresentanza dei governi nazionali, dei gruppi d'interesse economico e delle organizzazioni nongovernative, con funzioni di articolazione e aggregazione degli interessi, informazione e comunicazione, negoziazione⁹³. In particolare, i due autori sottolineano la necessità di creare collegamenti più stretti tra i funzionari internazionali dei segretariati delle organizzazioni internazionali e le ONG e le comunità scientifiche, nella convinzione che è proprio da questi ambienti di società civile che possono emergere nuove idee ed essere segnalate situazioni di crisi, soprattutto quando viene delegata alle ONG la funzione di monitoraggio⁹⁴.

L'analisi di Boutros Boutros-Ghali sulla *governance* globale democratica si distingue da quelle precedenti per

il fatto di ancorare il tema della democrazia internazionale al paradigma universale dei diritti umani quale elaborato nel corso degli ultimi sessant'anni dall'Organizzazione delle Nazioni Unite. I processi democratici, egli afferma, sono strettamente collegati al sistema internazionale di protezione dei diritti umani e c'è un «legittimo interesse» della comunità internazionale e, in particolare, delle Nazioni Unite, di promuoverli a ogni livello in quanto sono fondamentali per garantire pace e stabilità nel mondo. Per l'ex Segretario generale delle Nazioni Unite, la promozione della pace e della sicurezza, dello sviluppo economico e sociale e della democrazia sono parte di un unico processo, in virtù del principio dell'interdipendenza e dell'indivisibilità di tutti i diritti umani⁹⁵. La democrazia nella Comunità internazionale degli stati, sottolinea Boutros-Ghali, è ancora a uno «stadio molto rudimentale», ma «è giunto il tempo di andare avanti per democratizzare il sistema internazionale a tutti i livelli», riconoscendo un ruolo centrale all'interno di questo processo ad attori altri, quali i media, le ONG, i parlamentari, il mondo accademico⁹⁶. Con riferimento al ruolo delle organizzazioni nongovernative il nostro autore asserisce:

Attraverso le ONG i cittadini agiscono su propria autonoma iniziativa. Le ONG forniscono un quadro che rende i cittadini capaci, sotto l'impatto delle sfide pratiche di concrete situazioni, di mobilitarsi a favore di comuni obiettivi e comuni ideali. Le ONG rendono possibile che queste complesse e diffuse aspirazioni prendano forma e crescano. In questo modo le ONG incrementano la partecipazione popolare e portano avanti un fondamentale ruolo di rappresentazione della domanda politica; esse sono parte indispensabile di un processo di legittimazione senza il quale nessuna attività internazionale può essere significativa. Inoltre le ONG possono essere direttamente coinvolte nella nascita e nello sviluppo di istituzioni democratiche dentro gli stati. Esse possono servire quali vigili monitori, aiutando a garantire il rispetto dei principi democratici nel mondo.⁹⁷

4.2. Supra-national e multi-level governance

All'interno del filone della *global governance*, trovano naturale collocazione gli approcci della *supra-national governance* e della *multi-level governance* elaborati con riferimento agli studi sull'integrazione europea⁹⁸. A. Stone Sweet e W. Sandholtz pongono al centro della loro analisi sulla *governance* sopranazionale gli attori non statali e la società civile nel suo complesso, cioè tutti quei soggetti, individuali e collettivi, *profit* e *non profit*, che alimentano, nell'era dell'interdipendenza mondiale, il sistema delle relazioni transnazionali e il processo sopranazionale dell'integrazione, soprattutto attraverso un potenziamento e una legittimazione del ruolo di governo delle istituzioni sopranazionali dell'Unione Europea⁹⁹. Gli interessi di individui, gruppi sociali e imprese, appunto perché transnazionali, trovano nel sistema europeo di *governance* sopranazionale un più alto livello di ricettività e soddisfacimento. In questo approccio, la dimensione transnazionale è la variabile indipendente, il vero «catalizzatore» dell'integrazione europea, che determina variazioni nella variabile dipendente rappresentata dalla *governance* sopranazionale. Lo sviluppo delle relazioni transnazionali genera una nuova domanda sociale per le istituzioni e per le regole sopranazionali che spinge l'UE a strutturare «nuove politiche e nuove arene per comportamenti politicamente rilevanti»¹⁰⁰. Gli stati sono fortemente condizionati da processi provocati e sostenuti da attori non statali e regolamentati da istituzioni sopranazionali, al punto da ridurre in maniera significativa la loro capacità di controllarne gli esiti (*outcomes*).

Il processo di integrazione europea, come appena accennato, si offre come esemplare campo di analisi. L'approccio della *multi-level governance*¹⁰¹ o dei *policy networks*, parte dalla presa d'atto della rilevanza che nel sistema politico dell'UE hanno assunto gli enti di governo locale e regionale. Oggetto di analisi sono, oltre ai processi di europeizzazione delle autorità subnazionali e come a loro volta le istituzioni e le politiche regionali in-

fluenzano la *governance* europea, anche il ruolo che gli attori non statali – PMI, cooperative, sindacati, banche, associazioni di consumatori, organizzazioni nongovernative – svolgono nel processo di europeizzazione. La *multi-level governance*, partendo dall'assunto dell'avvenuta diversificazione degli attori dell'integrazione, affronta tre questioni principali: quella della partecipazione e dell'aggregazione degli interessi a livello infra-nazionale, quella della complessità del processo decisionale che deve tener conto dell'alto numero degli attori in gioco e della pluralità dei centri di decisione politica, quella della presenza di sistemi di governo fra loro diversi che, nella dinamica di un sistema a più livelli, possono provocare incomprensioni, ritardi e talvolta anche incompatibilità.

Entrambi questi approcci hanno presentato maggiore attenzione agli attori transnazionali che operano a fini di profitto, spesso trascurando il ruolo crescente che, nella elaborazione delle politiche dell'UE, hanno le organizzazioni solidaristiche della società civile europea. È evidente che se si vuole comprendere nella sua complessità e interezza il rilievo politico che la dimensione transnazionale oggi ha nel processo di integrazione – e l'evidenza empirica al riguardo non manca – allora bisogna rapidamente colmare i vuoti lasciati dagli studiosi della *supranational* e *multi-level governance*.

5. DEMOCRAZIA COSMOPOLITICA, *HUMAN GOVERNANCE*, APPROCCIO NEO-GRAMSCIANO

Richiamiamo ora tre approcci allo studio della società civile globale elaborati da tre diversi autori che, è bene ricordarlo, fanno riferimento tutti allo stesso paradigma del mutamento strutturale del sistema politico internazionale¹⁰²: l'approccio «democrazia cosmopolitica» (*cosmopolitan democracy*) di David Held, l'approccio «*governance* umana» (*human governance*) di Richard Falk e l'approccio «neo-gramsciano» di Robert Cox.

Per gli studiosi che appartengono al filone di pensiero della democrazia cosmopolitica, la società civile è uno degli attori del sistema di *governance* globale che interagisce direttamente con le istituzioni di tale sistema dando voce anche alle associazioni e ai gruppi di volontariato locali¹⁰³. Nello schema di Held, la società civile agisce nell'ambito di un «diritto cosmopolitico democratico» (*cosmopolitan democratic law*), che «delimita la forma e lo scopo dell'azione individuale e collettiva all'interno delle organizzazioni dello stato e della società civile»¹⁰⁴, e di una «comunità democratica cosmopolitica» definita come «un nuovo complesso istituzionale di portata globale, che riceve la sua forma da un diritto democratico fondamentale e che assume le caratteristiche di governo solo nella misura in cui promulga, applica e fa rispettare tale diritto»¹⁰⁵.

Held afferma che a seguito dei processi di mutamento sviluppatosi nel xx secolo, quali l'economia mondiale, l'interdipendenza economica, politica, giuridica, militare e culturale, la crescita di rapporti e strutture transnazionali, la proliferazione di tecnologie militari e di armamenti, lo sviluppo di pressanti problemi transnazionali che ignorano confini e frontiere nazionali, «la democrazia deve essere ripasmata e rafforzata sia *entro* i confini preesistenti che *oltre* tali confini»¹⁰⁶. Ancora Held nel denunciare la crescente conflittualità tra sovranità nazionale e Diritto internazionale riconosce la necessità di rafforzare e democratizzare l'organizzazione internazionale intergovernativa. In particolare, sostiene che l'ONU, in quanto istituzione universale, deve essere messa nella condizione di esercitare tutti i poteri che le conferisce la Carta di San Francisco, a cominciare da quelli per la protezione dei diritti umani e il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, rendendo operativo il sistema di sicurezza collettiva previsto dal Capitolo VII. L'ONU, continua Held, dovrebbe «agire come centro decisionale politicamente indipendente» ed essere democratizzata attraverso la creazione di una seconda Assemblea eletta a suffragio universale diretto e rivedendo la

rappresentanza all'interno del Consiglio di sicurezza per consentire un'adeguata responsabilità regionale¹⁰⁷.

Un altro esponente della democrazia cosmopolitica, Andrew Linklater, parla della necessità di creare delle «comunità post-westphaliane» di cui dovrebbero far parte, oltre agli stati, organizzazioni nongovernative, movimenti sociali e minoranze nazionali¹⁰⁸. I cittadini dello «stato post-westphaliano» sarebbero sottoposti alla giurisdizione di diverse autorità politiche, avrebbero identità multiple e non avrebbero bisogno di essere uniti da legami sociali. In questo stato, la cittadinanza includerebbe anche il diritto di partecipare ai processi decisionali delle istituzioni internazionali e alla protezione internazionale dei diritti umani¹⁰⁹.

Naturalmente, non sono poche le critiche rivolte a questo modo di leggere la realtà internazionale. Mi limito a richiamarne velocemente alcune. Per R.B.J. Walker, l'approccio della democrazia cosmopolitica è troppo astratto e poco «politicamente impegnato nel considerare l'emergente società civile globale», concentrando l'analisi soprattutto sul ruolo che la società civile locale e nazionale gioca nel sistema della *governance* globale¹¹⁰. G. Baker, «ironicamente» afferma che «sebbene Linklater e Held vogliano andare "oltre" Westphalia (sovranità statale), gli stati appaiono essere i soli attori in grado di veicolare le loro proposte»¹¹¹. Insomma, il loro approccio assume una chiara connotazione sottosistemica, l'attore società civile viene considerato in ragione del ruolo che esercita all'interno degli stati, trascurando la sua portata trasformatrice per il sistema della politica internazionale. Inoltre, tra gli obiettivi cosmopolitici di lungo termine, Held indica l'«affermazione del diritto cosmopolitico democratico: una nuova Carta dei Diritti e dei Doveri», trascurando però un dato essenziale e cioè che questo diritto esiste già ed è il Diritto internazionale dei diritti umani.

P. Wapner, condividendo queste critiche, punta la sua analisi sul soggetto «società civile globale» e sul ruolo che questa può giocare per democratizzare «dal basso» il sistema delle relazioni internazionali. Oggetto della sua

analisi sono soprattutto i movimenti sociali transnazionali per i diritti umani e la tutela dell'ambiente. L'analogia è con i gruppi di interesse transnazionali, la cui rilevanza politica, egli afferma, è direttamente proporzionale al grado di influenza sulle politiche statali e sui comportamenti interstatali. Wapner parla di una «world civic politics» che si differenzia dal potere dello stato in quanto non ha uno status legale né per comminare sanzioni né per usare legittimamente la forza. Egli precisa che il concetto di «world civic politics» chiarisce come «le forme di governance nella società civile sono distinte dalla strumentalità delle regole statali [...] ma non sono mai pienamente autonome o completamente separate dalle attività degli stati»¹¹².

L'approccio della *human governance* di Falk pone anch'esso al centro il ruolo della società civile globale e dei movimenti sociali transnazionali. Egli sostiene che per cambiare il «sistema di governo disumanizzante» del mondo è necessario diffondere un forte senso di appartenenza alla società civile globale, rafforzare la solidarietà internazionale e la lotta contro la violenza e lo sfruttamento, promuovere il rispetto dei diritti umani e la tutela dell'ambiente ovunque nel mondo. La realizzazione di un «sistema di governo umano» per Falk è possibile non tanto promuovendo istituzioni di governo mondiale, quanto sviluppando la pratica della «democrazia transnazionale», intesa come democrazia «dal basso» che vada oltre i confini nazionali. L'obiettivo dei movimenti sociali transnazionali è infatti quello di diffondere una «etica globale» piuttosto che costruire un «governo mondiale». Tuttavia, se deve essere creato un governo mondiale, cosa che l'autore ritiene probabile in ragione del fatto che cresce l'esigenza di istituzioni centralizzate di governo dell'economia mondiale, allora anche le organizzazioni della società civile devono avere voce e partecipare alla presa delle decisioni in tale contesto soprannazionale. Falk parla di una «globalizzazione dal basso» in alternativa alla «globalizzazione dall'alto» imposta dalle élite neoliberiste della politica e dell'economia preoccupu-

pate di tutelare non i «bisogni umani» ma i «bisogni del capitale»¹¹³. Anche Falk sottolinea la necessità di creare una «struttura normativa democratica globale», un «diritto dell'umanità», ma a differenza di Held, secondo il quale il «diritto cosmopolitico» dovrebbe nascere «dall'alto», il «diritto dell'umanità» di Falk dovrebbe essere costruito «from the ground up» ed essere radicato nella società civile globale, unico modo per «liberare la mente delle persone dalla accettazione dell'identità della sovranità statale»¹¹⁴.

Tra le critiche a questo approccio, si segnala quella di D. Chandler, il quale sottolinea come sia difficile riconoscere nella società civile un «nuovo meccanismo di *accountability*» non essendo ancora definito e condiviso il grado di influenza che essa ha nei processi decisionali di matrice governativa e intergovernativa. Egli afferma inoltre che «non siamo tutti egualmente coinvolti nella società civile, non votiamo per le politiche della società civile e non possiamo pretendere che la società civile renda conto del suo operato»¹¹⁵. Il problema della *accountability* è affrontato anche da T. Risse, che lo spiega con un esempio efficace. Quando associazioni come «Amnesty International, Human Rights Watch e Lawyers Committee for Human Rights *definiscono* ciò che costituisce una violazione dei diritti umani», partecipano direttamente al processo di codificazione di norme internazionali senza avere una legittimità popolare e al di fuori di un reale controllo democratico¹¹⁶. Per Risse, la società civile globale «ha bisogno della cooperazione degli stati e dei governi nazionali. Per creare solidi e specifici standard in materia di diritti umani, le ONG devono convincere a sufficienza gli stati della necessità di potenziare il diritto internazionale [...]. La società civile transnazionale ha bisogno degli stati anche per l'effettivo miglioramento delle condizioni dei diritti umani sul terreno»¹¹⁷.

C'è poi chi, come G. Baker e J. Bohman, sostiene che i «cittadini nazionali» non potranno diventare «cittadini del mondo» senza un'istituzione democratica di governo mondiale e che «è difficile stabilire quale ruolo formale

potrebbe avere la società civile globale nel prevedere una cittadinanza mondiale dato che la maggior parte delle sue organizzazioni non sono democraticamente strutturate»¹¹⁸.

M. Shaw ha posto un'ulteriore questione: «Se la società civile occidentale è il cuore della società civile globale, così come lo stato occidentale è il cuore dello stato globale, come le voci non occidentali possono essere ascoltate?»¹¹⁹.

L'approccio neo-gramsciano, che ha un esponente significativo in Robert Cox, vede la società civile come un attore delle «relazioni di potere globale» con una doppia identità: impegnato, da un lato, nella «riproduzione dell'egemonia capitalistica mondiale», dall'altro, nell'organizzare un contro-potere (*counter-hegemonically*) allo stesso livello¹²⁰. Cox fa notare come gli stati, in quanto agenzie dell'economia globale, e i grandi gruppi di interesse economico strumentalizzino la società civile al fine di mantenere stabilità sociale e politica, per esempio attraverso l'erogazione di finanziamenti alle ONG che, secondo Cox, verrebbero utilizzate per azioni coerenti con il neoliberalismo¹²¹.

L'altra identità della società civile è così descritta da Cox:

La società civile è l'ambito operativo nel quale quelli che sono svantaggiati dalla globalizzazione dell'economia mondiale possono organizzare le loro proteste e cercare alternative. Ciò può accadere attraverso gruppi comunitari locali che riflettono diversità culturali e sviluppano comportamenti sociali a spettro mondiale. [...] Più ambiziosa ancora è la visione di una «società civile globale» in cui questi movimenti sociali costituiscono, in sinergia fra loro, una base per un ordine mondiale alternativo.¹²²

In altre parole, Cox riconosce la presenza nell'arena politica internazionale di una società civile globale che mette in discussione sia l'ideologia e il potere neoliberisti sia la logica statocentrica che ancora segna l'identità del sistema internazionale, ma considera questo movimento transnazionale ancora debole e dal punto di vista organizzativo (scarsa capacità di coordinamento) e da

quello politico (scarsa capacità di influire sui processi decisionali). Egli fa notare che la società civile globale «può contenere alcuni degli elementi, ma non ha certamente conseguito lo status di una alleanza di forze contro-egemoniche su scala mondiale»¹²³.

6. L'APPROCCIO «NAZIONI UNITE»

K. Annan ha recentemente affermato che «le relazioni delle Nazioni Unite con le organizzazioni della società civile sono antiche come la stessa Carta»¹²⁴. L'ONU è stata infatti la prima organizzazione internazionale multilaterale a prevedere un dialogo, anzi una collaborazione, con le ONG nella propria Carta istitutiva. L'art. 71 così recita: «Il Consiglio economico e sociale può prendere opportuni accordi per consultare le organizzazioni non governative interessate alle questioni che rientrano nella sua competenza. Tali accordi possono essere presi con organizzazioni internazionali e, se del caso, con organizzazioni nazionali, previa consultazione con il Membro delle Nazioni Unite interessato».

Com'è noto, i rappresentanti di un gruppo di ONG giocarono un ruolo attivo durante i lavori della Conferenza di San Francisco nel 1945¹²⁵. Oltre alle disposizioni contenute nell'art. 71, le ONG chiesero e ottennero anche l'enunciazione nello Statuto dell'ONU dei principi del rispetto dei diritti umani, dell'autodeterminazione dei popoli e del divieto dell'uso della forza per la soluzione delle controversie internazionali.

Possiamo senz'altro dire che le ONG sono state per le Nazioni Unite ciò che i gruppi d'interesse economico sono stati per la Comunità-Unione Europea. Com'è noto, la chiara ispirazione funzionalista del processo di integrazione europea ha consentito fin dall'inizio un ruolo centrale agli attori non statali di matrice economica. La stessa complessità delle politiche comunitarie e del mandato istituzionale delle tre originarie Comunità ha comportato automaticamente che il processo di consultazione di ben or-

ganizzati gruppi d'interesse (economici) assumesse subito un rilievo di primo piano nella formazione delle «proposte» della Commissione e, più in generale, nel processo decisionale comunitario. I gruppi d'interesse sono sempre stati considerati dagli studiosi dell'integrazione europea come attori utili per promuovere l'integrazione economica e, attraverso questa, in virtù del meccanismo di «spillover», traghettare la Comunità verso l'integrazione politica.

L'ONU si è trovata in una situazione analoga, pur nella palese differenza rispetto all'UE, sia dei fini – promuovere il rispetto dei diritti umani e perseguire il mantenimento della pace e della sicurezza internazionali attraverso la cooperazione (politica) multilaterale – sia degli attori transnazionali di riferimento – non quelli «for profit» ma quelli operanti a fini di promozione umana in ottica solidaristica. Diverso è stato anche il modo di strutturare le relazioni con gli attori non statali: mentre l'UE ha fatto la scelta di non regolamentare la consultazione, l'ONU, come già ricordato, l'ha prevista nel proprio accordo istitutivo e, con successive risoluzioni del Consiglio economico e sociale (ECOSOC), ha stabilito precise regole di funzionamento¹²⁶.

Le relazioni NU/ONG si sono potenziate e moltiplicate, soprattutto negli ultimi vent'anni, all'interno di un processo dinamico di *governance*: «Nel sistema delle Nazioni Unite non c'è area più dinamica di crescita e mutamento attraverso la pratica (*change through practice*), di quella che ha coinvolto le ONG e altri soggetti della società civile»¹²⁷.

C'è stata una crescita esponenziale sia del numero di ONG che hanno ottenuto lo status consultivo, sia dei network transnazionali che aggregano questi attori «non territoriali» a ogni livello – locale, nazionale, regionale-continentale e universale – e coordinano le loro attività nei vari settori – dalla protezione dell'ambiente alla tutela dei diritti umani, dalla cooperazione allo sviluppo agli aiuti umanitari ecc. – sulla base di una comune strategia di «umanizzazione» delle relazioni internazionali. È qui opportuno segnalare che a seguito di questa crescita

quantitativa anche le procedure di consultazione delle ONG sono state progressivamente adattate. Una riforma importante è sicuramente quella attuata con la risoluzione dell'ecosoc 1996/31, con la quale è venuta meno la distinzione tra ONG internazionali e ONG nazionali, riconoscendo anche a queste ultime l'accesso diretto, senza intermediazioni statali, al regime dello status consultivo; è stato introdotto il principio dell'equilibrio geografico quale parametro per l'assegnazione dello status consultivo, al fine di ammettere ONG di tutte le regioni, in particolare dei paesi in sviluppo. Il principio di trasparenza è diventato un principio guida nelle relazioni NU/ONG. Per esempio, quando a una ONG viene sospeso lo status consultivo, il Comitato intergovernativo dell'ecosoc incaricato di seguire le relazioni con le ONG ha l'obbligo di motivare per iscritto la sua decisione e l'organizzazione interessata ha la possibilità di presentare allo stesso Comitato le sue osservazioni.

In alcuni settori, come quelli prima evocati della cooperazione allo sviluppo, degli aiuti umanitari e della promozione dei diritti umani, il partenariato NU/ONG è la regola da diversi decenni. Le ONG sono parte attiva nei processi di *standard-setting*, nelle missioni «sul campo» di monitoraggio dei diritti umani, assistenza ai rifugiati e costruzione della pace dopo i conflitti, nell'attuazione degli «anni» e dei «decenni» delle Nazioni Unite, nelle politiche promosse dai «programmi» delle Nazioni Unite per l'ambiente (UNEP) e per lo sviluppo umano (UNDP). Le relazioni sono così strette che in molti casi le ONG partecipano alla stessa elaborazione dei progetti e dei programmi di intervento, interagiscono con i delegati dei governi nell'ambito di conferenze e seminari ufficiali e, più recentemente, anche con i rappresentanti degli stati membri del Consiglio di sicurezza, compresi quelli con seggio permanente¹²⁸. La «Arria Formula», di cui abbiamo detto all'inizio del presente capitolo, è un esempio emblematico di come la pratica di consultazione delle ONG da parte del Consiglio di sicurezza prosegua nonostante l'ostilità di alcuni membri permanenti. Persino la

Banca Mondiale e il Fondo Monetario Internazionale hanno attivato meccanismi di consultazione delle ONG.

Le ONG sono dunque chiamate dalle NU a svolgere nuove funzioni in una materia, quella della pace e della sicurezza internazionale, che fino a ieri era di competenza esclusiva degli stati in quanto oggetto di *high politics*. Nel Rapporto «Un'Agenda per la Pace»¹²⁹, preparato nel 1992, su richiesta del Consiglio di sicurezza delle NU, dall'allora Segretario generale Boutros Boutros-Ghali, le ONG in quanto strutture che possiedono «capacità specializzate» sono sollecitate a partecipare alle operazioni di «diplomazia preventiva» e di «mantenimento della pace».

6.1. *Le Conferenze globali delle Nazioni Unite: palestra di «nuova diplomazia»*

Le Conferenze mondiali delle Nazioni Unite degli anni '90 rappresentano sicuramente un momento di svolta nelle relazioni NU/ONG. Tali Conferenze sono state in maniera significativa influenzate dalla presenza delle ONG, le quali hanno potuto svolgere un'efficace attività di *lobbying*, contribuire direttamente alla definizione delle agende globali, mobilitare l'opinione pubblica mondiale, rafforzare la partecipazione della società civile del Sud. L'importanza di questi eventi è cresciuta nel tempo, non solo per l'opportunità che offrono ai movimenti sociali transnazionali di essere fortemente visibili, ma anche per i governi e gli stessi gruppi di interesse economico. Per esempio, al Summit sui bambini di New York del 30 novembre 1990 hanno partecipato 71 capi di stato o di governo, alla Conferenza di Rio de Janeiro del 1992 erano presenti 55 capi di stato e 47 Primi Ministri, al Summit mondiale sullo sviluppo sociale di Copenaghen del 1995 i capi di stato o di governo presenti sono stati 117¹³⁰. Molte delle delegazioni degli stati partecipanti comprendevano anche esperti di ONG. Nelle lunghe ed estenuanti attività negoziali, le ONG sono state considerate come delle «risorse» in quanto fornivano informazioni che venivano utilizzate in particolare dai rappresentanti dei paesi più

piccoli del Sud del mondo. R. Falk sottolinea in proposito come la presenza transnazionale alle Conferenze mondiali abbia contribuito a ridurre «le ineguaglianze tra le delegazioni governative, in particolare il gap di conoscenze», e come «queste arene delle Nazioni Unite abbiano aggiunto una sfaccettata dimensione alla politica democratica su alcune fra le più controverse questioni politiche in atto tra i popoli e i governi del mondo»¹³¹.

Le Conferenze delle Nazioni Unite costituiscono dunque una pratica ormai avviata di democrazia internazionale, di esercizio della cittadinanza attiva nel sistema politico mondiale. È agevole individuarne sia gli attori coinvolti sia le procedure sia, in certa misura, gli stessi esiti delle conferenze. Gli attori si possono suddividere in almeno sette categorie principali: nazionali, internazionali, governativi, intergovernativi, sopranazionali, transnazionali, subnazionali. I processi preparatori delle Conferenze mondiali, che durano dai due ai tre anni, sono guidati da un Comitato preparatorio al quale partecipano i rappresentanti dei governi degli stati membri delle Nazioni Unite, delle Agenzie specializzate e delle ONG. Gli esiti delle Conferenze sono molteplici e riguardano la posizione di nuove norme giuridiche, la creazione di nuovi organismi, l'elaborazione di nuove politiche e di nuove modalità d'azione. Per esempio, un esito della Conferenza del Messico sui diritti delle donne (1975) è stato l'adozione della Convenzione internazionale sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione nei confronti delle donne. Alla Conferenza di Stoccolma (1972) si deve la creazione del Programma delle Nazioni Unite per l'Ambiente (UNEP); a quella di Rio (1992) l'adozione delle Convenzioni sul cambiamento climatico e la desertificazione, del Trattato sulla biodiversità e la creazione della Commissione sullo sviluppo sostenibile; a quella di Vienna (1993) la creazione, come già ricordato, dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani¹³².

Le Conferenze delle Nazioni Unite sono un cantiere aperto di *learning* per la *governance* globale. Esse contribuiscono infatti a promuovere nuove conoscenze, a

sviluppare studi e ricerche orientate all'azione, a diffondere le informazioni a livello globale, a far crescere una cultura politica progettuale e costituente nel mondo delle organizzazioni della società civile e a legittimare la loro partecipazione a livello internazionale, a potenziare il Diritto internazionale dei diritti umani e i collegati sistemi di garanzia, a promuovere l'educazione ai diritti umani e alla democrazia nel mondo scolastico ed extrascolastico, allo sviluppo di nuove «coalizioni politiche» formate da politici, funzionari internazionali, accademici, esperti, amministratori locali, rappresentanti di ONG e movimenti sociali.

Insomma, con le parole di J. Fomerand possiamo dire che le Conferenze mondiali «riflettono e amplificano i mutamenti in corso di un mondo rivoluzionario che cerca di essere più equo e democratico allo stesso tempo»¹³³.

Per Falk, le ONG che lavorano con le NU hanno «iniziato una nuova era nella politica globale, dando adito alla positiva considerazione secondo cui la partecipazione politica, perché sia effettiva, non può più oltre essere confinata ai governi che agiscono a nome del popolo secondo lo schema delle interazioni stato-società»¹³⁴.

6.2. *Il cantiere delle relazioni NU/ONG*

Pur in presenza di questi dati positivi sullo sviluppo delle relazioni NU/ONG non mancano alcuni segnali di controtendenza provenienti sia dagli stati, sia dal sistema delle NU sia dalle stesse ONG. Il regime di consultazione, ha dichiarato il Segretario generale delle NU¹³⁵, è in una condizione di sofferenza. In particolare, le risorse e le facilitazioni messe a disposizione delle ONG sono ormai insufficienti a soddisfare le richieste di partecipazione alle conferenze e agli incontri promossi dalle NU. La diversità-complessità delle procedure di accreditamento crea confusione, incertezze, disuguaglianze e insoddisfazione tra le ONG. Molti governi di stati membri sono diffidenti di fronte alle richieste delle ONG di avere più spazio nelle discussioni e, allo stesso tempo, molte ONG vivono una condizione d'insofferenza e frustrazione in ragione del

fatto che sono poco ascoltate e non riescono a incidere in maniera significativa sulle politiche dell'Organizzazione Mondiale. C'è un forte squilibrio nel numero di ONG con status consultivo provenienti dai paesi industrializzati (circa il 70%) e dai paesi in via di sviluppo (30%), con la conseguenza che queste ultime sono ancora poco coinvolte nelle attività delle NU. La materia delle relazioni NU/ONG non fa capo a un'unica struttura, ma è gestita da diverse Unità del Segretariato, rendendo così difficile l'azione di coordinamento e l'applicazione di standard comuni nel processo di consultazione. Infine, ci sono alcuni attori della società civile che non vogliono essere assimilati alle ONG, come per esempio l'Unione Interparlamentare e i gruppi del settore privato, e poco chiare risultano le loro modalità di partecipazione.

C. Alger individua quattro fattori che stanno ostacolando una risposta organica e coraggiosa da parte delle NU alle sfide, anzi alle opportunità offerte dalla crescita del numero di ONG e dal moltiplicarsi delle loro attività¹³⁶. Innanzitutto c'è disaccordo tra stati e ONG su alcune aree tematiche, a partire da quella dei diritti umani. Questo conflitto si acuisce soprattutto durante le sessioni annuali della Commissione diritti umani. J. Paul porta ad esempio il conflitto tra il Partito radicale transnazionale e la delegazione cubana e quello tra la Federazione internazionale dei diritti umani e la delegazione dell'Algeria scoppiati durante i lavori della sessione del 1998 della Commissione¹³⁷. Un secondo fattore di disturbo, tutto interno alla comunità delle ONG, è rappresentato dai contrasti tra ONG internazionali e ONG nazionali, sviluppatasi a seguito del crescente numero di ONG nazionali formalmente ammesse al regime dello status consultivo. J. Paul sottolinea come, in alcuni casi, si tratti di ONG che hanno limitate basi popolari e subiscono l'influenza dei governi e, in altri, di ONG che hanno una forte legittimità e un alto grado di efficacia nelle loro azioni¹³⁸. Un terzo fattore è costituito dalla crisi finanziaria in cui versa l'Organizzazione Mondiale e che ha avuto delle ricadute dirette proprio sulle relazioni NU/ONG. Le NU hanno dovuto limitare

la stampa di documenti e hanno obbligato le ONG a pagare un abbonamento annuale per avere accesso all'Optical Disk System (ods). Inoltre, su pressione degli Stati Uniti, le NU sono state costrette a contenere la prassi delle Conferenze mondiali che assicuravano grande rilievo e visibilità politica all'azione delle ONG. Il quarto fattore è rappresentato dai conflitti tra le ONG e i funzionari del Segretariato, che accusano le stesse ONG di «rendere la loro vita più complessa»¹³⁹.

R. Falk così valuta la presente situazione:

È difficile dire a questo punto se i numerosi mutamenti nell'assetto globale, compresa la crescita degli attori non-statali, eroderanno il carattere *statist* delle Nazioni Unite, ma ciò che è chiaro è che l'ordine mondiale nel suo insieme si sta tirando fuori da uno schema strettamente statalistico. Se le Nazioni Unite non trasformano le proprie strutture e processi per riflettere questo carattere in mutamento della società internazionale, è prevedibile che il loro ruolo rimanga marginale, specialmente in relazione alle varie dimensioni della globalizzazione.¹⁴⁰

6.3. I nuovi orizzonti del «Rapporto Cardoso»

Il Segretario generale delle NU, consapevole dell'importanza della partecipazione delle osc al funzionamento dell'Organizzazione, ha inserito le relazioni NU/ONG nell'agenda sulla riforma delle NU e, come già accennato, nel febbraio 2003 ha istituito un «Panel of Eminent Persons on United Nations Relations with Civil Society»¹⁴¹, con il compito di formulare raccomandazioni su come migliorare le relazioni tra società civile e Nazioni Unite. Nel Rapporto «We the Peoples: civil society, the United Nations and global governance» (cosiddetto «Rapporto Cardoso»)¹⁴², presentato il 7 giugno 2004, l'attenzione è posta su quattro questioni principali: a) rivedere le linee guida esistenti, le decisioni e le pratiche relative all'accesso e alla partecipazione delle osc alle discussioni e ai processi delle NU; b) identificare le «migliori pratiche» e le «migliori vie» di interazione con le ONG e le altre osc; c) individuare i modi per facilitare la partecipazione de-

gli attori della società civile dei paesi in via di sviluppo; d) rivedere l'organizzazione interna del Segretariato, al fine di assicurare una gestione più coerente ed efficace delle relazioni con le osc.

Le trenta raccomandazioni contenute nel Rapporto sono precedute dall'enunciazione di alcune idee di fondo. La prima è che, di fronte alla globalizzazione della politica, le principali istituzioni della democrazia rappresentativa (elezioni, partiti politici e parlamenti) hanno mantenuto un raggio d'azione nazionale e locale con scarsa influenza sulle questioni della *governance* globale, mentre è cresciuta sia la domanda sia la pratica della democrazia partecipativa a livello internazionale. Lo sviluppo di forme e di esperienze di partecipazione diretta dei cittadini nei dibattiti politici a livello globale «costituisce un allargamento della pratica democratica dalla democrazia rappresentativa alla democrazia partecipativa»¹⁴³. Una seconda considerazione si fonda sul fatto che la definizione dell'«agenda multilaterale» non è più appannaggio esclusivo dei governi nazionali, ma è sempre più condizionata, nel segno del mutamento e della *human governance*, dai movimenti di società civile e dall'opinione pubblica mondiale. La società civile, si afferma nel Rapporto, «è oggi di così vitale importanza per le nu che l'impegno con essa è una necessità, non un'opinione»¹⁴⁴.

Passiamo ora in rapida rassegna alcune puntuali raccomandazioni formulate dal Panel.

Con riferimento al cosiddetto «convening role» (che potremmo tradurre con «ruolo di aggregazione»), le nu dovrebbero favorire una maggiore partecipazione di tutti gli attori della società civile, riconoscere che gli attori chiave sono diversi in base alle rispettive aree d'intervento e promuovere «multi-stakeholder partnerships» (letteralmente: «partenariato con più soggetti interessati») al fine di valorizzare i contributi dei coordinamenti di politica globale (*global policy networks*) nell'elaborazione delle varie opzioni politiche. Dovrebbero inoltre estendere la pratica dei forum su aree tematiche, articolandoli in quattro momenti fra loro sinergici: incontri ad alto

livello per definire il quadro delle problematiche (*the framework of issues*), conferenze globali per definire norme e obiettivi, «multi-stakeholder partnerships» per tradurre in pratica le nuove norme e gli obiettivi, udienze conoscitive con i molteplici soggetti interessati per monitorare le attività, rivedere le esperienze e mettere a punto le strategie. Interessante è la proposta di promuovere, presso il Segretariato, una «global internet agora» per far discutere insieme persone con esperienze diverse e per identificare politiche di intervento comuni sulle emergenti priorità globali. Le Conferenze mondiali dovrebbero continuare a svolgersi ma «con moderazione», soprattutto per concentrare l'attenzione su alcuni temi globali, coinvolgendo maggiormente le reti di società civile nel programmare la partecipazione delle stesse osc.

Dovrebbe essere accuratamente programmata la partecipazione dei principali *constituency networks* alle riunioni dell'Assemblea generale e delle sue Commissioni permanenti e potenziato il dialogo tra i membri del Consiglio di sicurezza e la società civile globale rendendo più efficace la «Arria formula meetings» già prima ricordata. Nel Rapporto si raccomanda inoltre l'organizzazione di incontri regolari dei membri delle missioni operative (*field operations*) del Consiglio di sicurezza con i rappresentanti delle osc locali e delle organizzazioni internazionali umanitarie, la sperimentazione di seminari promossi dallo stesso Consiglio sulle grandi questioni globali, nonché l'istituzione di commissioni d'inchiesta indipendenti per valutare le operazioni del Consiglio di sicurezza a conclusione del loro mandato.

Un'altra raccomandazione riguarda la creazione presso il Segretariato generale delle nu di una «Partnership Development Unit» con funzioni di coordinamento, informazione e valutazione e di un «Multi-Stakeholder Partnership Assessment Forum» composto da funzionari delle nu, rappresentanti di governi, delle organizzazioni di società civile e di altri attori. Si suggerisce anche di istituire un gruppo composto da 30/40 «constituency engagement specialists» per aiutare le nu a migliorare le

relazioni con le varie aree soggettuali impegnate nella politica internazionale.

Un insieme di raccomandazioni è poi espressamente dedicato al potenziamento delle relazioni tra le NU e i rappresentanti eletti nei parlamenti nazionali. Le NU dovrebbero incoraggiare i parlamenti a promuovere dibattiti sui punti principali dell'agenda globale, mentre gli stati membri sono invitati a includere rappresentanti dei parlamenti nelle loro delegazioni presso i principali organi delle NU. Si propone inoltre di invitare membri dei parlamenti nazionali specializzati in un determinato settore a parlare alle principali Commissioni e alle Sessioni speciali dell'Assemblea generale. Ancora, al fine di promuovere un più diretto ruolo dei parlamentari nella *governance* globale, si raccomanda la creazione di una «Elected Representatives Liaison Unit», la quale dovrebbe fornire, con il supporto dell'Unione Interparlamentare, informazioni ai parlamenti nazionali e alle associazioni dei parlamentari, promuovere una maggiore attenzione sulle attività delle NU nei parlamenti nazionali, favorire la partecipazione dei parlamentari ai forum e alle conferenze delle NU, nonché organizzare «global public forum committees» per discutere periodicamente i temi e le priorità dell'agenda globale.

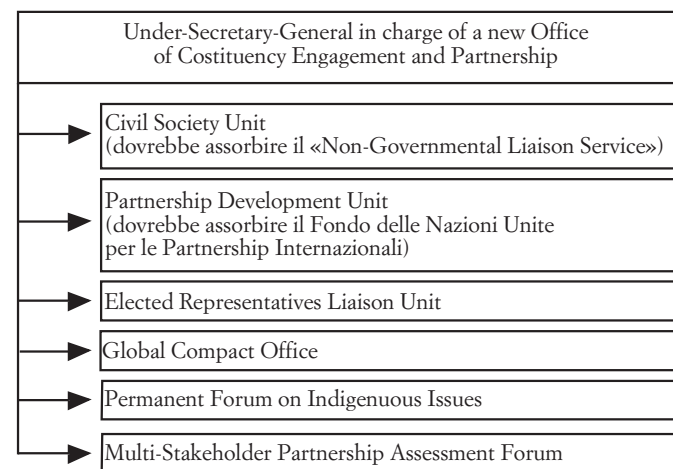
Due raccomandazioni riguardano le relazioni delle NU con le autorità di governo locale. Con la prima, si suggerisce all'Assemblea generale di approvare una risoluzione che riconosca il principio della «autonomia locale» come «principio universale». Con la seconda, si propone di assegnare alla preconizzata «Elected Representatives Liaison Unit» il compito di tenere i collegamenti con le autorità locali e con la loro nuova associazione mondiale «United Cities and Local Governments», che dovrebbe diventare un «organo consultivo» (*advisory body*) delle NU sulle questioni della *governance*.

Per quanto riguarda il regime dello status consultivo e il collegato sistema di accreditamento e accesso alle attività delle Nazioni Unite, il Rapporto contiene raccomandazioni sia per il breve che per il medio periodo. Nel bre-

ve periodo dovrebbero essere riunite le diverse procedure esistenti in un unico «United Nations accreditation process» coordinato da una «Accreditation Unit» funzionante presso il Segretariato dell'Assemblea generale. Questa nuova Unità avrebbe, tra l'altro, il compito di creare un organo consultivo con la specifica funzione di esprimere pareri sulle richieste di accreditamento presentate dalle ONG. Spetterebbe poi a un Comitato dell'Assemblea generale, e quindi a un organo strettamente intergovernativo, decidere su tali richieste. Nel rapporto si fa anche cenno alla possibilità che le ONG adottino, come già avviene per le multinazionali e i gruppi d'interesse economico, codici di condotta. Nel medio periodo (il Rapporto parla di tre anni), il Segretario generale dovrebbe presentare all'Assemblea generale una proposta organica di revisione del regime dello status consultivo.

Il nuovo organigramma delle relazioni NU/osc che il Panel propone al Segretario generale risulta pertanto così articolato.

Figura 1.



Nel Rapporto si parla di «multi-constituency coalitions» di governi, organizzazioni di società civile e altri attori. C'è tuttavia anche qualche contraddizione: da un lato, viene riconosciuto che il dialogo e la cooperazione con la società civile possono rendere più efficace l'azione delle NU e che le sfide globali dovrebbero trasformare le NU in qualcosa di più di un forum intergovernativo, dall'altro, si dice esplicitamente che «il ruolo unico delle NU come forum intergovernativo è di importanza vitale e deve essere protetto a tutti i costi»¹⁴⁵. Allo stato attuale di cose, la «contraddizione» appare tuttavia come un realistico e ineludibile compromesso che consente di portare avanti l'idea guida dell'intero Rapporto, che è quella di fare delle NU un'organizzazione che «guarda all'esterno» (*outward-looking*), che abbraccia una pluralità di attori – società civile, settore privato e stati (*constituencies*) –, che favorisce la comunicazione tra il locale e il globale e che promuove la democrazia a tutti i livelli dell'azione politica.

6.4. La «Carta degli Human Rights Defenders»

Il Rapporto elaborato dal Panel ha l'importante merito di riaprire all'interno delle Nazioni Unite e nella comunità delle ONG il dibattito progettuale sul futuro delle relazioni NU/ONG nell'era della globalizzazione dei diritti umani, della democrazia e della sicurezza umana. Possiamo anche vederlo come un seguito all'«Agenda for democracy» di Boutros Boutros-Ghali riferito al livello internazionale della democrazia. Un rilievo politicamente significativo assumono le proposte intese a istituzionalizzare il dialogo delle ONG con l'Assemblea generale e il Consiglio di sicurezza, così come quelle riguardanti le relazioni con i parlamenti nazionali e gli enti di governo locale e regionale. Le raccomandazioni formulate dal Panel si prestano per una seria presa in considerazione da parte degli organi delle NU, degli stati membri e delle stesse ONG, essendo anche il frutto di un'ampia consultazione dei principali network di società civile globale. Tuttavia il Rapporto si presta anche, come già anticipato, ad alcu-

ne considerazioni critiche, proprio tenuto conto delle idee e delle proposte presentate dalle coalizioni di ONG in occasione delle oltre 60 udienze conoscitive (*hearings*) indette dal Panel nelle varie regioni del mondo e, in particolare, nella consultazione avvenuta a Perugia l'11 ottobre 2003 in occasione della quinta Assemblea dell'ONU dei Popoli, organizzata dalla Tavola della Pace.

In quest'ottica, che non può non essere costruttiva, si fa notare come, con specifico riferimento allo status consultivo, l'attenzione sia posta più sulla necessità di promuovere un efficace coordinamento e una standardizzazione delle procedure che non sulla obiettiva esigenza di trasformare lo status consultivo in uno status «co-decisionale», almeno in quegli ambiti come, per esempio, i diritti umani, in cui il ruolo centrale delle ONG è universalmente riconosciuto. Si segnala inoltre che il Panel non intacca nel suo Rapporto la natura intergovernativa del Comitato preposto alla selezione delle richieste di status consultivo da parte delle ONG e alla loro sospensione o ritiro, pur in presenza del fatto che già in occasione dell'elaborazione delle nuove disposizioni in materia di rapporti NU/ONG, recepite nella risoluzione dell'ECOSOC 1996/31, le ONG avevano espressamente chiesto di trasformare il Comitato da organo a composizione *intergovernativa* a organo *sopranazionale*, in analogia con i comitati delle NU creati in virtù delle Convenzioni giuridiche internazionali sui diritti umani. Ma il limite maggiore è a mio avviso rappresentato dal fatto che il Panel non ha predisposto un progetto organico di revisione della risoluzione 1996/31, che disciplina appunto lo status consultivo, sottolineando che dovrebbe essere il Segretario generale delle NU a presentare, entro tre anni, una proposta in materia.

Per quanto riguarda i rapporti con i membri di assemblee elettive si deve, con rammarico, constatare che non è stata recepita la proposta formulata dall'Assemblea dell'ONU dei Popoli e da altri network transnazionali di società civile di creare un'Assemblea parlamentare delle NU quale organo sussidiario dell'Assemblea generale, in analogia con le assemblee parlamentari del Consiglio d'Europa, della

OSCE, della NATO e, più di recente, dell'Unione Africana.

Pur con queste critiche, ribadiamo che l'attuale approccio delle NU al dialogo con le ONG è, nel suo insieme, sicuramente un approccio «progressista», di *governance* «aperta», orientato all'azione e basato su principi di *international rule of law*.

A gettare luce sui futuri sviluppi di questa materia contribuisce – in modo determinante, a mio avviso – la Dichiarazione delle Nazioni Unite «sul diritto e la responsabilità degli individui, dei gruppi e degli organi della società di promuovere e proteggere le libertà fondamentali e i diritti umani universalmente riconosciuti»¹⁴⁶, nota nel mondo dell'associazionismo transnazionale come «Carta degli Human Rights Defenders». In questo documento sono enunciati i principi guida per l'azione «costituente» dei soggetti, individuali e collettivi, della società civile globale. Riportiamo di seguito il testo letterale degli articoli di più evidente portata innovativa.

Art. 1: «Tutti hanno il diritto, individualmente ed in associazione con altri, di promuovere e lottare per la protezione e la realizzazione dei diritti umani e delle libertà fondamentali a livello nazionale ed internazionale».

L'art. 5 riconosce agli individui e alle formazioni di società civile, a cominciare dalle ONG,

il diritto [...] a livello nazionale ed internazionale: a) di riunione e assemblea pacifica; b) di formare, aderire e partecipare a organizzazioni nongovernative, associazioni o gruppi; c) di comunicare con organizzazioni nongovernative o intergovernative.

All'art. 7 viene esplicitato per le ONG un ruolo che è sostanzialmente «costituente»:

Tutti hanno diritto, individualmente ed in associazione con altri, di sviluppare e discutere nuove idee e principi sui diritti umani e di promuovere la loro accettazione.

L'art. 9, co. 4, recita:

tutti hanno diritto, individualmente ed in associazione con altri, di accedere liberamente e di comunicare con gli organi internazionali dotati della competenza generale o speciale di ricevere e considerare comunicazioni in materia di diritti umani e libertà fondamentali.

L'art. 16 riconosce:

Gli individui, le organizzazioni nongovernative e le istituzioni competenti giocano un importante ruolo nel contribuire ad una maggiore consapevolezza pubblica delle questioni relative a tutti i diritti umani e le libertà fondamentali, attraverso attività quali l'educazione, la formazione e la ricerca in questi campi per rafforzare ulteriormente, tra l'altro, la comprensione, la tolleranza, la pace e le relazioni amichevoli tra le nazioni e tra tutti i gruppi razziali e religiosi, tenendo conto dei diversi contesti sociali e comunitari in cui si svolgono le proprie attività.

L'art. 18 riprende il contenuto dell'art. 28 della Dichiarazione universale dei diritti umani:

[...] 2. Gli individui, i gruppi, le istituzioni e le organizzazioni nongovernative hanno un importante ruolo e responsabilità nella salvaguardia della democrazia, nella promozione dei diritti umani e delle libertà fondamentali e nel contribuire alla promozione e al progresso delle società, delle istituzioni e dei processi democratici. 3. Gli individui, i gruppi, le istituzioni e le organizzazioni nongovernative hanno inoltre un importante ruolo e responsabilità nel contribuire, ove appropriato, alla promozione del diritto di tutti ad un ordine sociale ed internazionale in cui i diritti e le libertà sanciti dalla Dichiarazione universale dei diritti umani e dagli altri strumenti sui diritti umani siano pienamente realizzati.

È di tutta evidenza l'ampiezza dell'orizzonte aperto alla democrazia partecipativa, dalla città e dal villaggio fino alle massime istituzioni della politica internazionale.

¹ J. Galtung, *The True Worlds. A Transnational Perspective*, New York, The Free Press, 1980.

² Cfr. Union of International Associations, *Yearbook of International Organizations. Guide to global civil society networks*, Edition 39, München, K.G. Saur Verlag, 2002-2003.

³ Cfr. M. Pianta, F. Silva, *Parallel Summits of Global Civil Society: An Update*, in H. Anheier, M. Glasius, M. Kaldor (eds.), *Global Civil Society 2003 Yearbook*, Oxford, Oxford University Press, 2003, pp. 387 ss. Vedi anche M. Mascia, *La sfida dell'associazionismo transnazionale per nuove forme di governabilità*, in «Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli», vi, 3, 1992 (1994), pp. 39 ss.; Id., *Il sinergismo politico ONG-Nazioni Unite*, in «Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli», vii, 2, 1993 (1995), pp. 99-116; F. Lottii, N. Giandomenico, *L'ONU dei popoli. Progetti, idee e movimenti per riformare e democratizzare le Nazioni Unite*, Torino, Edizioni Gruppo Abele, 1996; D. Otto, *Nongovernmental Organizations in the United Nations System: The Emerging Role of International Civil Society*, in «Human Rights Quarterly», 18, 1, 1996, pp. 107-141; K. Martens, *NGO participation at international conferences: assessing theoretical accounts*, in «Transnational Associations», 3, 2000, pp. 115-126; C. Alger, *The Emerging Roles of NGOs in the UN System: From Article 71 to a Peoples's Millennium Assembly*, in «Global Governance», 1, 2002, pp. 93-117.

⁴ Cfr. *Dichiarazione e Agenda per l'azione del Millennium Forum*, in «Archivio Pace diritti umani», 20, 2000, pp. 4 ss.

⁵ Vedi il documento *UN System and Civil Society. An Inventory and Analysis of Practices. Background Paper for the Secretary-General's Panel of Eminent Persons on United Nations Relations with Civil Society*, May 2003, www.un.org/reform/panel.htm. Nel documento si riporta, tra gli altri, l'esempio del programma di lavoro internazionale sul «turismo sostenibile» adottato dalla Commissione nel 1999 e, per l'80%, definito nell'ambito del «multi-stakeholder dialogue» sul turismo.

⁶ *Ibidem*.

⁷ *Ibidem*.

⁸ J. Paul, *The Arria Formula*, New York, Global Policy Forum, 2003.

⁹ Del gruppo fondatore, promosso per iniziativa del Global Policy Forum, fanno parte Amnesty International, Earth Action, Lawyers Committee for Nuclear Policy, World Council of Churches, World Federalist Movement. Nell'agosto 2002, le ONG associate al gruppo di lavoro erano circa 100.

¹⁰ Global Policy Forum, *NGO Working Group on the Security Council. Summary Data of Meetings 1997-2003*, in www.globalpolicy.org.

¹¹ Cfr. A. Papisca, *Democrazia internazionale, via di pace. Per un nuovo ordine internazionale democratico*, Milano, Franco Angeli, 1995³; R. Falk, *On Humane Governance: Towards a New Global Politics*, Pennsylvania, Pennsylvania University Press, 1995; A. Papisca, M. Mascia, *Le relazioni internazionali nell'era dell'interdipendenza e dei diritti umani*, Padova, CEDAM, 2004³.

¹² Cfr. R. Keohane, J.S. Nye (eds.), *Transnational Relations and World Politics*, Cambridge, Harvard University Press, 1971.

¹³ Cfr. W.J. Burton, *World Society*, Cambridge, Cambridge University Press, 1972.

¹⁴ F. Attinà, *Il sistema politico globale. Introduzione alle relazioni internazionali*, Roma, Laterza, 1999, p. 58.

¹⁵ Cfr. J.N. Rosenau, *The Study of Global Interdependence*, London, Pin-

ter, 1980, p. 83. Sul punto vedi anche dello stesso autore *Governance and Democracy in a Globalizing World*, in D. Archibugi, D. Held, M. Köhler (eds.), *Re-imagining Political Community*, Cambridge, Polity Press, 1998, pp. 28-57.

¹⁶ Vedi J.N. Rosenau, *Turbulence in World Politics. A Theory of Change and Continuity*, New York, Harvester-Wheatsheaf, 1990.

¹⁷ Cfr. A. Papisca, *Democrazia internazionale, via di pace. Per un nuovo ordine*, cit.

¹⁸ Tra i primi lavori del womp, vedi R. Falk, *A Study of Future Worlds*, New York, Free Press, 1975; Id., *A World Order Perspective on Authoritarian Tendencies*, Working Paper n. 10, New York, womp, 1980; Id., *Normative Initiatives and Demilitarization: A Third System Approach*, Working Paper n. 13, New York, womp, 1982; R. Kothari, *Footsteeps into the Future*, New York, Free Press, 1974; Id., *Towards a Just World*, New York, Institute for World Order, 1980; S.H. Mendlovitz (ed.), *On the Creation of a Just World Order: Preferred Worlds for the 1990's*, New York, Free Press, 1975; F. Ajami, *Human Rights and World Order Politics*, Working Paper n. 4, New York, womp, 1978; S.H. Mendlovitz, R.B.J. Walker (eds.), *Towards a Just World Peace: Perspectives from Social Movements*, London, Butterworth Scientific Limited, 1987.

¹⁹ Cfr. J. Galtung, *The True Worlds. A Transnational Perspective*, New York, Free Press, 1980, pp. 3 ss.

²⁰ Sul punto vedi G. Baker, *Problems in the Theorisation of Global Civil Society*, in «Political Studies», 50, 2002, p. 928.

²¹ Cfr. R. Falk, *On Human Governance*, cit., p. 100.

²² R.D. Lipschutz, *Reconstructing world politics: the emergence of global civil society*, in «Millennium», 21, 3, 1992, p. 391.

²³ *Ibidem*, p. 392.

²⁴ Cfr. M. Merle, *Forces et enjeux dans les relations internationales*, Paris, Ed. Economica, 1980, pp. 3-4.

²⁵ *Ibidem*, p. 3.

²⁶ M. Shaw, *Civil society and global politics: beyond a social movements approach*, in «Millennium», 23, 3, 1994, p. 650.

²⁷ M. Köhler, *From the National to the Cosmopolitan Public Sphere*, in D. Archibugi, D. Held, M. Köhler (eds.), *Re-imagining Political Community*, cit., pp. 233 e 246.

²⁸ *Ibidem*, p. 232.

²⁹ Cfr. A. Papisca, *Democrazia internazionale, via di pace. Il rilancio della politica passa attraverso la globalizzazione della democrazia*, in «Futuribili», 1-2, 2003, pp. 92-106.

³⁰ Cfr. K.J. Holsti, *The Dividing Discipline. Hegemony and Diversity in International Theory*, Boston, Allen e Unwin Inc., 1985, p. 59.

³¹ *Ibidem*, p. 136.

³² Cfr. S. Hoffmann, *Primacy or World Order: American Foreign Policy since the Cold War*, New York, McGraw-Hill, 1978, pp. 109 ss.

³³ A. Papisca, *Democrazia internazionale, via di pace. Per un nuovo ordine*, cit., pp. 24-25. Queste riflessioni si trovano ampiamente sviluppate in alcuni precedenti saggi dello stesso autore: *Dentro e fuori gli stati*, in «Biblioteca della Libertà», xvi, 74-75, 1979, pp. 295-306; *Gli orizzonti internazionali della crisi: quali prospettive per la «democrazia internazionale?»*, in «Schema», 6, 1981, pp. 9 ss.; *Diritti umani e ordine internazionale*, in «Vita e Pensiero», lxxv, 7-8, 1982, pp. 24-35; *Ordre de paix et démocratisation des institutions*, in AA.VV., *Droits des peuples, droits de l'homme*.

Paix et justice sociale internationale, Paris, Editions du Centurion, 1984, pp. 136-163; *Democrazia internazionale per un nuovo ordine di pace*, in F. Bosello, A. Farina (a cura di), *Giovani, educazione allo sviluppo, cooperazione*, Roma, Comitato Italiano per l'UNICEF, 1985; *Rendimento delle istituzioni internazionali e democrazia internazionale*, in «Teoria Politica», II, 2, 1986, pp. 3-32. Per un aggiornamento della riflessione di Papisca sul tema della democrazia internazionale vedi *Democrazia internazionale, via di pace. Il rilancio della politica*, cit., pp. 92-106; *Diritto e democrazia internazionale, via di pace. Riflessioni sullo Ius novum universale*, Quaderno n. 15 di «Mosaico di Pace», Molfetta 2003.

³⁴ J. Maritain, *L'uomo e lo stato*, Milano, Vita e Pensiero, 1975.

³⁵ Cfr. J. Galtung, *The True Worlds. A Transnational Perspective*, cit.

³⁶ A. Papisca, *Democrazia internazionale, via di pace. Per un nuovo ordine*, cit., p. 25.

³⁷ *Ibidem*, p. 29.

³⁸ *Ibidem*, p. 9.

³⁹ *Ibidem*, p. 30.

⁴⁰ A. Papisca, *Rendimento delle istituzioni internazionali e democrazia internazionale*, in «Teoria Politica», II, 2, 1986, pp. 3-32.

⁴¹ A. Papisca, *Democrazia internazionale, via di pace. Per un nuovo ordine*, cit., p. 30.

⁴² *Ibidem*, p. 55.

⁴³ *Ibidem*, p. 67.

⁴⁴ *Ibidem*, pp. 79-82.

⁴⁵ *Ibidem*, p. 87.

⁴⁶ *Ibidem*, p. 138.

⁴⁷ Fonte: Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite, 2004, www.un-ngls.org.

⁴⁸ Cfr. A. Papisca, M. Mascia, *Le relazioni internazionali nell'era dell'interdipendenza*, cit., pp. 265 ss. Vedi anche T.G. Weiss, L. Gordenker (eds.), *NGOs, the UN, and Global Governance*, Boulder, Lynne Rienner, 1996; D. Otto, *Nongovernmental Organizations in the United Nations System: The Emerging Role of International Civil Society*, in «Human Rights Quarterly», 18, 1, 1996, pp. 107-141; A. Papisca, *Società civile e Nazioni Unite per uscire dallo stato di natura delle relazioni internazionali*, in «Futuribili», 2-3, Milano, Franco Angeli, 1999, pp. 69-76; J.A. Paul, *NGOs and the United Nations*, in «Transnational Association», 6, 1999, pp. 300-319; P. Willets, *From «Consultative Arrangements» to «Partnership»: The Changing Status of NGOs in Diplomacy at the UN*, in «Global Governance», 6, 2, 2000, pp. 191-212; C. Alger, *The Emerging Role of NGOs in the UN System*, cit., pp. 93-117; J.A. Scholte, *Civil Society and Democracy in Global Governance*, in «Global Governance», 8, 3, 2002, pp. 281-304; A. Papisca, *The «Conventional Way» for the Reform of the United Nations: Lessons from the European Integration Process*, in «Pace diritti umani», nuova serie, 1, 1, 2004, pp. 125-131; A. Papisca, M. Mascia, *The Global civil society for the reform and the democratisation of the UN*, paper presentato al Seminario internazionale sul futuro delle Nazioni Unite e delle Istituzioni internazionali «Reclaim our UN», Padova 19-20 novembre 2004, www.centrodiritiumani.unipd.it.

⁴⁹ Cfr. A. Clapham, *UN Human Rights Reporting Procedures: An NGO Perspective*, in P. Alston, J. Crawford (eds.), *The Future of UN Human Rights Treaty Monitoring*, Cambridge, Cambridge University Press, 2000, pp. 175-198; P. Alston, *Beyond «Them» and «Us»: Putting Treaty Body Re-*

form into Perspective, cit., pp. 501-525; F. Gaer, *Reality Check: Human Rights NGOs Confront Governments at the UN*, in T.G. Weiss, L. Gordenker (eds.), *NGOs, the UN, and Global Governance*, cit., pp. 51-66.

⁵⁰ Cfr. F. Lotti, N. Giandomenico (a cura di), *L'ONU dei popoli. Progetti, idee e movimenti per riformare e democratizzare le Nazioni Unite*, Torino, Edizioni Gruppo Abele, 1996.

⁵¹ Cfr. J. Sen, A. Anand, A. Escobar, P. Waterman (eds.), *World Social Forum: Challenging Empires*, New Delhi, The Viveka Foundation, 2004.

⁵² Cfr. A.M. Clark, *Diplomacy of Conscience: Amnesty International and Changing Human Rights Norms*, Princeton, Princeton University Press, 2001; C. Breen, *The Role of NGOs in the Formulation of and Compliance with the Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on Involvement of Children in Armed Conflict*, in «Human Rights Quarterly», 25, 2, 2003, pp. 453-481; K. Martens, *An Appraisal of Amnesty International's Work at the United Nations: Established Areas of Activities and Shifting Priorities Since the 1990s*, in «Human Rights Quarterly», 26, 4, 2004.

⁵³ Cfr. M. Glasius, *How Activists Shaped the Court*, in «Crimes of War Project Magazine», December 2003. Vedi anche «European Newsletters», The European bimonthly publication on the International Criminal Court of the Coalition for the International Criminal Court, in www.iccnw.org.

⁵⁴ Cfr. A. Papisca, *Dallo stato confinario allo stato sostenibile*, in «Democrazia e diritto», XXXIV, 2-3, 1994, pp. 273-307.

⁵⁵ *Ibidem*, pp. 274-275.

⁵⁶ *Ibidem*, p. 279.

⁵⁷ *Ibidem*.

⁵⁸ *Ibidem*, p. 281.

⁵⁹ *Ibidem*, p. 294.

⁶⁰ *Ibidem*, p. 307.

⁶¹ Commission on Global Governance, *Our Global Neighborhood*, Oxford, Oxford University Press, 1995.

⁶² *Ibidem*, p. XIII.

⁶³ *Ibidem*, p. 2.

⁶⁴ *Ibidem*, p. XVII.

⁶⁵ *Ibidem*, p. 56.

⁶⁶ *Ibidem*, p. 253.

⁶⁷ J.A. Scholte, *Civil Society and Democratically Accountable Global Governance*, in «Government and Opposition», 39, 2, 2004, pp. 211-233.

⁶⁸ J.N. Rosenau, *Governance, order, and change in world politics*, in J.N. Rosenau, E.O. Czempel (eds.), *Governance Without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992, pp. 1-29; Id., *Governance in the Twenty-first Century*, in «Global Governance», 1, 1, 1995, pp. 13-43; Id., *Along the Domestic-Foreign Frontier: Exploring Governance in an Turbulent World*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997.

⁶⁹ P.M. Haas, E.B. Haas, *Learning to Learn: Improving International Governance*, in «Global Governance», 1, 3, 1995, pp. 255-284.

⁷⁰ B. Boutros-Ghali, *Democracy: A Newly Recognized Imperative*, in «Global Governance», 1, 1, 1995, pp. 3-11.

⁷¹ J.A. Scholte, *Civil Society and Democratically Accountable Global Governance*, cit., p. 212.

⁷² Cfr. J.A. Scholte, *Democratizing the Global Economy: The Role of Ci-*

vil Society, Coventry, Centre for the Study of Globalisation and Regionalisation, 2003.

⁷³ J.A. Scholte, *Civil Society and Democratically Accountable Global Governance*, cit., p. 213.

⁷⁴ *Ibidem*, p. 217.

⁷⁵ *Ibidem*, p. 222.

⁷⁶ J. Galtung, *A New Era for Nongovernmental Organizations in the UN*², in «Transnational Associations», 3, 1987, p. 183.

⁷⁷ *Ibidem*, p. 184. Altri autori riassumono le «risorse di influenza» delle ONG nelle seguenti variabili: rappresentatività, autorità morale, competenza, qualità della leadership. Per un'estesa trattazione dell'argomento vedi M. Mascia, *L'associazionismo internazionale di promozione umana. Contributo all'analisi dei nuovi attori della politica internazionale*, Padova, CEDAM, 1991, in particolare il cap. IV.

⁷⁸ J.N. Rosenau, *Governance, order and change in world politics*, in J.N. Rosenau, E.O. Czempiel (eds.), *Governance without government: order and change in world politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992, p. 3.

⁷⁹ *Ibidem*, p. 3.

⁸⁰ *Ibidem*, p. 4.

⁸¹ *Ibidem*, p. 8.

⁸² J.N. Rosenau, *Citizenship in a changing global order*, in J.N. Rosenau, E.O. Czempiel (eds.), *Governance without government*, cit., p. 272.

⁸³ J.N. Rosenau, *Governance in the Twenty-first Century*, in «Global Governance», 1, 1, 1995, pp. 22.

⁸⁴ *Ibidem*, p. 23.

⁸⁵ *Ibidem*.

⁸⁶ *Ibidem*, p. 24.

⁸⁷ *Ibidem*, p. 25.

⁸⁸ *Ibidem*, p. 27.

⁸⁹ *Ibidem*, pp. 31 e 32.

⁹⁰ P.M. Haas, E.B. Haas, *Learning to Learn: Improving International Governance*, cit.

⁹¹ *Ibidem*, p. 257.

⁹² *Ibidem*, p. 258.

⁹³ *Ibidem*, p. 260.

⁹⁴ *Ibidem*, p. 278.

⁹⁵ B. Boutros-Ghali, *Democracy: A Newly Recognized Imperative*, cit., p. 4.

⁹⁶ *Ibidem*, p. 10.

⁹⁷ *Ibidem*.

⁹⁸ Sul tema, anche per un'aggiornata bibliografia, M. Mascia, *Il sistema dell'Unione europea. Appunti su teorie, attori e processi*, Padova, CEDAM, 2004², in particolare il capitolo I.

⁹⁹ Cfr. di A. Stone Sweet, W. Sandholtz, *European integration and supranational governance*, in «Journal of European Public Policy», 4, 3, 1997, pp. 297-317, e *European integration and supranational governance revisited: rejoinder to Branch and Obrgaard*, in «Journal of European Public Policy», 6, 1, 1999, pp. 144-154.

¹⁰⁰ A. Stone Sweet, W. Sandholtz, *Integration, Supranational Governance, and the Institutionalization of the European Polity*, in W. Sandholtz, A. Stone Sweet (eds.), *European Integration and Supranational Governance*, Oxford, Oxford University Press, 1998, p. 2.

¹⁰¹ Vedi, in particolare, A. Benz, B. Eberlein, *The Europeanization of re-*

gional policies: patterns of multi-level governance, in «Journal of European Public Policy», 6, 2, 1999, pp. 329-348. Vedi anche F.W. Scharpf, *Community and autonomy: multi-level policy-making in the European Union*, in «Journal of European Public Policy», 1, 1994, pp. 219-242; E. Grande, *The state and interest groups in a framework of multi-level decision-making: the case of the European Union*, in «Journal of European Public Policy», 3, 3, 1996, pp. 313-338.

¹⁰² Cfr. G. Baker, *Problems in the Theorisation of Global Civil Society*, cit., pp. 930 ss.

¹⁰³ Cfr. D. Held, *Democracy and the Global Order: from the Modern State to Cosmopolitan Governance*, Cambridge, Polity Press, 1995 (tr. it. *Democrazia e ordine globale. Dallo stato moderno al governo cosmopolitico*, Trieste, Asterios Editore, 1999).

¹⁰⁴ Cfr. D. Held, *Democracy: from City-states to a Cosmopolitan Order?*, in D. Held (ed.), *Prospects for Democracy*, Cambridge, Polity Press, 1993, p. 43.

¹⁰⁵ *Ibidem*, p. 239. Per Attinà, gli esponenti della democrazia cosmopolitica basano le prospettive della democrazia nel sistema internazionale «sull'emergenza di un modello incrementale di democrazia cosmopolitica che componga insieme cittadinanza statale e cittadinanza mondiale», vedi F. Attinà, *Il sistema politico globale*, cit., p. 64.

¹⁰⁶ D. Held, *Democracy*, cit., pp. 1-3.

¹⁰⁷ *Ibidem*, pp. 269 ss.

¹⁰⁸ Cfr. A. Linklater, *The Transformation of Political Community*, Cambridge, Polity Press, 1998.

¹⁰⁹ A. Linklater, *Citizenship and Sovereignty in the Post-Westphalian European State*, in D. Archibugi, D. Held, M. Köhler (eds.), *Reimagining Political Community*, cit., pp. 113-137.

¹¹⁰ Cfr. R.B.J. Walker, *Social movements/world politics*, in «Millennium», 23, 3, pp. 673-674.

¹¹¹ G. Baker, *Problems in the Theorisation of Global Civil Society*, cit., p. 932.

¹¹² P. Wapner, *Environmental activism and world civic politics*, in «World Politics», 47, 3, 1995, pp. 337-338.

¹¹³ R. Falk, *On Human Governance*, cit., p. 101.

¹¹⁴ *Ibidem*.

¹¹⁵ D. Chandler, *New rights for old: cosmopolitan citizenship and the critique of state sovereignty*, unpublished paper, citato da G. Baker, *Problems in the Theorisation of Global Civil Society*, cit., pp. 934, 935.

¹¹⁶ T. Risse, *The Power of Norms versus the Norms of Power: Transnational Civil Society and Human Rights*, in A.M. Florini (ed.), *The Third Force: the Rise of Transnational Civil Society*, Washington DC, Carnegie Endowment for International Peace, 2000, pp. 177-209.

¹¹⁷ *Ibidem*, p. 205.

¹¹⁸ G. Baker, *Problems in the Theorisation of Global Civil Society*, cit., p. 935; vedi anche J. Bohman, *The Public Spheres of the World Citizen*, in J. Bohman, M. Lutz-Bachman (eds.), *Perpetual Peace: Essays on Kant's Cosmopolitan Ideal*, London, MIT Press, pp. 179-200.

¹¹⁹ M. Shaw, *Global Voices: Civil Society and the Media in Global Crisis*, in T. Dunne, N.J. Wheeler (eds.), *Human Rights in Global Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999, pp. 214-232.

¹²⁰ G. Baker, *Problems in the Theorisation of Global Civil Society*, cit., p. 933.

¹²¹ R. Cox, *Civil society at the turn of the millennium: prospects for an*

alternative world order, in «Review of International Studies», 25, 1999, p. 11.

¹²² *Ibidem*, p. 10.

¹²³ *Ibidem*, p. 13.

¹²⁴ K. Annan, *Strengthening of the United Nations: An Agenda for Further Change*, United Nations General Assembly Document A/57/387, p. 135.

¹²⁵ C. Alger, *The Emerging Roles of NGOs in the UN System*, cit., pp. 93-117.

¹²⁶ Oggi, le relazioni tra ONU e ONG sono disciplinate dalla risoluzione dell'ECOSOC 1996/31 del 25 luglio 1996, che modifica la precedente risoluzione 1296 del 1968.

¹²⁷ Così C. Alger, *The Emerging Roles of NGOs in the UN System*, cit., p. 93.

¹²⁸ Cfr. K. Annan, *Strengthening of the United Nations*, cit., par. 135.

¹²⁹ Per il testo, vedi «Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli», VI, 2, 1992, pp. 55-70.

¹³⁰ Cfr. J. Fomerand, *UN Conferences: Media Events or Genuine Diplomacy?*, in «Global Governance», 2, 3, 1996, p. 363.

¹³¹ R. Falk, *The United Nations and Cosmopolitan Democracy: Bad Dream, Utopian Fantasy, Political Project*, in D. Archibugi, D. Held, M. Köhler (eds.), *Re-imagining Political Community*, cit., pp. 322-323.

¹³² Cfr. J. Fomerand, *UN Conferences*, cit., p. 364 ss.

¹³³ *Ibidem*, p. 373.

¹³⁴ R. Falk, *The United Nations and Cosmopolitan Democracy: Bad Dream, Utopian Fantasy, Political Project*, cit., pp. 321 ss.

¹³⁵ K. Annan, *Strengthening of the United Nations*, cit., par. 139.

¹³⁶ C. Alger, *The Emerging Roles of NGOs in the UN System*, cit., p. 98.

¹³⁷ J. Paul, *NGOs, Civil Society and Global Policy Making*, New York, Global Policy Forum, 1998, p. 2.

¹³⁸ *Ibidem*, pp. 2-3.

¹³⁹ C. Alger, *The Emerging Roles of NGOs in the UN System*, cit., p. 99.

¹⁴⁰ R. Falk, *The United Nations and Cosmopolitan Democracy: Bad Dream, Utopian Fantasy, Political Project*, cit., p. 318.

¹⁴¹ Il Panel, presieduto da Fernando Henrique Cardoso, già Presidente del Brasile, è composto da Bagher Asadi (Repubblica Islamica di Iran), Manuel Castells (Spagna), Birgitta Dahl (Svezia), Peggy Dulany (USA), André Erdős (Ungheria), Juan Mayr (Colombia), Malini Mehra (India), Kumi Naidoo (Sud Africa), Mary Racelis (Filippine), Prakash Ratilal (Mozambico), Aminata Traoré (Mali).

¹⁴² Doc. A/58/817, 11 June 2004.

¹⁴³ *Ibidem*, p. 8.

¹⁴⁴ *Ibidem*, p. 9.

¹⁴⁵ *Ibidem*, p. 8.

¹⁴⁶ Adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite con risoluzione 53/144 dell'8 marzo 1999. Il testo è pubblicato in A. Papisca, M. Mascia, *Le relazioni internazionali nell'era dell'interdipendenza*, cit., pp. 602-608. Per un commento, vedi A. Papisca, *Consonanze tra la «Carta degli Human Rights Defenders» delle Nazioni Unite e il Messaggio di Giovanni Paolo II per la Giornata mondiale della pace 2004*, in «Pace diritti umani», nuova serie, 1, 2, 2004, pp. 7-12.

Capitolo 2

Il «dialogo civile» nell'Unione Europea

I. LA PRASSI DEL DIALOGO

E LA SFIDA DELLA DEMOCRAZIA PARTECIPATIVA

«Dialogo civile» è una di quelle espressioni che, insieme con «società civile», ricorre sempre più frequentemente nel linguaggio degli ambienti politici, in particolare nel sistema dell'Unione Europea. Dietro questa espressione, politologi e filosofi raffinati del calibro di Ph. Schmitter e J. Habermas vedono, a giusto titolo, come una sorta di ultima sponda per il recupero e lo sviluppo della democrazia e del buon governo¹.

Il tema è certamente collegato a quello, più generale e impegnativo, della democratizzazione delle istituzioni internazionali e dei relativi processi decisionali. In questo contesto, dialogo civile starebbe a indicare, fondamentalmente, la dimensione «partecipativa» della democrazia internazionale. Viene allora spontaneo chiedersi perché nei documenti ufficiali non si parli, esplicitamente e più frequentemente, di «partecipazione politica» ai processi di decisione condotti in sede intergovernativa e soprannazionale. La probabile risposta è che, mancando in via generale l'altra dimensione della democrazia, quella «elettiva-rappresentativa», cioè una più diretta legittimazione delle istituzioni che nelle sedi inter- e sopra-nazionali decidono – il caso del Parlamento europeo è l'eccezione che conferma la regola –, parlare esplicitamente di «partecipazione politica» costituirebbe un'incongruenza, se non

addirittura una denuncia nei riguardi della vigente logica verticistica della politica internazionale. Si ha come l'impressione che, usando le parole «dialogo» e «scambio» invece di «partecipazione», le istituzioni internazionali e, dietro di loro, i governi nazionali che ne fanno la volontà, intendano rimuovere l'immanente problema di una loro più adeguata legittimazione.

Con questo assunto, l'intento del presente capitolo è quello di partire proprio dalla vigente prassi evolutiva europea e dall'abbondante evidenza empirica che essa fornisce per meglio precisare il concetto di «dialogo civile» e allo stesso tempo evidenziare la portata e le implicazioni politiche della relativa fenomenologia. In via di prima approssimazione e per cogliere subito la magnitudine, non soltanto quantitativa, dei dati che verranno ora richiamati, suggerisco di intendere per dialogo civile in senso lato la dinamica interattiva che si esprime in virtù della estesa e complessa rete di canali d'accesso che le sedi istituzionali multilaterali vanno via via rendendo disponibili ad attori di natura non statale o non governativa.

1.1. Opportunità di ruolo per le formazioni di società civile

Nell'Unione Europea (UE), il Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa² apre al superamento di reticenze e ambiguità nell'affrontare il tema del ruolo delle formazioni di società civile nel contesto che gli è naturalmente proprio, quello della democrazia internazionale: esso dedica infatti il Titolo VI a «La vita democratica dell'Unione», enunciando nell'art. 1-46 il «Principio di democrazia rappresentativa» e nell'art. 1-47 il «Principio di democrazia partecipativa».

L'evidenza empirica in materia di «dialogo civile» nell'UE offre dati che presentano un profilo politico che è più alto di quello riscontrabile in altri contesti internazionali. Tali sono certamente quelli che si riferiscono alle udienze conoscitive (*hearings*) promosse dalla «Convenzione» incaricata dal Consiglio europeo di Colonia (3-4

giugno 1999) di redigere la Carta dei diritti fondamentali dell'UE³. I contributi di analisi e proposte inviati dalle ONG alla Convenzione e messi in consultazione nel sito internet del Parlamento europeo sono stati più di 100.

Altrettanto significative sono le udienze conoscitive indette dalla successiva «Convenzione sul futuro dell'Europa» incaricata dal Consiglio europeo di Laeken (14-15 dicembre 2001) di elaborare il progetto di Trattato costituzionale prima citato. Nella Dichiarazione di Laeken si prevedeva espressamente la creazione di un forum per le organizzazioni di società civile, osc, e l'attivazione di un processo di consultazione con le stesse osc. Allo scopo di dar vita a un sistema organizzato di dialogo tra le organizzazioni di società civile e tra queste e la Convenzione, i principali network di ONG europee per lo sviluppo, i diritti umani, l'ambiente e le questioni sociali hanno creato nel febbraio 2002 il «Civil Society Contact Group», al quale successivamente hanno aderito le due principali reti europee per i diritti delle donne e per il patrimonio culturale e, in qualità di osservatore, la Conferenza europea dei sindacati.

Giova inoltre ricordare che un'imponente mobilitazione delle formazioni di società civile europea ha avuto luogo a Nizza il 6 e 7 dicembre 2000, durante la riunione del Consiglio europeo, nella cui agenda politica figuravano tre punti strategici: la riforma dei Trattati, l'allargamento a nuovi stati membri e la proclamazione solenne della Carta dei diritti fondamentali dell'UE.

Non c'è bisogno di sottolineare l'importanza che riveste la rete, in costante sviluppo nelle università, dei programmi di mobilità, ricerca e scambi. Di evidente portata strategica è anche la rete innescata dal progetto denominato «Action Jean Monnet», avviato nel 1990 e che vanta oggi una struttura ricca di 600 professori titolari di «Cattedre Jean Monnet», 1.660 «Corsi» e «Moduli Jean Monnet» e 90 «Centri d'eccellenza» (Poli europei Jean Monnet). Attualmente l'Azione Jean Monnet è presente in 50 paesi, coinvolge 750 università, 1.800 professori e oltre 250.000 studenti all'anno. La Commissione europea

si avvale dei professori Jean Monnet per l'elaborazione di «policy papers» su singole questioni, attraverso la creazione di «Gruppi Jean Monnet». Si ricordano, tra gli altri, i Gruppi Jean Monnet sull'allargamento, sulla conferenza intergovernativa del 2000, sulla *governance* europea, sull'avvenire dell'Europa e sul dialogo interculturale. Questa rete «istituzionale» di società civile è supportata da un'altra rete accademica per così dire «autonoma»: quella delle Associazioni universitarie nazionali di studi sull'integrazione europea, attive in 51 paesi e coordinate dalla European Community Studies Association, ECSA-World⁴.

A partire dal 1999, la Presidenza di turno dell'UE, in collaborazione con la Commissione europea, organizza annualmente il «Forum dei diritti umani dell'Unione Europea». L'idea di questi incontri è stata lanciata con la Dichiarazione dell'UE del 10 dicembre 1998 in occasione del 50° anniversario della Dichiarazione universale dei diritti umani, fatta propria dal Consiglio europeo di Vienna. Nella Dichiarazione si sottolinea l'importanza di «riflettere sull'utilità di convocare un forum periodico con la partecipazione delle istituzioni UE e dei rappresentanti delle istituzioni accademiche e delle ONG». Il Forum è concepito come uno strumento deputato a sviluppare il dialogo tra le istituzioni UE e le formazioni di società civile in un settore, quello dei diritti umani appunto, che va assumendo visibilità e rilievo politico crescenti nel sistema dell'UE. Partecipano al Forum anche i Direttori dei Dipartimenti o degli Uffici diritti umani dei Ministeri degli Affari Esteri degli stati membri, che formano il cosiddetto «COHOM», un comitato intergovernativo che affianca la Commissione nel settore della politica estera e di sicurezza comune⁵.

Sempre nel campo dei diritti umani, in occasione dell'elaborazione del programma «Iniziativa europea per la democrazia e i diritti umani» per il periodo 2002-2004, la Commissione ha promosso un'estesa consultazione con le principali ONG europee e con quelle ONG locali che sono attive nei paesi terzi destinatari dei finanziamenti

comunitari. Il processo di consultazione è proseguito anche durante la fase di attuazione dell'Iniziativa attraverso una serie di seminari regionali promossi dalla Commissione nel Mashrak, nel Maghreb, in America Latina, in Medio Oriente e in Africa, allo scopo di sviluppare e rafforzare il dialogo «sul terreno» con tutti gli attori impegnati nell'attuazione dei progetti.

Un altro ambito d'azione in cui le ONG stanno dimostrando di possedere perspicue capacità organizzative e di gestione è quello relativo al «meccanismo di reazione rapida», operativo dal 2001 sulla base di un apposito regolamento del Consiglio⁶, in virtù del quale la Commissione europea può decidere di realizzare azioni rapide, efficaci e flessibili in risposta a situazioni di emergenza o di crisi⁷. Tale meccanismo è stato fondamentale per alcuni interventi dell'UE in Macedonia, in Afghanistan e nella Repubblica Democratica del Congo.

Nel settore dell'assistenza ufficiale allo sviluppo, la Commissione ha stimato che ogni anno sono destinati agli attori di società civile circa 1,4 miliardi di euro su un bilancio di 7 miliardi. Nel campo dell'aiuto umanitario, le 147 ONG che hanno sottoscritto l'apposito Accordo quadro di partenariato, vengono associate a un dialogo permanente con l'Ufficio ECHO, che prevede la loro partecipazione ai gruppi di lavoro tematici, agli incontri annuali tra la Commissione e i partner firmatari di Accordi quadro, agli incontri annuali tra ONG ed ECHO per discutere sulle priorità degli interventi da realizzare l'anno successivo. Le ONG gestiscono quasi il 70% dei finanziamenti erogati da ECHO per gli aiuti umanitari⁸.

Sempre più numerose sono le linee «tematiche-orizzontali» del bilancio UE che individuano nelle ONG un partner essenziale: da quelle relative alla sicurezza alimentare e ai diritti umani e alla democrazia a quelle relative al cofinanziamento delle attività delle ONG per lo sviluppo e la cooperazione decentrata. Altre linee riguardano l'inclusione delle questioni «di genere» e dei diritti dell'infanzia nella cooperazione allo sviluppo, l'istruzione e l'assistenza sanitaria per le persone disabili, l'istruzione di

base nei paesi in via di sviluppo, l'occupazione, le PMI, l'economia sociale, la cooperazione con i paesi ALAMED (America Latina e Mediterraneo). E altre ancora⁹.

La Commissione ha inoltre aperto alle ONG l'accesso a una vasta gamma di programmi comunitari, tra i quali i fondi strutturali, URBAN, LEADER+ ed EQUAL per lo sviluppo del mercato del lavoro locale, CARDS per l'assistenza ai paesi dei Balcani occidentali, Leonardo da Vinci, il programma europeo per il volontariato.

Pur in presenza del fatto che la Commissione europea, negli ultimi dieci anni, ha promosso e sta sviluppando un sistema organico di dialogo con la società civile, il Parlamento europeo è tuttora considerato dalle ONG l'istituzione per così dire più accessibile alle loro istanze. Frequenti sono i contatti dei rappresentanti delle associazioni con singoli membri del PE, con le sue Commissioni e i suoi Gruppi politici e numerosi sono gli Intergruppi creati, proprio su sollecitazione di ONG, da parlamentari appartenenti a differenti famiglie partitiche.

Il Consiglio, dal canto suo, se in una prima fase ha dimostrato una certa «moderazione» nell'introdurre e strutturare il dialogo con le organizzazioni della società civile, a partire dall'anno 2000, come vedremo più estesamente nei capitoli 3 e 4, gli ha impresso un'accelerazione che ha consentito alle ONG di partecipare ad alcune sue riunioni informali, col risultato che nei documenti conclusivi delle riunioni del Consiglio cominciano a figurare riferimenti espliciti alle ONG e alla società civile¹⁰. In questa nuova fase, nel dicembre 1999, le ONG furono per la prima volta inserite nella delegazione UE alla Conferenza di Seattle e nel febbraio 2000 la Presidenza portoghese invitò i rappresentanti della Piattaforma sociale europea a partecipare al Consiglio informale affari sociali e occupazione di Lisbona. Forti di questa legittimazione, le ONG sono ora concretamente impegnate nel dare a questo dialogo maggiore continuità e trasversalità rispetto all'intero sotto-sistema intergovernativo dell'Unione, estendendolo ai principali Gruppi di lavoro del Consiglio, ai vari Coreper, alle Presidenze di turno e alle riunioni del Consiglio affari generali

e relazioni esterne. Allo stesso tempo stanno rafforzando l'attività di lobby nei confronti dei rappresentanti governativi dei rispettivi paesi nel Consiglio e dei rappresentanti permanenti a Bruxelles¹¹.

Quanto abbiamo sommariamente richiamato fornisce un significativo quadro delle opportunità di ruolo per le formazioni di società civile nei processi politici dell'UE, opportunità che sono sempre più numerose nonostante le perduranti incertezze e ambiguità di collocazione di tali formazioni nell'architettura istituzionale dell'Unione¹².

1.2. La riforma democratica della governance europea

Con il Libro Bianco sulla *governance* europea¹³, la Commissione assume tra gli elementi che qualificano una *governance* democratica quello della partecipazione dei cittadini, in particolare delle formazioni spontanee e istituzionali che ne sono più diretta espressione, quali le organizzazioni di società civile e gli enti di governo locale e regionale. L'analisi sviluppata nel Libro Bianco è appunto dedicata alla riforma del «modo in cui l'Unione esercita i poteri che le hanno conferito i suoi cittadini»¹⁴. L'obiettivo è di dare concretezza, visibilità e «base legale» a due poli della sussidiarietà non previsti dal Trattato sull'Unione Europea (TUE), e cioè al polo «territoriale» degli enti di governo locale e regionale e al polo «funzionale» delle molteplici e diversificate formazioni di società civile.

Nel documento della Commissione si legge:

la società civile svolge un ruolo importante, poiché esprime le preoccupazioni dei cittadini e fornisce servizi in risposta alle esigenze di tutti. [...] Sempre più la società civile ritiene che l'Europa costituisca una piattaforma adeguata per cambiare gli orientamenti politici e la società. [...] Vi è la possibilità di far partecipare più attivamente i cittadini al conseguimento degli obiettivi dell'Unione e di offrire loro un canale strutturato per le loro reazioni, critiche e proteste.¹⁵

Per quanto riguarda le regioni, le città e le collettività locali, esse

sono diventate responsabili dell'attuazione di molte politiche dell'Unione, dall'agricoltura e dai fondi strutturali sino alle norme in tema ambientale. La maggiore partecipazione delle autorità regionali e locali nelle politiche dell'Unione riflette anche le loro crescenti responsabilità in alcuni stati membri e un maggiore impegno dei singoli cittadini e delle organizzazioni di base nella democrazia locale. [...] A livello comunitario, la Commissione, nell'elaborare le sue proposte, deve tener conto delle realtà e delle esperienze regionali e locali. A tale scopo, la Commissione deve organizzare in forma più sistematica un dialogo con le associazioni europee e nazionali delle amministrazioni regionali e locali.¹⁶

È dato intuire che l'elemento che spinge la Commissione ad affrontare, in maniera esplicita, il tema della partecipazione politica e quindi di una più sostanziosa legittimazione democratica dell'intero sistema UE, è duplice: da un lato, l'esistenza, anzi la sovrabbondanza di una domanda politica, intrinsecamente europea e di articolazione transnazionale, che si indirizza direttamente alle istituzioni comunitarie, con la conseguenza di porre l'UE in una situazione che il vocabolario della cibernetica chiama di «sovraccarico di input»; dall'altro, il progressivo diffondersi nelle società civili dei paesi membri dell'Unione di sentimenti di sfiducia nei confronti proprio di quelle istituzioni sopranazionali che hanno il compito di dare risposte concrete alla domanda politica che ad esse si indirizza.

Un ulteriore fattore è rappresentato dalla definitiva presa d'atto che lo sviluppo del processo di integrazione non può più reggersi, come è avvenuto nel passato e come ha estesamente teorizzato la scuola neo-funzionalista, sulla centralità di ruolo degli «eurocrati» e degli «esperti», sul protagonismo dei gruppi d'interesse economici, nonché sulla esclusione dai processi decisionali di tutte quelle formazioni sociali che pongono al centro delle loro azioni e rivendicazioni valori umani universali e interessi di carattere generale¹⁷.

La Commissione europea dimostra, senza ombra di dubbio, di essere consapevole che i profondi cambia-

menti avvenuti sia nell'UE sia nel più ampio sistema delle relazioni internazionali in relazione ai molteplici processi di mondializzazione, richiedono una riforma democratica della *governance*, sulla base di cinque principi fondamentali: apertura, partecipazione, responsabilità, efficacia, coerenza.

Non sfugge alla Commissione la situazione di crisi in cui versa la democrazia rappresentativa negli stessi sistemi politici «politicamente sviluppati» dei suoi stati membri e, ancor più palesemente, nel sistema sopranazionale dell'UE. Un dato per tutti – non sia superfluo evocarlo anche in questa sede – è quello della sempre più bassa partecipazione dei cittadini ai processi elettorali, sia interni sia europei¹⁸.

A questo fenomeno non è estraneo il fatto che se, da un lato, i partiti politici nazionali perdono militanti e consenso popolare e soffrono di un'ormai cronica crisi di leadership politica, dall'altro, le confederazioni partitiche europee – i cosiddetti «partiti europei» –, nonostante i riconoscimenti (di status e di ruolo) di cui beneficiano in virtù dei Trattati di Maastricht e di Nizza, stentano a svolgere quel ruolo di aggregazione della domanda politica e di selezione del personale politico che è naturalmente proprio dei partiti nei sistemi politici democratici.

Nell'analisi della Commissione, alla palese crisi dell'articolazione «rappresentativa» della democrazia si accompagna tuttavia l'incoraggiante constatazione del contestuale – e provvidenziale, verrebbe da dire – estendersi della rivendicazione della dimensione «partecipativa» della democrazia sia dentro gli stati sia direttamente nel sistema dell'UE.

Parola d'ordine della Commissione risulta essere quella di «rafforzare la cultura della consultazione e del dialogo» attraverso un più sistematico coinvolgimento delle autorità di governo regionale e locale e delle formazioni di società civile, lo sviluppo di «accordi di partenariato», la creazione di reti, il ricorso al cosiddetto «metodo aperto di coordinamento»¹⁹.

1.3. Le aperture della Costituzione europea

Ho prima ricordato che nuove prospettive si stanno aprendo con il «Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa». Alle formazioni di società civile è infatti dedicato l'intero art. 1-47 (Principio della democrazia partecipativa), che così recita:

1. Le istituzioni dell'Unione 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. 2. Le istituzioni dell'Unione mantengono un dialogo aperto, trasparente e regolare con le associazioni rappresentative e la società civile. 3. Al fine di assicurare la coerenza e trasparenza delle azioni dell'Unione, la Commissione procede ad ampie consultazioni delle parti interessate. 4. Su iniziativa di almeno un milione di cittadini dell'Unione appartenenti ad un numero rilevante di stati membri, la Commissione può essere invitata a presentare una proposta appropriata su materie in merito alle quali tali cittadini ritengono necessario un atto giuridico dell'Unione ai fini della attuazione della Costituzione.

Il contenuto di quest'articolo è il risultato sia dell'efficace azione di *lobbying* dispiegata dalle osc nei confronti dei membri della «Convenzione europea sull'avvenire dell'Europa»²⁰, sia di una maturazione culturale delle élite politiche di vari stati membri dell'Unione, avvenuta grazie anche al costruttivo dibattito promosso in primo luogo dalla Commissione europea e dal Comitato economico e sociale europeo, CESE, soprattutto a partire dalla seconda metà degli anni '90²¹.

Nella tanto ambiziosa quanto ineludibile prospettiva di sviluppo della democrazia in chiave sopranazionale europea, l'art. 1-47 del Progetto di Costituzione europea da un lato prende atto, legittimandolo formalmente, del presente stato di cose, dall'altro aggiunge ulteriori interrogativi a quelli già sollevati sia dalle istituzioni comunitarie sia dagli stessi ambienti di società civile²².

Il catalogo dei vecchi e nuovi interrogativi comprende,

indicativamente, i seguenti punti. Chi ha titolo per partecipare al dialogo civile? Solo le osc «europee» o anche quelle nazionali e locali? Che collegamenti esistono tra le osc europee e quelle locali e regionali? Il dialogo civile è soltanto uno strumento di consultazione o è qualcosa di più? Il dialogo civile si esaurisce nei rapporti di scambio con le osc o è inteso a coinvolgere anche i cittadini? Il diritto di partecipare alla consultazione e al dialogo è di tutte le osc o soltanto di quelle più rappresentative? C'è un obbligo di consultazione delle osc? Chi e come definisce eventuali criteri di rappresentatività? Sulla base di quali criteri la Commissione seleziona le osc con cui stipulare accordi di partenariato? Il dialogo civile deve essere istituzionalizzato e regolamentato in dettaglio? Quali sono gli attori del dialogo civile? Soltanto le ONG o anche le cosiddette «parti sociali» e altri attori? Le osc devono trovare spazio nel Comitato economico e sociale europeo, oppure il dialogo civile deve essere trasversale a tutte le istituzioni dell'Unione? Altrimenti detto, c'è una prospettiva di *mainstreaming* del dialogo civile nella dinamica funzionale dell'UE? Che differenza c'è tra dialogo civile e dialogo sociale? C'è complementarità o competizione tra i due?

Ritengo che una risposta, almeno parziale, debba innanzitutto passare attraverso l'elucidazione della distinzione tra «dialogo civile» e «dialogo sociale», la quale presuppone a sua volta una definizione, plausibilmente attualizzata, dell'uno e dell'altro termine. Questo consentirà di individuare più agevolmente percorsi di istituzionalizzazione e di regolamentazione del dialogo civile e del rapporto tra le osc e le istituzioni dell'Unione, nonché, ovviamente, gli attori del dialogo civile e, con quanta più precisione possibile, i criteri di rappresentatività delle osc.

2. DIALOGO CIVILE: CONCETTO E PRASSI IN EVOLUZIONE

Di dialogo civile non esiste ancora una definizione che sia formalmente, definitivamente, condivisa dalle istituzioni dell'Unione Europea. Allo stato attuale di prassi

evolutiva ciò che si può dire, per esclusione, è che il dialogo civile non è un sistema di formale accreditamento delle osc presso l'UE e che nell'UE è diffuso il punto di vista secondo cui il «dialogo civile» non rappresenta un'alternativa o un percorso concorrente rispetto al «dialogo sociale» – per il quale invece il Trattato sulla Comunità Europea, TCE, ha espressamente definito attori e competenze –, ma è assunto come complementare sia al dialogo politico con le autorità nazionali sia al dialogo sociale tra le parti sociali. Su queste distinzioni ritornerò più avanti.

L'istituzione UE che con maggior continuità dimostra di farsi carico di elucidare i concetti in materia, con riferimento sia ai soggetti che ai contenuti, è il Comitato economico e sociale europeo. Per il CESE, dialogo civile è il «dialogo strutturato e regolare tra l'insieme delle organizzazioni europee rappresentative della società civile e l'Unione Europea», è il «dialogo settoriale quotidiano tra le organizzazioni della società civile e i loro interlocutori in seno ai poteri legislativo ed esecutivo», è un mezzo per promuovere nella società civile europea un consenso diffuso e radicato nei riguardi del processo di integrazione europea e del suo sviluppo²³.

Sempre per il Comitato, il dialogo civile è un «forum di comunicazione della società civile organizzata sul piano comunitario», che si pone a necessario complemento del dialogo sociale. Vi possono prendere parte tutte le componenti della società civile organizzata, compresi i tradizionali «partner sociali» (sindacati, associazioni padronali, istituzioni governative); può riguardare «tematiche orizzontali o verticali e quindi assumere la forma di dialogo generale oppure settoriale»; le sue competenze si estendono a una pluralità di settori: da quello della politica sociale a quello della tutela dell'ambiente, dal commercio internazionale allo sviluppo umano, dalla protezione del consumatore alla tutela dei diritti umani, dal dialogo interculturale all'educazione e alle politiche giovanili ecc.²⁴.

Al presente stato di evoluzione della riflessione in materia, c'è comunque convergenza tra le istituzioni UE nel

considerare il dialogo civile quale parte integrante del processo di «consultazione» nel sistema UE, come tale reputato necessario a soddisfare due principi fondamentali di *good governance*: la trasparenza e la partecipazione.

Ma proprio sull'approccio «consultazione», esponenti qualificati di società civile europea sollevano un problema di sostanza. Per esempio, per la Piattaforma delle ONG sociali europee, che raggruppa 40 network attivi nei 25 stati membri dell'UE, il dialogo civile europeo

si esprime non soltanto nella consultazione, ma soprattutto nel far sì che a tutti gli *stakeholders* sia data l'opportunità di influire su temi politici per i quali hanno competenza. [...] Esso è parte di un processo in atto che coinvolge tutti i livelli: locale, nazionale ed europeo, tanto in un settore specifico quanto su temi orizzontali. Questo processo è incanalato verso le istituzioni europee dalle ONG europee che sono state incaricate dalle loro rispettive basi associative di rappresentarle e difenderle a loro nome. Questo stretto legame tra le ONG europee e le loro reti nazionali spiega perché le istituzioni dell'Unione danno così grande considerazione alla consultazione diretta delle organizzazioni di società civile.²⁵

È certamente legittima la preoccupazione di sostanza della Piattaforma. Ritengo comunque che la strada di elucidazione perseguita dal CESE nell'intento di considerare insieme, all'interno di un quadro organico, soggetti, contenuti e procedure del dialogo civile, sia quella giusta. In altre parole, l'approccio globale alla materia, innanzitutto per identificare il «chi» insieme con il «cosa», mi sembra alla fine connotato di buon senso comune.

2.1. Cosa intendere per società civile

Appunto sul terreno delle definizioni riguardanti il «chi», cioè la «società civile», la intrinseca plasticità della materia, dovuta all'estrema varietà dei contesti culturali e politici, ha fatto dire alla saggezza del compianto professor M. Merle, il quale di questa materia si è sempre interessato, che «in assenza di una definizione legale

o imposta da un ampio consenso, ognuno resta libero di definire la società civile come vuole»²⁶.

È peraltro fuor di dubbio che abbiamo oggi a disposizione parametri meno arbitrari di quelli di cui potevamo avvalerci fino a pochi decenni orsono. Le circostanze storiche venutesi a creare dopo la seconda guerra mondiale ci offrono uno scenario della politica ricco di novità per quanto attiene in particolare alla varietà degli attori, all'avvenuto recepimento di principi di etica universale da parte del Diritto internazionale (dei diritti umani), ai processi di organizzazione permanente della cooperazione internazionale, alla mobilità dei ruoli nello spazio dilatato dell'interdipendenza, alle molteplici possibilità di accesso al *decision-making* istituzionale per gli attori diversi dagli stati. Particolarmente importante ai fini del nostro discorso è l'avvenuto sviluppo organico del Diritto internazionale dei diritti umani, quale nucleo centrale – fortemente innovativo – del vigente Diritto internazionale generale. Questo nuovo Diritto «panumano»²⁷ esalta la centralità della persona umana e la conseguente legittimità di quelle formazioni sociali che sono libera espressione della volontà di singoli e di gruppi. Si fa strada l'idea che sia proprio il codice universale dei diritti umani, o meglio la coerente aderenza ad esso, a fare l'identità originaria della società civile e delle sue formazioni organizzate.

In quest'ottica, A. Papisca suggerisce che per società civile debba intendersi quel

soggetto collettivo che è prioritario rispetto allo stato e al sistema degli stati perché ciascuno dei suoi membri individuali è titolare di diritti innati formalmente riconosciuti anche dalle norme del diritto internazionale. I diritti umani fanno lo status politico della società civile in quanto tale, cioè il suo porsi quale soggetto sociale originario. Pertanto i diritti umani sono la chiave per capire l'identità profonda della società civile e i termini del suo rapporto con le istituzioni derivate, compreso lo stato e il sistema degli stati.²⁸

Il parametro di riferimento è dunque etico-giuridico, sganciato da logiche mercantili.

J. Habermas, su questa lunghezza d'onda, precisa da par suo:

Ciò che noi chiamiamo oggi società civile non include più l'economia regolata dai mercati del lavoro, dai mercati dei capitali e dai beni costituiti dal diritto privato. Al contrario, il suo cuore tradizionale è ormai formato da quei gruppi e associazioni non statali e non economici a base volontaria che uniscono le strutture comunicative dello spazio pubblico alla componente «società» del mondo vissuto. La società civile si compone di quelle associazioni, organizzazioni e movimenti che allo stesso tempo accolgono, condensano e ripercuotono, amplificandola nello spazio pubblico politico, la risonanza che i problemi sociali hanno nelle sfere della vita privata. Il cuore della società civile è dunque costituito da un tessuto associativo che istituzionalizza, nel quadro degli spazi pubblici organizzati, le discussioni che si propongono di risolvere i problemi riguardanti temi di interesse generale.²⁹

Nel medesimo filone meta-economicistico, ispirato dalla filosofia dell'interesse generale e del bene comune, quindi in perfetta sintonia con il nostro approccio, si colloca la definizione che J. Keane dà di società civile:

un sistema non-governativo dinamico di istituzioni socio-economiche fra loro interconnesse che operano trasversalmente al mondo intero e che producono effetti complessi che sono percepiti in ogni parte. Società civile globale non è un oggetto statico e nemmeno un *fait accompli*. Essa è un progetto in divenire che è composto ora da larghe ora da più ristrette reti di istituzioni e attori socio-economici che si organizzano al di là e al di sopra delle frontiere con il fine deliberato di trainare il mondo insieme verso nuove vie. Queste istituzioni e attori non-governativi tendono a pluralizzare il potere e a problematizzare la violenza; conseguentemente i loro effetti pacifici o «civili» sono percepiti ovunque, qui e là, in lungo e in largo, avanti e indietro le aree locali, allo stesso livello planetario.³⁰

Per la Commission on Global Governance, il termine in questione

copre una moltitudine di istituzioni, associazioni di volontariato e network – gruppi di donne, sindacati, camere di commercio, cooperative agricole o di accoglienza, associazioni di sorveglianza del vicinato, organizzazioni a carattere religioso ecc. Tali gruppi incanalano gli interessi e le energie di molte comunità al di fuori del governo, dagli affari e dalle professioni agli individui che lavorano per il benessere dei bambini o per un pianeta più sano. [...] i movimenti di cittadini e ONG ora forniscono importanti contributi in molti campi, sia nazionali che internazionali. Essi possono offrire le conoscenze, le competenze, l'entusiasmo, un approccio non burocratico e prospettive di base, attributi che integrano le risorse delle agenzie ufficiali.³¹

Un altro attento studioso del ruolo che la società civile globale gioca nell'attuale fase evolutiva del sistema di *governance* globale, J.A. Scholte, propone questa definizione:

uno spazio politico dove le associazioni di volontari cercano, dal di fuori dei partiti politici, di determinare le regole che governano uno o l'altro aspetto della vita sociale. I gruppi di società civile mettono insieme i cittadini in maniera non coercitiva nel deliberato tentativo di modellare le leggi formali e le norme informali che regolano l'interazione sociale.³²

Ph.C. Schmitter, tra i più illustri politologi dell'integrazione europea, vede il futuro dell'UE legato allo sviluppo e al consolidamento della democrazia partecipativa e a un più sostanziale riconoscimento di ruolo delle formazioni di società civile. Secondo questo autore «affinché l'UE riprenda energia e rafforzi la sua legittimazione, i suoi stati membri dovranno accordarsi su riforme che non si limitino a far funzionare meglio le sue istituzioni, ma anche a legare in un rapporto di maggiore responsabilità e fiducia i suoi governanti con i suoi cittadini»³³. Egli vede negli attori di società civile la variabile indipendente di maggior rilievo con riferimento alla tenuta del sistema sopranazionale che egli chiama *Europolity*.

In linea con l'approccio che andiamo qui elucidando è anche la definizione contenuta nell'edizione 2003 dell'in-

teressante, e per molti versi originale, volume intitolato *Annuario della società civile globale*³⁴:

[per società civile si intende] la sfera di idee, valori, organizzazioni, reti e individui collocati primariamente al di fuori dei complessi istituzionali della famiglia, del mercato e dello stato e al di là dei confini delle società, delle comunità politiche e delle economie nazionali. [...] la società civile globale si articola anche attorno al significato e alla pratica dell'eguaglianza umana in un mondo sempre più ingiusto e attorno al complesso dibattito su come i singoli esseri umani possono sviluppare le loro capacità per soddisfare i loro bisogni. Essa si esprime anche nel ricercare e sviluppare nuove forme di partecipazione civica e di coinvolgimento nel mondo globalizzante; nel cercare di dare «voce» a coloro che sono toccati da vecchie, nuove ed emergenti ineguaglianze in senso lato, nonché nel fornire una piattaforma politica e sociale perché tali voci siano ascoltate. Società civile globale significa impegno civico e onestà civile in una sfera che è transnazionale e potenzialmente globale; significa azione privata per pubblico vantaggio comunque si voglia definirlo. Essa è un'arena perché la gente esprima differenti punti di vista, valori e interessi e sia d'accordo o dissenta attorno ad essi [nostra traduzione].

Nel Rapporto presentato al Segretario generale delle Nazioni Unite l'11 giugno del 2004, il «Panel of Eminent Persons on United Nations-Civil Society Relations»³⁵ col termine società civile fa riferimento

alle associazioni di cittadini (al di fuori delle loro famiglie, amici e affari) entrati volontariamente per promuovere i loro interessi, idee e ideologie. Il termine non include le attività di profitto (il settore privato) o di governo (il settore pubblico). [...] Col termine ONG si intendono tutte le organizzazioni di importanza per le Nazioni Unite che non sono governi centrali e non sono state create da decisioni intergovernative, o da associazioni di affari, di parlamentari e di autorità locali. [...] Esse includono organizzazioni dedicate all'ambiente, allo sviluppo, ai diritti umani e alla pace e ai loro *networks*.

Nella Dichiarazione di Stoccarda, adottata dalla Conferenza «Diritti umani e cittadinanza nel Mediterraneo»

(15-16 aprile 1999) promossa dal Network Euro-Mediterraneo per i Diritti Umani e dal Forum dei cittadini del Mediterraneo, la società civile è definita come

l'insieme di quelle autorità, associazioni, persone e media che hanno l'autorità di garantire o proteggere, al di fuori di tutte le istituzioni statali, l'appropriata esecuzione, con mezzi pacifici, delle libertà pubbliche e di favorire l'apparizione e l'affermazione di una identità pluralista collettiva indipendente basata sui valori universali dei diritti umani e su una cultura civica.

La Piattaforma nongovernativa per il Forum civile euromed³⁶ col termine società civile, intende

gli individui e le organizzazioni che, su una base non lucrativa e sulla base dei valori universali dei diritti umani, della democrazia e del rispetto per il diritto internazionale, attraverso mezzi pacifici e agendo indipendentemente dalle autorità pubbliche, dagli interessi commerciali, dai programmi dei partiti politici e dai programmi religiosi, mobilitano l'opinione pubblica e promuovono, attraverso progetti e altre attività, il rispetto e la messa in opera di temi quali le libertà pubbliche, i diritti umani, la coesione sociale, le condizioni del lavoro, l'eguaglianza dei sessi, la diversità culturale, la qualità della vita, un ambiente sano e la protezione della natura, e la partecipazione dei cittadini alla vita politica. [...] Un elemento forte di questa definizione è che essa caratterizza la società civile come indipendente dai governi e come aderente ai principi democratici e ai diritti umani.

Sulla base della fenomenologia di cui disponiamo e tenuto conto dei più recenti apporti teorici, io ritengo che una definizione accettabile di «società civile» sia, oggi, quella che la identifica con l'insieme dei rapporti intersoggettivi che sono agiti per via transnazionale, al di là delle frontiere, per il conseguimento del ventaglio di obiettivi che fanno il bene comune dei membri della famiglia umana, in particolare per il soddisfacimento di quei bisogni vitali della persona che anche il vigente Diritto internazionale riconosce come diritti fondamentali.

Come già accennato nell'Introduzione del presente

volume, siamo evidentemente molto lontani dalla definizione di Hegel il quale, come annota Abbagnano nel suo *Dizionario di Filosofia*, «vede nella "società civile" una fase imperfetta o preparatoria dello Stato»³⁷. La definizione che io propongo indica esattamente l'opposto: la società civile «globale» come superamento dello stato nella sua tradizionale forma nazionale e sovrana.

Ritengo che quanto sopra riportato sia sufficientemente indicativo del convergere di reputati esponenti della letteratura politologica, quanto meno di quella più attenta alle trasformazioni strutturali in atto della politica, su una definizione di società civile che unisce ai parametri valoriali dei diritti umani, della solidarietà e dello spirito di servizio, la dimensione spaziale della transnazionalità e della mondialità. Sempre più frequente è infatti l'uso dell'aggettivo «globale» (dunque, *global civil society*) anche con riferimento a ONG e gruppi di volontariato che hanno formale statuto infra-nazionale³⁸.

2.2. *L'impegno concettualizzante delle istituzioni europee*

La discussione in corso contribuisce in qualche misura a spiegare perché istituzioni e organi dell'Unione Europea non abbiano ancora trovato un accordo tale da consegnarci un concetto univoco di società civile. Detto questo, fa tuttavia obbligo segnalare che l'attenzione «istituzionale» alla materia si fa sempre più puntuale, e che in particolare il CESE sta portando avanti il suo lavoro di elaborazione con intenti «scientifici» che paiono addirittura più ambiziosi di quelli perseguiti nel definire il «dialogo sociale». In questa sua intrapresa si è avvalso di una pluralità di strumenti, tra i quali un Gruppo di lavoro *ad hoc*³⁹, conferenze⁴⁰, convenzioni e audizioni⁴¹, e ha emesso formali pareri⁴².

A supporto di questo suo lavoro, sviluppato come a cerchi concentrici, il CESE chiama in causa una schiera di pensatori illustri, da Aristotele a Hegel e Marx, da Tocqueville a Durkheim e Weber. Nonostante questa ambiziosa ed erudita mobilitazione, il Comitato fornisce non

una, ma più definizioni nel Parere che è da considerare come il più organico della serie *in re*. Una prima definizione è quella che identifica la società civile come «l'insieme di tutte le strutture organizzative i cui membri, attraverso un processo democratico basato sulla discussione e sul consenso, sono al servizio dell'interesse generale e agiscono da tramite tra i pubblici poteri e i cittadini»⁴³. Nello stesso atto formale, c'è poi una definizione che enfatizza la dimensione per così dire di socializzazione politica: la società civile organizzata è intesa dal CESE come un «luogo per l'apprendimento collettivo», come una «scuola di democrazia», come un «processo culturale» che si fonda su principi quali il pluralismo, l'autonomia, la solidarietà, la partecipazione, l'educazione, la responsabilità, la sussidiarietà⁴⁴.

Un'ulteriore definizione è quella che intende per società civile «un termine collettivo per tutti i tipi di azione sociale, realizzati attraverso individui e gruppi, che non sono l'emanazione dello stato e nemmeno un suo prolungamento. Ciò che caratterizza il concetto di società civile è la sua natura dinamica, il fatto che esso significhi sia situazione sia azione. Il modello partecipativo della società civile offre anche un'opportunità per rafforzare la fiducia nel sistema democratico così che possa svilupparsi un clima più favorevole per la riforma e l'innovazione»⁴⁵. Il CESE chiarisce ancora che «la società civile dipende dalle organizzazioni di società civile le quali assicurano la funzione di mediazione tra lo stato, il mercato e i cittadini». Fornisce infine il quadro delle «appartenenze» asserendo che «c'è accordo nel definire le ONG, le CBO (*Community-Based Organisations*, nella misura in cui si distinguono dalle prime) e le parti sociali come organizzazioni di società civile in senso ampio»⁴⁶.

Fuori della metafora dei cerchi concentrici, è evidente che siamo in presenza di un approccio «estensivo» al tema della società civile, spiegabile anche in ragione del fatto che all'interno del CESE sono rappresentati oltre che gli interessi dei datori di lavoro e dei sindacati dei lavoratori, anche gli interessi cosiddetti «generali», cioè una

gamma praticamente illimitata di domande, aspirazioni, rivendicazioni e obiettivi.

Dal canto suo la Commissione, nel già citato Libro Bianco sulla *governance* europea, definisce la società civile attraverso l'elencazione dei suoi «attori rappresentativi»: «organizzazioni sindacali e padronali, organizzazioni non governative, associazioni professionali, volontariato, organizzazioni di base, organizzazioni che coinvolgono i cittadini nella vita locale municipale con il particolare contributo delle chiese e delle comunità religiose»⁴⁷.

In un documento successivo, ma coerentemente con l'ottica ampiamente inclusiva del Libro Bianco, la Commissione precisa che per organizzazioni della società civile devono intendersi «le principali strutture della società al di fuori degli organi governativi e della pubblica amministrazione, compresi gli operatori economici che generalmente non sono considerati come facenti parte del cosiddetto terzo settore o delle ONG», il cui ruolo «nelle democrazie moderne è strettamente connesso col diritto fondamentale dei cittadini di formare associazioni per perseguire finalità comuni, come sancito dall'art. 12 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE»⁴⁸.

È chiaro che la via prescelta dalla Commissione è ancor più ampia di quella imboccata dal CESE: alla fine, per essa è «civile» tutto ciò che non è «governativo» o «amministrativo», a prescindere dunque da qualsiasi distinzione del tipo di interessi perseguiti.

Non sia superfluo far notare che in questo percorso concettualizzante dell'UE, non c'è ancora traccia esplicita della rilevanza dei diritti umani e di principi di etica universale quale paradigma utile all'identificazione dei soggetti collettivi dell'area che qui interessa.

3. DIALOGO SOCIALE E DIALOGO CIVILE: DISTINZIONE E COMPLEMENTARIETÀ

L'opinione oggi prevalente sia tra i «partner sociali» sia tra le OSC è che dialogo sociale e dialogo civile costituiscono

no due livelli o articolazioni di «*governance* sociale» distinti ma complementari. Distinti, perché il dialogo sociale rappresenta interessi che, pur rilevanti quali quelli degli imprenditori e dei sindacati, sono comunque di settore, laddove il dialogo civile aggrega una domanda politica che è espressione di interessi generali, quindi a carattere sostanzialmente pubblico. Quanto alla complementarità, per taluno essa sta nel fatto che il dialogo civile ha il compito di controbilanciare l'influenza predominante dei gruppi d'interesse del settore economico, in particolare imprenditori, e di quello dei sindacati⁴⁹. Per altri, dialogo civile e dialogo sociale sono complementari in quanto entrambi hanno radici nello stesso polo, quello funzionale, della sussidiarietà. Per altri ancora⁵⁰, complementarità non comporterebbe che gli attori dei due dialoghi debbano essere necessariamente rappresentati all'interno di uno stesso organismo, cioè nel Comitato economico e sociale. Secondo questo approccio, il dialogo civile è parte di un sistema di *governance* che, per l'ampiezza degli obiettivi e dei settori di intervento, è naturalmente portato a confrontarsi con tutte le istituzioni dell'UE. Nel CESE è manifesta la volontà di rappresentare anche gli interessi orizzontali della società civile organizzata. Tiene conto di questa volontà, o ambizione, la definizione che il Presidente del CESE propone per il suo Comitato quale «*maison de la société civile organisée*», intendendo con questa espressione uno spazio aperto dove le *osc* possono incontrarsi, riunirsi e discutere senza che ciò comporti l'esercizio nei loro confronti di forme di controllo o di tutela⁵¹. Ma sono le stesse *osc* a manifestare più di qualche perplessità sul fatto che il CESE possa genuinamente rappresentare, in via esclusiva, gli interessi della società civile organizzata, adducendo un duplice ordine di ragioni: la prima è che la designazione dei membri del CESE è appannaggio dei governi degli stati membri, con la conseguenza che la composizione del Comitato non può che essere «nazionale»; la seconda riguarda la struttura interna del CESE: nessuno dei tre Gruppi che fanno l'identità del Comitato, e cioè il Gruppo I (imprenditori), il Gruppo II (sindacati) e il

Gruppo III (attività diverse) è tale da poter coerentemente rappresentare le *osc*⁵². Per il Direttore dell'Ufficio europeo di Amnesty International, il CESE, se vuole veramente diventare la «*maison de la société civile*», deve promuovere un'ampia riforma della sua struttura interna ma, egli afferma, «niente lascia pensare che il Comitato abbia la volontà di cambiare la situazione»⁵³. In proposito, la Piattaforma delle ONG sociali europee indica quelli che dovrebbero essere i punti principali della riforma del CESE. Per quanto riguarda la sua composizione, dovrebbero far parte del Gruppo III esclusivamente rappresentanti di ONG, sia nazionali che europee, designati dalle stesse ONG. Con riferimento al ruolo del Comitato nel processo decisionale comunitario, questo dovrebbe essere più attivo e innovativo nel dare il suo contributo al sistema di *governance* dell'Unione Europea, piuttosto che intervenire dopo la pubblicazione dei documenti della Commissione⁵⁴.

Dal canto suo, la potente Confederazione europea dei sindacati difende l'originaria struttura e lo specifico mandato del CESE, mettendo in evidenza che la moltiplicazione degli attori del dialogo sociale potrebbe avere conseguenze negative sull'efficacia stessa del dialogo. Per i sindacati è necessario rafforzare l'autonomia del dialogo sociale per costruire ponti con il dialogo civile, evitando di confondere attori e ruoli⁵⁵.

A mio avviso, molteplici sono gli elementi che concorrono a distinguere il dialogo sociale dal dialogo civile. Accennerò di seguito a quelli più significativi. Innanzitutto, il dialogo sociale si realizza in settori di intervento molto specifici, quali le relazioni industriali e del lavoro, compresa la messa in opera della strategia europea in materia di occupazione (cosiddetto processo di Cardiff e di Lisbona sulle riforme strutturali), il cosiddetto dialogo macro-economico europeo (processo di Colonia) e la strategia europea per la modernizzazione della protezione sociale (strategia di Lisbona e Barcellona). Le competenze del dialogo civile sono invece preconizzate a estendersi a una pluralità di settori, praticamente a tutte le politiche dell'Unione, con evidenti rischi di genericismo.

Quanto a supporto identitario di natura giuridico-formale, il dialogo sociale ha la sua *legal basis* negli artt. 138 e 139 del TCE mentre, come abbiamo prima ricordato, il dialogo civile avrà, in quanto tale, una base legale se e quando entrerà in vigore il Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa.

Un'altra distinzione riguarda il processo di consultazione e i canali di accesso al *decision-making* comunitario. Per il dialogo sociale, il citato art. 138 stabilisce per la Commissione un vero e proprio obbligo di consultazione dei partner sociali⁵⁶. Per il dialogo civile non è invece previsto un sistema istituzionalizzato di consultazione delle osc. Al riguardo appare del tutto inadeguato quanto contenuto nelle Dichiarazioni n. 23 «sulla cooperazione con le associazioni di solidarietà sociale» e n. 38 «sul volontariato» allegate rispettivamente al Trattato di Maastricht e all'Atto finale del Trattato di Amsterdam. All'attuale vuoto legislativo la Commissione ha in parte posto rimedio con la Comunicazione sui principi generali e i requisiti minimi per la consultazione delle parti interessate⁵⁷, ma siamo ancora lontani da un sistema organico di consultazione con precisi obblighi formali. Di fatto, molto dipende dalla discrezionalità e dalla buona volontà dei funzionari della Commissione. Un'importante eccezione, riguardante peraltro i rapporti esterni dell'Unione, è rappresentata dal processo di consultazione delle osc previsto dagli artt. 8, 15 e 17 dell'Accordo di Cotonou tra UE e paesi ACP, di cui diremo più oltre.

Con riferimento agli interessi rappresentati, abbiamo già avuto modo di sottolineare che il dialogo sociale si prefigge di promuovere e tutelare interessi di natura «corporativa», mentre il dialogo civile attiene a interessi che hanno un'evidente portata generale.

Ancora, nell'ambito del dialogo sociale la Commissione ha istituito, ai sensi dell'art. 138 TCE, un sistema di accreditamento dei partner sociali. Nel 2002 la stessa Commissione ha pubblicato una lista di 58 organizzazioni accreditate come partner sociali⁵⁸. Diversamente, nell'ambito del dialogo civile, le osc sono consultate caso per caso,

non c'è un «roster» (registro ufficiale) e la stessa rete CONECCS, acronimo che sta per «Consultazione-Commissione europea e società civile», costituisce una fonte di informazione, non una forma di accreditamento⁵⁹.

Passate rapidamente in rassegna le distinzioni, segnaliamo come esempi positivi di interazione tra dialogo sociale e dialogo civile quelli che attengono ai settori della lotta contro l'esclusione sociale, per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro, della protezione sociale, dello sviluppo sostenibile, della tutela dell'ambiente ecc. È dato prevedere che questo «dialogo» tra «dialoghi» non potrà che produrre un miglioramento della *governance* europea nel suo insieme, nel senso di un'accresciuta capacità ricettiva delle sue istituzioni, e contribuire ad aumentare la visibilità degli attori del dialogo civile.

4. IL DIALOGO CIVILE

SULLA VIA DELLA ISTITUZIONALIZZAZIONE: PRINCIPI GENERALI E REQUISITI MINIMI

Abbiamo prima ricordato che la sede istituzionale in cui le ONG hanno avuto il primo riconoscimento formale e spazio per esprimersi in via consultiva è quella dell'Organizzazione delle Nazioni Unite e del collegato sistema di Agenzie specializzate⁶⁰.

È il caso ora di precisare che l'attribuzione (unilaterale) dello status consultivo comporta non il riconoscimento della personalità giuridica internazionale delle ONG, bensì quello della loro utilità in ordine alla realizzazione dei programmi delle organizzazioni intergovernative (OIG). Per le ONG, lo status consultivo rimane comunque lo strumento formale di maggior rilievo per esercitare ruoli politicamente significativi direttamente nel sistema della politica internazionale.

L'Unione Europea si distingue dal sistema delle Nazioni Unite e da altre importanti organizzazioni internazionali, come per esempio il Consiglio d'Europa, anche per il fat-

to di non avere ancora regolamentato in modo formale la partecipazione delle ONG. Questo può spiegarsi per un triplice ordine di ragioni: dal 1979 è in funzione un Parlamento europeo eletto a suffragio universale diretto; le istituzioni delle originarie Comunità Europee hanno subito individuato, quali interlocutori privilegiati, i gruppi d'interesse economici; non poche ONG hanno, fino a ieri, guardato con sospetto al sistema dell'integrazione europea, considerandolo verticistico, tecnocratico e strumentale rispetto alla riproduzione della logica capitalistica.

La situazione sta ora evolvendo dall'una e dall'altra parte. Di recente, un riconoscimento formale del ruolo delle osc è venuto dall'Accordo di Cotonou⁶¹, il quale indica tra gli obiettivi del partenariato la «costituzione di una società civile attiva e organizzata» (art. 1) e tra i principi del medesimo quello della partecipazione, specificando che il partenariato è aperto ad attori di vario tipo «compreso il settore privato e le organizzazioni della società civile» (art. 2). Significative sono anche le disposizioni contenute nell'art. 4 dove si stabilisce che gli attori non statali devono essere «informati e consultati sulle politiche e sulle strategie di cooperazione nonché sulle priorità di cooperazione, soprattutto nei settori che li interessano o li riguardano direttamente, e sul dialogo politico; dotati di risorse finanziarie [...]; coinvolti nell'attuazione dei progetti e dei programmi di cooperazione nei settori che li interessano; sostenuti nello sviluppo delle loro capacità in settori critici, al fine di rafforzarne le competenze, in particolare in materia di organizzazione e rappresentazione, e per potenziare i meccanismi di consultazione, compresi i canali di comunicazione e dialogo, e promuovere alleanze strategiche».

Nel capitolo dell'Accordo riguardante il dialogo politico, si dispone che «sono associate al dialogo le organizzazioni regionali e subregionali nonché rappresentanti delle organizzazioni della società civile» (art. 8). La consultazione è poi prevista dagli artt. 15 e 17 dell'Accordo, che stabiliscono rispettivamente: «Il Consiglio dei ministri intrattiene un dialogo costante con i rappresentanti

dei partner sociali ed economici e di altri attori della società civile dei paesi ACP e dell'UE. A tal fine esso può tenere consultazioni al margine delle sue sessioni» e: «L'Assemblea parlamentare paritetica intrattiene regolari contatti con i rappresentanti dei partner economici e sociali e degli altri attori della società civile degli stati ACP e dell'UE, per conoscere il loro punto di vista sul conseguimento degli obiettivi del presente accordo».

Quanto sopra vale evidentemente nell'ambito dei rapporti esterni dell'UE, ma può essere considerato come indicativo di una più ampia linea di tendenza trasversale al sistema comunitario. All'interno di questo, l'interazione tra le istituzioni UE e la società civile europea si è avviata soprattutto attraverso una rete di contatti informali con singoli membri e Gruppi del Parlamento europeo, e mediante contatti diretti con le Direzioni generali della Commissione europea, in particolare nel settore della cooperazione allo sviluppo⁶².

Gradualmente, le istituzioni europee hanno maturato la consapevolezza circa la necessità di stabilire un quadro organico di relazioni che andassero al di là di quelle tradizionalmente intrattenute dalla Commissione coi gruppi d'interesse economici. Abbiamo prima visto che all'interno dell'architettura istituzionale dell'UE, il CESE⁶³ e il Comitato delle Regioni (cdR)⁶⁴ espletano funzioni di «ponte». Con questi due organi consultivi, la Commissione ha firmato nel 2001 due protocolli al fine di potenziare la loro funzione appunto di tramite rispettivamente con la società civile organizzata (CESE) e con gli enti di governo locale e regionale (cdR). Sulla base di questi documenti, la Commissione può affidare ai due Comitati il compito di organizzare consultazioni⁶⁵. In questo contesto, è inoltre da segnalare che con il Trattato di Nizza è entrato in vigore il nuovo art. 257 del TCE che estende la composizione del CESE a nuove fasce di società civile: «Il Comitato è costituito da rappresentanti delle varie componenti di carattere economico e sociale della *società civile organizzata*, in particolare dei produttori, agricoltori, vettori, lavoratori, commercianti e artigiani, nonché del-

le libere professioni, dei consumatori e degli interessi generali» (corsivo aggiunto). Il contenuto di questo articolo è stato così riformulato nel Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa (art. 31,3): «Il Comitato economico e sociale è composto dai rappresentanti delle organizzazioni di datori di lavoro, di lavoratori dipendenti, e di altri attori rappresentativi della società civile, in particolare nei settori socioeconomico, civico, professionale e culturale».

Particolarmente significative sono le disposizioni contenute nel Protocollo n. 30 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità allegato al Trattato di Amsterdam, che prevedono espressamente che «la Commissione dovrebbe effettuare ampie consultazioni prima di proporre atti legislativi e se necessario pubblicare i documenti delle consultazioni e giustificare la pertinenza delle sue proposte con riferimento al principio di sussidiarietà».

Va ricordato che, ancora prima, un'accelerazione al riconoscimento del ruolo esercitato dalle ONG era stata impressa dalla Dichiarazione n. 23 «sulla cooperazione con le associazioni di solidarietà sociale» allegata al Trattato di Maastricht: «La Conferenza sottolinea l'importanza che riveste, per il perseguimento degli obiettivi dell'art. 136 (politica sociale) del Trattato che istituisce la Comunità Europea, una cooperazione tra quest'ultima e le associazioni e le fondazioni di solidarietà sociale, in quanto organismi responsabili di istituti e servizi sociali».

Un ulteriore, importante passo formale verso il riconoscimento di ruolo delle ONG è stato fatto con la Dichiarazione n. 38 «sul volontariato» allegata all'Atto finale del Trattato di Amsterdam: «La Conferenza riconosce l'importante contributo delle attività di volontariato allo sviluppo della solidarietà sociale. La Comunità incoraggerà la dimensione europea delle organizzazioni di volontariato, ponendo particolarmente l'accento sullo scambio di informazioni e di esperienze, nonché sulla partecipazione dei giovani e degli anziani alle attività di volontariato».

4.1. L'approccio della Commissione europea

Un significativo documento è la Comunicazione *sulla promozione del ruolo delle associazioni e delle fondazioni in Europa*⁶⁶ con cui la Commissione europea si propone di dare maggiore e autonoma visibilità alle associazioni e alle fondazioni operanti nel settore dell'economia sociale, promuovere un dialogo basato su valori e azioni comuni, favorire lo sviluppo di queste organizzazioni a livello europeo e nazionale, migliorare la loro capacità di soddisfare i bisogni essenziali delle persone e delle comunità umane, far crescere il loro sostegno al processo di integrazione europea. Le associazioni sono raggruppate in quattro categorie: di «servizi», di «patrocinio» (*cause oriented*), di «auto-assistenza», di «coordinamento». Nel documento si sottolinea l'apporto dato dalle associazioni nel sensibilizzare l'opinione pubblica a favore dello sviluppo umano, della democrazia e della solidarietà internazionale, nel promuovere il rispetto dei diritti umani nei paesi in via di sviluppo, nel fornire aiuti di emergenza e nell'implementare programmi di cooperazione allo sviluppo. La funzione «civica» da esse svolta è considerata utile allo sviluppo di un «sentimento di cittadinanza europea quale è menzionata all'art. 8 del Trattato sull'Unione Europea», cioè alla realizzazione dell'Europa dei cittadini.

In un successivo documento di lavoro dal titolo *La Commissione e le organizzazioni non governative: rafforzare il partenariato*⁶⁷, personalmente presentato dal Presidente Prodi e dal Vicepresidente Kinnock, si riconosce che «le ONG possono contribuire a rafforzare la democrazia partecipativa sia all'interno dell'Unione che all'esterno». Nel documento si sottolinea che le ONG sono divenute, nel corso dell'ultimo decennio, un interlocutore privilegiato della Commissione, in particolare per l'attuazione delle politiche relative al rafforzamento della società civile nei paesi candidati all'adesione e nei programmi di cooperazione con i paesi terzi, alla cooperazione allo sviluppo, ai diritti umani e ai processi di de-

mocratizzazione, agli aiuti umanitari, alla lotta contro l'esclusione sociale, all'educazione, alla protezione dell'ambiente, alle pari opportunità tra uomini e donne, alla non discriminazione e lotta contro la xenofobia, al commercio internazionale. C'è la presa d'atto dell'utilità di «una pratica consolidata di riunioni sistematiche e regolari con le ONG per discutere questioni politiche». In concreto, questo dialogo Commissione-ONG si realizza attraverso riunioni *ad hoc* e la partecipazione di rappresentanti di ONG a gruppi di esperti e a comitati consultivi nel quadro del processo formale di consultazione.

Benché nella filosofia della Commissione rimanga fermo il principio secondo cui le relazioni con le ONG debbono continuare a svolgersi al di fuori di qualsiasi struttura formale soggetta a precise regole di comportamento, la stessa Commissione si fa carico di prospettare un più organico coinvolgimento delle ONG nel funzionamento del sistema politico dell'UE, individuando per esse cinque funzioni principali⁶⁸. La prima, di evidente rilievo politico, è quella di contribuire alla crescita della *democrazia partecipativa*: alle ONG è riconosciuta la capacità di svolgere un ruolo di collegamento tra le istituzioni comunitarie e i cittadini, di fornire alle istituzioni soprannazionali informazioni sugli orientamenti dell'opinione pubblica, di alimentare il *feed-back* governanti-governati sugli effetti delle politiche europee anche attraverso l'esercizio di forme di monitoraggio. La seconda funzione è quella di *rappresentare gli interessi dei soggetti più deboli* presso le istituzioni europee. La terza funzione riconosciuta alle ONG è di *contribuire alla definizione delle politiche* dell'UE apportando le loro conoscenze e competenze specifiche e avvalendosi dei legami diretti con la realtà sociale a livello locale, regionale, nazionale ed europeo. La quarta funzione è di *contribuire alla gestione, al controllo e alla valutazione dei progetti* finanziati dall'UE sia negli stati membri sia nei paesi terzi in materie quali l'emarginazione sociale e la discriminazione, la protezione dell'ambiente e la tutela dei diritti umani, l'assistenza umanitaria e gli aiuti allo sviluppo. La quinta funzione, di

evidente portata strategica, è quella deputata a contribuire a *sviluppare il processo di integrazione europea*.

In questo contesto, sempre più ricco di riconoscimenti ma anche di aspettative, le organizzazioni della società civile sono sollecitate a meglio coordinarsi fra loro e creare reti comuni europee, al fine di agevolare il processo di consultazione da parte della Commissione e delle altre istituzioni comunitarie.

Nel 2002 la Commissione europea con la Comunicazione intitolata *Verso una cultura di maggiore consultazione e dialogo. Principi generali e requisiti minimi per la consultazione delle parti interessate ad opera della Commissione*⁶⁹ si prefigge di conseguire un triplice obiettivo: standardizzare i meccanismi e i metodi della consultazione attraverso la definizione di principi e criteri generali; coinvolgere in maniera più sistematica le organizzazioni della società civile; promuovere un processo di consultazione trasparente, nonché lo scambio di buone pratiche.

L'assunto di fondo dell'approccio della Commissione è che «il processo decisionale dell'Unione trae la propria prima e massima legittimazione dai rappresentanti eletti dai popoli europei»⁷⁰. Naturalmente, si tratta di un assunto condiviso anche dal più diretto interessato, cioè il Parlamento europeo il quale, nella sua risoluzione sul Libro Bianco in materia di *governance* europea⁷¹, ribadisce che la consultazione degli «ambienti interessati» costituisce un «complemento» e non può in nessun caso sostituire nel sistema dell'UE il ruolo decisionale delle istituzioni legislative, quali sono, in grado diverso, Parlamento e Consiglio.

A questo proposito, la Commissione dice espressamente che le parti interessate «esprimono un'opinione, non già un voto», ma tiene anche a precisare che tutti coloro che partecipano al processo di consultazione devono avere le stesse possibilità di accesso e di ascolto, allo scopo di assicurare la possibilità di espressione a tutti gli interessi presenti nella società, e quindi anche a quelli «generali» rappresentati dalle organizzazioni di società civile⁷².

La Commissione intende favorire una partecipazione la più larga possibile, conformemente al principio di

governance «aperta», però allo stesso tempo afferma la necessità di individuare chiaramente sia i soggetti del processo di consultazione sia i criteri per operare, quando necessario (per esempio, in occasione di audizioni o per la partecipazione a organismi consultivi), una selezione delle cosiddette parti interessate. Si inseriscono all'interno di questa strategia l'«iniziativa a favore di una definizione interattiva delle politiche (IPM)»⁷³, la base di dati denominata CONECCS, nonché il metodo aperto di coordinamento.

Con il termine «consultazione», la Commissione intende un processo mediante il quale le parti interessate contribuiscono all'elaborazione delle politiche UE nella fase che precede l'adozione di una decisione da parte della stessa Commissione⁷⁴. La definizione appare alquanto restrittiva, poiché limita la consultazione alla prima fase del processo decisionale comunitario, quella che vede appunto la Commissione impegnata a elaborare la proposta di atto legislativo, mentre sembra escludere il coinvolgimento delle parti interessate nelle successive fasi del processo decisionale comunitario che, nella procedura co-decisionale, riguardano la seconda e la terza lettura nonché l'operato del comitato di conciliazione. È altrettanto evidente l'esclusione delle osc dal processo di consultazione in tutti i casi in cui il potere di iniziativa legislativa si estende anche al Consiglio o agli stati membri. Si pensi, per esempio, alla politica estera e di sicurezza comune o ad alcuni settori della giustizia e degli affari interni. Insomma, la Commissione non è ancora disposta a parlare di un *mainstreaming* della pratica della consultazione che, a nostro avviso, dovrebbe pervadere appunto trasversalmente tutte le fasi del processo decisionale comunitario e investire anche la fase del monitoraggio sull'attuazione delle decisioni.

Con i limiti ora evidenziati, il documento si segnala anche per la sistematicità della esposizione dei contenuti. Esso richiama i «principi generali» che devono informare il processo di consultazione e fissa i requisiti minimi per parteciparvi. I principi generali sono quelli, già enunciati nel Libro Bianco sulla *governance* europea, della

partecipazione, dell'apertura, della responsabilizzazione, dell'efficacia, della coerenza. I requisiti minimi sono enunciati con riferimento all'oggetto delle consultazioni (che deve essere chiaramente percepibile), ai destinatari delle consultazioni (tutte le parti interessate devono avere la possibilità di esprimere il loro punto di vista), alla pubblicazione delle informazioni necessarie per sensibilizzare l'opinione pubblica e degli esiti delle consultazioni (a questo fine è stato attivato il portale «La vostra voce in Europa»)⁷⁵, ai limiti di tempo per partecipare (la Commissione propone 8 settimane per l'invio di osservazioni nell'ambito di consultazioni per procedura scritta, mentre le convocazioni alle riunioni dovrebbero essere inviate con un anticipo di 20 giorni lavorativi), alla ricezione dei contributi e al *feedback* (la ricevuta può essere notificata, attraverso la posta elettronica o su internet, sotto forma di risposta individuale o collettiva; il *feedback* della Commissione sarà illustrato, oltre che nei rapporti di valutazione, nelle relazioni introduttive alle proposte legislative o in apposite comunicazioni)⁷⁶. La disciplina relativa ai principi generali e ai requisiti minimi ha trovato applicazione a partire dal 1° gennaio 2003. Al riguardo va segnalato che sono esclusi dal campo di applicazione dei principi generali e dei requisiti minimi le consultazioni previste dai Trattati (organi consultivi istituzionali e dialogo sociale), la consultazione formale degli stati membri (la cosiddetta procedura di «comitatologia»)⁷⁷, le consultazioni previste da altre convenzioni internazionali⁷⁸.

Nel 2003 sono state pubblicizzate sul portale «La vostra voce in Europa» 21 procedure di consultazione; per 6 di queste è stato utilizzato il questionario on line legato all'iniziativa di elaborazione interattiva delle politiche (IPM).

Per concludere sul punto, con Greenwood⁷⁹ possiamo dire che la Commissione europea, con quest'ultima Comunicazione, ha portato a termine il lavoro, iniziato nel 1992, volto a definire standard comuni in materia di consultazione e ha segnato sul tavolo delle relazioni con le osc un punto a suo favore all'interno di una più ampia agenda politica che prevede più partecipazione in cambio di mag-

giore trasparenza e *accountability*. La prossima mossa spetta naturalmente alle organizzazioni di società civile.

Tabella 1. Consultazioni pubblicizzate sul portale «La vostra voce in Europa» (dati aggiornati al 31 ottobre 2004)

SETTORE	CONSULTAZIONI APERTE	CONSULTAZIONI CHIUSE
Affari generali e istituzionali	3	6
Affari economici	0	0
Agricoltura	0	6
Aiuti umanitari	0	0
Allargamento	0	0
Ambiente	2	21
Audiovisivo	0	1
Bilancio (non sono previste consultazioni)	0	0
Commercio	1	4
Concorrenza	2	15
Consumatori	0	10
Cultura, lingue	0	2
Dogana	0	2
Educazione, formazione, gioventù	0	1
Energia	1	1
Giustizia e affari interni	3	14
Impresa	2	49
Mercato interno	4	17
Occupazione e affari sociali, Pari opportunità	1	4
Pesca	0	2
Politica estera e di sicurezza	0	0
Politica regionale	4	0
Relazioni esterne	1	1
Reti transeuropee	2	1
Ricerca e tecnologia	2	4
Sanità pubblica	1	3

Sicurezza dei prodotti alimentari	0	0
Società dell'informazione	1	15
Sport	0	0
Sviluppo	0	0
Tasse	1	7
Trasporti	1	7
TOTALE	29	193

Dati ricavati da: http://europa.eu.int/yourvoice/consultations/index_it.htm

4.2. L'approccio del Comitato economico e sociale europeo

Dal canto suo, il Comitato economico e sociale europeo, forte della sua composizione rappresentativa di interessi generali e settoriali, pare sempre più impegnato a svolgere la funzione di ponte, già più volte sottolineata, tra la società civile organizzata e le istituzioni UE e a gestire al suo interno un «Osservatorio sul dialogo civile»⁸⁰ col compito di:

- individuare più congrui criteri di rappresentatività per le ONG con la collaborazione della Commissione e delle stesse ONG;
- promuovere l'analisi comparata dei diversi modelli di accreditamento delle ONG (Consiglio d'Europa, ONU) e l'esame di fattibilità dell'istituzione di un regime di accreditamento delle ONG nel sistema UE;
- monitorare sistematicamente lo sviluppo della società civile organizzata e del dialogo civile a livello europeo;
- segnalare strumenti e metodi che consentano alle ONG di essere maggiormente coinvolte nel processo decisionale comunitario;
- supportare lo sviluppo della società civile organizzata nei paesi candidati all'adesione;
- formulare proposte per la realizzazione di iniziative comuni del Comitato e delle ONG.

Nel mese di febbraio 2004, il Gruppo *ad hoc* del CESE denominato «Cooperazione strutturata con le organizza-

zioni e i network della società civile europea» ha presentato il suo Rapporto finale⁸¹, con il quale propone di istituire una struttura di consultazione permanente in grado di agire come «organo di collegamento» e «forum per il dialogo politico», denominata «Gruppo di collegamento con le organizzazioni e i network europei». Nel Rapporto si precisa che il CESE non è la sola voce della società civile organizzata e nemmeno un «filtro» tra le osc e le altre istituzioni UE, così come non è la «soft-soap» di nessuno. La proposta è stata accolta positivamente dal Presidente del CESE, il quale aveva indicato nello sviluppo del dialogo con la società civile uno degli obiettivi principali del suo mandato. La riunione costitutiva del Gruppo di collegamento si è svolta presso la sede del CESE il 29 settembre 2004. Nella Tabella 2 sono indicate le organizzazioni e le reti europee che vi hanno partecipato. Così come stabilito nel Rapporto finale sopra richiamato, compito principale del Gruppo sarà quello di favorire lo scambio di idee e di informazioni sulle rispettive priorità e programmi d'azione, nonché su ogni altra questione di interesse comune, ed essere il punto di riferimento del CESE per l'organizzazione di iniziative congiunte. Il Gruppo risulta composto da dieci membri del CESE (il Presidente, i Presidenti dei tre gruppi e i Presidenti delle sei sezioni specializzate) e da non più di venti esponenti di organizzazioni e network europei rappresentativi dei vari settori della società civile organizzata, compreso quello dell'economia e del mondo del lavoro.

La scelta dei rappresentanti delle osc spetta agli organi di coordinamento delle stesse osc. Il Gruppo dovrebbe riunirsi tre o quattro volte l'anno per discutere un'agenda dei lavori concordata insieme dal Presidente del CESE e dal Portavoce delle osc e dovrebbe funzionare in via sperimentale per un periodo di due anni.

L'iniziativa ci sembra obiettivamente poco lungimirante e politicamente debole se si considera che le ONG, come prima ricordato, chiedono di tenere distinte le osc *profit* da quelle *non profit* e di trasformare il Gruppo in del CESE in un gruppo che rappresenti esclusivamente la

società civile organizzata senza fini di lucro. Quella del CESE è sicuramente un'iniziativa che non tiene conto del ruolo che le ONG già svolgono nel sistema politico dell'UE e dell'importante previsione «costituzionale» contenuta nell'art. 1-47. Inoltre, non è previsto alcun tipo di coinvolgimento delle osc nel processo di elaborazione dei pareri del CESE, anzi nel Rapporto si legge: «La messa in opera del meccanismo non intacca l'autonomia del Comitato nel formulare pareri né limita la sua libertà di adottare decisioni».

Tabella 2. Elenco dei settori e delle organizzazioni appresentati nel Gruppo di collegamento alla sua prima riunione.

SETTORI DELLA SOCIETÀ CIVILE ORGANIZZATA EUROPEA RAPPRESENTATI ALL'INTERNO DEL GRUPPO	ORGANIZZAZIONI E RETI EUROPEE PARTECIPANTI
Arte e cultura	Forum europeo per le arti e il patrimonio artistico (EFAH)
Cittadinanza europea	Forum permanente della società civile
Sviluppo	Confederazione europea delle ONG di emergenza e di sviluppo (CONCORD)
Educazione e formazione	Piattaforma «Educazione e società civile»
Parità dei generi	Lobby europea delle donne (EWL)
Gioventù	Forum europeo della gioventù (EYF)
Prestatori di servizi sociali	Comitato europeo delle associazioni di interesse generale (CEDAG)
Promozione dell'idea europea	Movimento europeo internazionale (MEI)
Assicurazione contro le malattie e sicurezza sociale	Associazione internazionale delle mutualità (AIM)
Settore cooperativo	Comitato di coordinamento delle associazioni cooperative europee (CCACE)
Vita familiare	Confederazione delle organizzazioni familiari dell'Unione Europea (COFACE)

Fonte: CESE 2004, www.esc.eu.int.

Insomma, gli attuali membri del Comitato non sembrano disposti ad aggiungere un posto a tavola, con autonomo rilievo, per le organizzazioni nongovernative. Rimane comunque aperta al CESE la possibilità di utilizzare il Gruppo di collegamento per preparare un parere d'iniziativa sulle modalità di attuazione dell'art. 1-47 della Costituzione europea.

4.3. La posizione del Consiglio dell'Unione

Il Consiglio dell'Unione, nonostante la forte identità intergovernativa che lo distingue dalle altre istituzioni e organi dell'UE, si è in un certo senso lasciato guidare dai nuovi orientamenti che progressivamente la Commissione europea è andata assumendo in materia di società civile. L'intervento del Consiglio è stato fino a oggi soprattutto di natura normativa e si è rivelato importante non soltanto perché ha fornito la base legale affinché le ONG potessero accedere ai finanziamenti previsti dai pertinenti programmi comunitari, ma anche perché ha affiancato autorevolmente la Commissione e il CESE nell'individuare i requisiti di riconoscibilità delle ONG quali attori rilevanti nel sistema dell'Unione. Il Consiglio ha formalmente regolamentato la partecipazione delle ONG in numerose politiche UE, tra le quali si segnalano quelle relative alla cooperazione allo sviluppo⁸², all'aiuto umanitario⁸³, alla promozione dei diritti umani e dei principi democratici nei paesi terzi⁸⁴, alla tutela dell'ambiente⁸⁵, agli affari sociali⁸⁶.

Occorre tuttavia ribadire quanto già prima precisato, e cioè che Regolamenti e Decisioni del Consiglio non attribuiscono uno status formale alle ONG nel sistema dell'UE, ma ne disciplinano le modalità di accesso alla fruizione dei finanziamenti comunitari e ne riconoscono l'utilità (pubblica) per l'attuazione delle politiche UE. Questo riconoscimento «funzionale», frutto di diritto comunitario «secondario», costituisce una delle principali risorse a disposizione delle ONG per pretendere dalle istituzioni UE un regolamento quadro che disciplini una volta per tutte la partecipazione delle ONG al processo decisionale comunitario.

Tanto più se si considera che con la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000, l'interazione con il mondo delle formazioni di società civile è entrata a pieno titolo nel più ampio processo di costituzionalizzazione del sistema UE. Proclama al riguardo l'art. 12 (libertà di riunione e di associazione): «Ogni individuo ha diritto alla libertà di riunione pacifica e alla libertà di associazione a tutti i livelli, segnatamente in campo politico, sindacale e civico». Questo principio trova puntuale traduzione nell'art. 1-47 del Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa.

5. LA COMPLESSA TIPOLOGIA DEGLI ATTORI DEL DIALOGO CIVILE

Appare dunque chiara la tendenza delle istituzioni comunitarie a considerare attori del dialogo civile sia le associazioni che operano per fini solidaristici e di servizio alla comunità – dunque le ONG comunemente intese – sia il settore privato che ha come fine il profitto.

Secondo il Comitato economico e sociale europeo e la Commissione europea sono infatti da considerare quali organizzazioni di società civile⁸⁷:

- gli attori del mercato del lavoro (*market players*), con ruolo di partner sociali;
- le organizzazioni che rappresentano soggetti sociali ed economici, ma che non sono partner sociali in senso stretto;
- le organizzazioni nongovernative, ONG, che mobilitano persone per il perseguimento di fini comuni: per esempio, le organizzazioni ambientaliste, per i diritti umani, per la tutela dei consumatori, caritatevoli, di educazione e formazione;
- le *community-based organisations*, CBO, che comprendono quelle strutture associative mediante le quali i cittadini partecipano alla vita locale: per esempio, le organizzazioni giovanili, le associazioni della famiglia, i comitati di quartiere ecc.;
- le comunità religiose.

Dunque, il nuovo acronimo *cbo* viene affiancato a quello, di più immediata riconoscibilità e consolidato uso, di *ong*. È dato intuire che l'intento sia quello di sottolineare l'importanza del polo *locale* oltre che di quello *funzionale* della sussidiarietà.

La Commissione definisce le caratteristiche che fanno l'identità delle *ong*: il livello di istituzionalizzazione o di esistenza formale; l'assenza di fini di lucro; l'indipendenza dallo stato e da altri enti pubblici; il comportamento «disinteressato» dei soci, la cui azione non deve avere fini di lucro; il rilievo di «pubblica utilità» delle loro attività. La Commissione esclude, per ovvi motivi, dalla categoria delle associazioni i partiti politici – per i quali i Trattati di Maastricht e Nizza contengono apposite disposizioni –, i sindacati e le congregazioni religiose⁸⁸. Essa specifica altresì i requisiti che una *ong* deve possedere per far parte di un comitato consultivo: la rappresentatività, il carattere democratico della struttura interna, la trasparenza dell'organizzazione e del modo di funzionamento, la comprovata esperienza in uno o più settori specifici, la partecipazione in precedenza a comitati e gruppi di lavoro, la capacità di fornire un contributo sostanziale alla discussione e la capacità di fungere da catalizzatore per lo scambio di informazioni e di idee tra la Commissione e i cittadini⁸⁹.

Un'altra sigla, tendenzialmente onnicomprensiva, usata dalla Commissione europea nell'ambito della politica di cooperazione allo sviluppo è quella di *ans*, «attori non statali». Questi vengono definiti come «l'insieme delle organizzazioni in cui si raccolgono le principali strutture esistenti o emergenti della società al di fuori del governo e della pubblica amministrazione. Gli *ans* si formano per iniziativa volontaria dei cittadini [...]. Sono autonomi rispetto allo stato e possono perseguire o non perseguire fini di lucro»⁹⁰. Nell'Accordo di Cotonou si precisa: «1. Gli attori della cooperazione comprendono: a) lo Stato (a livello locale, nazionale e regionale); b) gli attori non statali: il settore privato; i partner economici e sociali, comprese le organizzazioni sindacali; la società civile in tutte

le sue forme, a seconda delle particolarità nazionali. 2. Le parti riconoscono gli attori non statali nella misura in cui essi rispondono alle esigenze della popolazione, dimostrano competenze specifiche e sono organizzati e gestiti in modo democratico e trasparente» (art. 6).

Il proposito di ricomprendere quanti più attori non statali possibile dentro la definizione di società civile è di per sé lodevole, esso potrebbe sottendere una felice tensione pedagogica da parte delle istituzioni europee e portare all'innescio di un esteso processo di fecondazione, o contaminazione valoriale di attori diversi, ad opera dei diritti umani, tale da arrecare benefici alla coesione sociale ed economica, cioè in ultima analisi alla pace sociale nell'UE. Certamente, questo approccio contribuisce in via di principio a dare maggiore visibilità, se non anche forza per l'immediato, al polo funzionale della sussidiarietà. Importante è che l'ottica sia quella stessa della deontologia democratica che L. Graziano⁹¹ preconizza per le strutture del lobbismo: «Possiamo insomma accogliere le lobbies nell'armamentario della democrazia solo se rafforziamo la democrazia come ambito dell'egualianza», nell'assunto fatto proprio da Graziano⁹², e da me condiviso, del realistico avvertimento di J.L. Walzer⁹³: «Democrazia richiede uguali diritti, non eguale potere». Proprio tenuto conto di questo, e nel superiore interesse delle comunità umane, occorre evitare che alla fine risulti intaccata l'identità che è costitutivamente propria degli attori della solidarietà, un'identità che è oggi riconoscibile e spendibile sul campo, in ogni parte del mondo, con l'acronimo *ong*⁹⁴. Questa preoccupazione induce a sottolineare l'opportunità, anzi la necessità di disciplinare lo status delle *ong* nell'UE distintamente da quello di altre forme organizzative del privato, innovando al meglio, tenuto conto del contesto «regionale» europeo caratterizzato da uno stadio avanzato di integrazione, rispetto allo standard universale di status consultivo definito e praticato in sede di Nazioni Unite, in un contesto cioè accentuatamente intergovernativo.

Con queste puntualizzazioni per così dire prudenziali,

ritengo che debba comunque essere apprezzato l'impegno che la Commissione europea sta complessivamente approfondendo in materia.

5.1. Il problema della rappresentatività delle organizzazioni di società civile

La Commissione precisa che quello della rappresentatività a livello europeo deve essere uno dei criteri per selezionare le osc da coinvolgere nel processo di consultazione, ma non l'unico. In molti casi essa reputa infatti importanti anche le opinioni delle osc regionali e nazionali⁹⁵.

Dal canto suo, il Comitato economico e sociale, nel parere sulla *governance* europea, individua nove criteri che le osc dovrebbero possedere per essere considerate rappresentative⁹⁶: essere organizzate stabilmente a livello comunitario; consentire l'accesso diretto alle esperienze dei propri membri, permettendo quindi consultazioni rapide e costruttive; rappresentare interessi generali; comporsi di organi riconosciuti dagli stati membri come portatori di interessi specifici; avere organizzazioni affiliate nella maggior parte degli stati membri dell'Unione; garantire la responsabilità dei propri membri; avere un mandato di rappresentanza e di azione a livello europeo; essere indipendenti, disporre di un mandato vincolante e non essere sottoposte a istruzioni provenienti dall'esterno; essere trasparenti, soprattutto sul piano finanziario e a livello delle proprie strutture decisionali.

Per quanto riguarda la consultazione on line, il CESE sottolinea come il problema della rappresentatività sia destinato a divenire sempre più acuto e debbano essere applicati, per analogia, i criteri appena richiamati.

Nel complesso, le osservazioni critiche e le proposte del CESE tendono ad arricchire e migliorare l'approccio finora seguito dalla Commissione⁹⁷. Il dialogo civile e la consultazione con le organizzazioni di società civile devono coinvolgere non soltanto le ONG europee ma anche le ONG nazionali, regionali e locali secondo il principio democratico dell'agire «dal basso verso l'alto» (*bottom-up*).

La rappresentatività delle ONG non può essere misurata esclusivamente in base al numero dei soci – spesso i rappresentanti di queste organizzazioni agiscono su mandato di una minoranza che ha preso coscienza di un problema specifico, addirittura contro la maggioranza –, ma deve rispondere anche a criteri di tipo qualitativo. La denominazione «organizzazioni non governative» dovrebbe essere sostituita con quella – «al positivo» – di «organizzazioni della società civile», osc. Il CESE tiene pertanto a precisare che le ONG non rappresentano la totalità degli attori della società civile, il nucleo principale di questa essendo costituito dalle già accreditate «parti sociali». Parimenti, la democrazia rappresentativa non esaurisce tutta la democrazia anzi, i dati relativi al fenomeno della decrescente affluenza alle urne evidenziano l'insufficienza del parametro della maggioranza numerica – comunque irrinunciabile al pari della democrazia rappresentativa parlamentare – e quindi la necessità di incentivare a livello europeo nuove forme di democrazia partecipativa: «La democrazia partecipativa tende a divenire sempre più importante a livello europeo più che a quello nazionale»⁹⁸. Sempre secondo il CESE, i criteri per l'individuazione delle ONG con le quali la Commissione è invitata ad attivare la consultazione e il dialogo civile non possono limitarsi a quelli indicati dalla stessa Commissione, in particolare la «precedente partecipazione a comitati e gruppi di lavoro» e il possesso di «esperienza che comprovi la loro capacità di intervenire a livello consultivo in un settore specifico», ma devono essere concordati all'interno di una consultazione tripartita Commissione, CESE e ONG. Il problema dell'introduzione nel sistema UE dello status consultivo o di altro sistema di accreditamento ufficiale per le ONG deve essere affrontato nell'ottica del «dialogo civile», che deve avere quali caratteristiche essenziali la partecipazione di tutte le componenti della società civile organizzata, comprese le parti sociali; la non alternatività del dialogo civile rispetto al dialogo sociale; il protagonismo dei rappresentanti della società civile organizzata nel confronto con le istituzioni UE, che dovrà riguardare ambiti tematici sia

generali sia settoriali; l'estensione delle sue competenze dal settore socio-economico ai settori dei diritti umani, della protezione dell'ambiente, del consumo, dello sviluppo, della cultura ecc.; il coinvolgimento delle organizzazioni della società civile dei paesi candidati.

Sul tema della rappresentatività anche le ONG hanno presentato alle istituzioni europee il loro punto di vista⁹⁹. Alla domanda «For whom do you speak?», che i governi e le istituzioni comunitarie con insistenza rivolgono alle ONG, la Piattaforma delle ONG sociali europee ha risposto presentando una tipologia di ONG, che comprende quelle che rappresentano particolari gruppi sia di ONG (per esempio, le ONG europee «ombrella», che rappresentano le loro organizzazioni-federazioni nazionali membri) sia di cittadini (per esempio, le ONG che rappresentano e lavorano per le persone con disabilità). Nell'elenco figurano poi le ONG che rappresentano gli interessi-bisogni di quelle persone che non sono in grado di farlo direttamente (è il caso, per esempio, delle ONG per i diritti umani, che tutelano le vittime di abusi o di torture). Infine, c'è una terza categoria di ONG, quella più numerosa, che rappresenta e promuove interessi pubblici, idee o valori, come fanno, per esempio, le ONG ambientaliste o quelle per lo sviluppo umano.

Tenuto conto della diversità di funzioni, le ONG europee hanno in più occasioni fatto presente alla Commissione europea che non è possibile creare uno standard unico di *representativeness* in base al quale «quantificare» la rappresentatività di tutte le ONG e che il termine in questione deve comportare un giudizio sia qualitativo sia quantitativo del modo e dell'ampiezza con cui le ONG espletano il loro rispettivo mandato. In altre parole, la rappresentatività delle ONG dovrebbe essere misurata, oltre che sulla base del numero dei soci, anche e prima di tutto prendendo in considerazione variabili quali la trasparenza, la responsabilità (*accountability*), l'efficienza e l'efficacia con cui perseguono le proprie finalità statutarie. L'approccio ONG alla consultazione è dunque un approccio contrario a qualsiasi forma di gerarchia tra le

strutture organizzate di società civile, e trasversale a tutti i livelli di *governance*, dalla città all'Unione Europea, e a tutte le politiche pubbliche.

C'è però un aspetto sul quale le ONG europee sembrano essere più vulnerabili e vengono criticate sia dalle istituzioni UE sia dal mondo accademico. Mi riferisco al problema del coinvolgimento dei cittadini e dei gruppi locali (*supporters*), che esse formalmente rappresentano a livello europeo, nella presa delle decisioni e alla difficoltà che esse hanno ad agire come «agenti di socializzazione politica» all'interno degli stati membri. A questo proposito A. Warleigh¹⁰⁰, sulla base di una ricerca empirica condotta con il metodo dell'intervista su un campione di ONG nazionali ed europee nel periodo gennaio 1999-dicembre 2000, è giunto alla conclusione che molti «NGO supporters» non sono interessati a svolgere un ruolo attivo nella *governance* dell'organizzazione e a influenzarne le politiche e le campagne, così come non conoscono le principali questioni che vengono trattate a livello sopranazionale. Secondo questo autore, le ONG europee se vorranno agire come «agenti di europeizzazione della società civile» dovranno promuovere al loro interno un reale processo di democratizzazione attraverso la riforma delle procedure e dei meccanismi di partecipazione e l'avvio di percorsi formativi in funzione di un'estesa socializzazione politica nello specifico campo dell'integrazione europea. Per le ONG, afferma Warleigh, la democratizzazione interna è il prezzo da pagare per avere accesso al processo decisionale comunitario.

6. RINNOVATO IMPULSO AL PROCESSO DI INTEGRAZIONE

Come sottolineavo all'inizio, in tempi di ristrettezze economiche e di sempre più limitate capacità delle istituzioni di governo oltre che di diffuso assenteismo elettorale e di complessiva crisi della pratica della democrazia, la partecipazione politica trainata dalle formazioni di società civile diventa preziosa sia per la qualità sia per la stessa efficacia della *governance*.

Se intendono avvalersi in modo appropriato di questo essenziale supplemento di legittimazione e di «informazione», le istituzioni europee devono resistere alla tentazione di omologare attori *profit* e *non profit* all'interno di un medesimo schema di riconoscimento formale: se si vuole il bilanciamento di potere tra due distinte categorie, altro è favorire l'interscambio fra le medesime, altro costringere le stesse a innaturali compromessi identitari. È pertanto da superare velocemente la disinvoltura con cui negli ambienti istituzionali dell'UE si usano come sinonimi termini e sigle che attengono a realtà completamente diverse.

In particolare il CESE, nella sua attuale composizione, non può aspirare a rappresentare *in toto* il mondo delle ONG. È da prendere in seria considerazione l'idea di creare un apposito organo dell'UE, naturalmente con funzioni consultive, tenuto conto del fatto che strutture associative come la Piattaforma delle ONG sociali europee, Green Nine o CONCORD dispongono di un alto livello di rappresentatività sociale e hanno tutti gli strumenti che sono necessari per interloquire con la Commissione e con le altre istituzioni comunitarie all'interno dei comitati consultivi. Un ulteriore argomento a favore della creazione di un organo *ad hoc* sta nel fatto stesso della trasversalità del raggio d'azione delle ONG rispetto a tutte le politiche dell'UE, compresa la politica estera e di sicurezza comune. La creazione di un Comitato ONG renderebbe evidentemente superflua l'introduzione nel sistema UE di un formale regime di status consultivo in analogia a quanto esistente nel sistema delle Nazioni Unite. Naturalmente, non spetterà ai governi nazionali selezionare le ONG da immettere nel Comitato, dovrà invece essere lasciato alle piattaforme delle ONG il compito di autoregolamentare la materia sulla base anche di criteri già segnalati, e da meglio definire, nei documenti della Commissione europea.

All'obiezione che un più specifico riconoscimento di queste entità associative costituirebbe un diaframma o comunque affievolirebbe il rapporto diretto cittadini-istituzioni, si risponde che i cittadini hanno, anche nella loro individualità, ben definiti canali d'accesso: il ricorso

al Médiateur europeo, alla Commissione per le petizioni al Parlamento europeo, alla stessa Corte di giustizia, ovviamente il diritto di elettorato attivo e passivo per il Parlamento europeo, nonché l'iniziativa legislativa prevista dall'art. 1-47,4 della Costituzione europea.

Più complesso è il problema della partecipazione delle organizzazioni di società civile con status «locale» direttamente al *decision-making* comunitario. Una corretta ed efficace divisione del lavoro politico tra ONG comporta che le ONG locali abbiano naturale spazio e ruolo in sede di attuazione delle decisioni europee piuttosto che in sede di formazione delle stesse.

C'è il problema dell'autonomia del dialogo civile, soprattutto nei rapporti con la Commissione europea, in ragione del fatto che questa finanzia direttamente le principali ONG europee. Questa situazione se, da un lato, comporta vantaggi evidenti per le organizzazioni che ricevono tali contributi, dall'altro, dovrebbe indurre le ONG a un maggiore livello di trasparenza e a promuovere più efficaci campagne di *fund-raising* soprattutto tra i propri associati e sostenitori. In ogni caso, un sano principio è quello secondo cui i finanziamenti esterni, siano essi pubblici o privati, non dovrebbero mai superare il 50% del bilancio complessivo di una ONG¹⁰¹.

C'è inoltre la sfida della competenza e della preparazione dei quadri. Le ONG più qualificate stanno facendo carico. Perfino gli ambienti più contestatori oggi sono entrati nell'ottica del dialogo. Un segnale significativo viene dalla Perugia-Assisi, la storica marcia biennale per la pace che coinvolge centinaia di migliaia di partecipanti. Nel 2003, gli organizzatori (un cartello di oltre 800 associazioni e di 509 enti locali e regionali) hanno dedicato la marcia e la collegata Assemblea dell'ONU dei Popoli specificamente al ruolo dell'Europa nel mondo.

Tra le proposte avanzate dalle ONG per potenziare il dialogo civile con le istituzioni dell'UE, si segnalano, tra le altre, la convocazione di una Conferenza annuale UE-ONG sul dialogo civile, la creazione di «NGOs Liaison Points» all'interno dei servizi della Commissione e presso le de-

legazioni della Commissione nei paesi terzi, l'istituzione di un'apposita «Unità» con il compito di dialogare con le ONG su tutte le questioni orizzontali (*cross-sectoral dialogue*), la sottoscrizione di accordi quadro (*framework agreements*) tra le Direzioni generali e le ONG settoriali, la elaborazione di linee guida di «good practice», una sorta di codice di condotta per le ONG con riferimento alla loro trasparenza, responsabilità e rappresentatività.

Quanto mai attuale è la riflessione prescrittiva di Ph.C. Schmitter che vorrei riassumere, pur se velocemente, a conclusione del presente capitolo.

Ph.C. Schmitter dà rilievo agli aspetti sostanziali più che a quelli formali, del ruolo delle organizzazioni di società civile, lo considera di strategica importanza non soltanto per qualificare democraticamente il sistema dell'UE, ma anche per assicurarne la complessiva sostenibilità nel lungo periodo. Poiché, egli argomenta, il processo di integrazione economica e la crescita incrementalista del potere politico delle sue istituzioni sono giunti al capolinea, occorre iniettare nel sistema nuova energia e questa non può che derivare da un più consapevole ed efficace esercizio di cittadinanza europea a sua volta facilitato dall'offerta di «nuovi canali per la rappresentanza territoriale e funzionale»¹⁰².

In altri termini, la partecipazione politica popolare deve essere fortemente incentivata. A questo tema l'autore dedica un'importante parte della sua analisi prescrittiva, avanzando una serie di proposte in gran parte innovative rispetto al corrente modo di considerare il rapporto tra istituzioni e ONG. Egli propone innanzitutto che alle formazioni di società civile in possesso di determinati requisiti venga attribuito uno statuto giuridico semi-pubblico, tale da abilitarle all'esercizio anche di ruoli non meramente consultivi¹⁰³. Questo riconoscimento giuridico dovrebbe tra l'altro incoraggiare le euro-associazioni a «dedicare maggiore attenzione agli interessi e alle «passioni» del pubblico europeo nel suo complesso, cioè ad articolare più sistematicamente i problemi che trascendono i confini nazionali»¹⁰⁴.

Schmitter propone anche un elenco di requisiti che una ONG europea dovrebbe possedere per ottenere lo status semi-pubblico: avere partner in un certo numero di paesi membri dell'UE; essere organizzata democraticamente al suo interno; non discriminare nell'ammissione di nuovi membri; condannare ogni forma di violenza e di razzismo; rendere pubblico il bilancio annuale; non svolgere attività lucrative; essere disponibile a partecipare alla realizzazione delle politiche pubbliche; sottomettersi alla giurisdizione della Corte di giustizia delle Comunità Europee.

Sempre secondo Schmitter, per il funzionamento delle euro-associazioni l'UE dovrebbe attivare un sistema di erogazione di contributi obbligatori, una sorta di fondo per le ONG alimentato da una tassa europea che graverebbe sui cittadini UE. Questo denaro verrebbe re-distribuito sotto forma di «vaucher» (buoni) alle associazioni organizzate a livello europeo con status semi-pubblico. Il valore di questi buoni dovrebbe essere stabilito dal Parlamento europeo in maniera uniforme e la loro distribuzione avverrebbe in conformità alle scelte che i cittadini potrebbero fare sulla base di un apposito sistema abbinato alle elezioni per il PE. I buoni potrebbero favorire la mobilitazione di interessi diversi rispetto a quelli economici, in particolare per la difesa dell'ambiente, la cooperazione allo sviluppo, la tutela dei diritti umani, la protezione delle minoranze ecc., e dare nuovo impulso al processo di integrazione.

¹ Cfr. Ph.C. Schmitter, *Come democratizzare l'Unione europea e perché*, Bologna, il Mulino, 2000; J. Habermas, *Droit et démocratie*, Paris, Gallimard, 1997.

² Approvato dal Consiglio europeo di Bruxelles del 18 e 19 giugno 2004 e firmato a Roma il 29 ottobre dello stesso anno.

³ La «Convenzione», in sessione plenaria, ha incontrato le ONG in due occasioni, il 27 aprile e il 6 giugno 2000. In quest'ultima occasione si è svolto un *Convention Open Day for NGOs*.

⁴ ECSA-World organizza periodicamente delle Conferenze mondiali sui principali temi dell'agenda politica dell'Unione Europea, alle quali partecipano professori Jean Monnet, rappresentanti di organizzazioni di società civile, membri del Parlamento europeo, funzionari dell'UE, rappresentanti dei governi nazionali. Le Conferenze si svolgono al Charlemagne Building e si concludono con l'adozione di un documento finale «policy oriented» indirizzato alle istituzioni comunitarie. Si ricordano, tra le altre, le Conferenze: «Peace, Security and Stability. International Dialogue and the Role of the European Union», Brussels, 5-6 December 2002; «Gender Equality and Europe's Future», Brussels, 4 March 2003; «Dialogue between Peoples and Cultures: Actors in the Dialogue», Brussels, 24-25 May 2004; «The European Union and Emerging World Orders: Perceptions and Strategies», Brussels, 30 November-1 December 2004.

⁵ Finora si sono svolti cinque Forum: a Bruxelles, nei giorni 30 novembre e 1° dicembre 1999, sotto la Presidenza di turno della Finlandia; a Parigi, il 13 dicembre 2000, per iniziativa della Presidenza francese dell'UE; a Bruxelles, il 21 e 22 novembre 2001, sotto la Presidenza del Belgio; a Copenaghen, il 20 e 21 dicembre 2002, sotto la Presidenza della Danimarca; a Roma, il 10 e 11 dicembre 2003, per iniziativa della Presidenza italiana. Si segnala anche la Conferenza UE sul tema «L'Unione europea e il ruolo centrale dei diritti umani e dei principi democratici nelle relazioni con i paesi terzi», organizzata dalla Presidenza portoghese dell'UE a Venezia, dal 25 al 28 maggio 2000, nella sede del Master Europeo in Diritti Umani e Democratizzazione.

⁶ Regolamento (CE) 381/2001 del Consiglio del 26 febbraio 2001 che istituisce il meccanismo di reazione rapida.

⁷ Nel primo anno di attività, dei 36 progetti attivati, ben 26 sono stati assegnati a organizzazioni nongovernative. In termini finanziari, su un totale di 20 milioni di euro impegnati nel 2001, 16 milioni sono stati erogati ad attori non statali.

⁸ Cfr. Commissione europea, *Partecipazione degli attori non statali alla politica di sviluppo della CE*, COM(2002) 598 definitivo, Bruxelles, 2002.

⁹ Per una più completa rassegna in materia, vedi Commissione europea, *Verso una cultura di maggiore consultazione e dialogo. Principi generali e requisiti minimi per la consultazione delle parti interessate ad opera della Commissione*, COM(2002) 704 definitivo, Bruxelles, 11.12.2002.

¹⁰ Si vedano, a titolo di esempio, le Conclusioni del Consiglio europeo di Lisbona (marzo 2000), l'Agenda sociale europea allegata alle Conclusioni di Nizza (dicembre 2000), i punti relativi all'Organizzazione Mondiale del Commercio delle Conclusioni di Stoccolma (marzo 2001) e Göteborg (giugno 2001), la Strategia per lo sviluppo sostenibile allegata alle Conclusioni di Barcellona (marzo 2002).

¹¹ Sul punto, vedi G. Alhadeff, *Improvement of Qualitative Dialogue with the European Institutions*, Presentation at the Workshop 3 of the

CONCORD General Assembly, Brussels, 30 January 2003, in www.concord-europe.org.

¹² Cfr. M. Mascia, *Il sistema dell'Unione europea. Appunti su teorie, attori e processi*, Padova, CEDAM, 2004².

¹³ Commissione europea, *La governance europea. Un Libro Bianco*, COM(2001) 428 definitivo/2, Bruxelles, 2001. Giova ricordare che con il concetto di *governance* la Commissione «designa le norme, i processi e i comportamenti che influiscono sul modo in cui le competenze sono esercitate a livello europeo, soprattutto con riferimento ai principi di apertura, partecipazione, responsabilità, efficacia e coerenza», p. 8.

¹⁴ *Ibidem*, p. 3. Per Greenwood il Libro Bianco si caratterizza per una esplicita «ricerca mirata al rafforzamento dell'input dei cittadini alle prese di decisioni dell'UE» e per «il focus centrale sul potenziale contributo della società civile organizzata al rafforzamento della legittimità dell'UE», vedi J. Greenwood, *The search for input legitimacy through organised civil society in the EU*, in «Transnational Association», 2, 2004, p. 145. Vedi anche K. Armstrong, *Rediscovering Civil Society: The European Union and the White Paper on Governance*, in «European Law Journal», 8, 1, 2002, pp. 102-132.

¹⁵ COM(2001) 428 definitivo/2, Bruxelles, 2001, cit., p. 15.

¹⁶ *Ibidem*, pp. 12-13.

¹⁷ Nel Libro Bianco si legge: «L'opacità del sistema dei comitati di esperti dell'Unione e l'assenza di informazioni sulle modalità dei loro lavori non giovano alla percezione che il pubblico ha di queste politiche. Spesso non è chiaro chi decida effettivamente, l'esperto o chi detiene autorità politica. Al tempo stesso, un pubblico meglio informato tende a mettere sempre più in questione la fondatezza della decisione e l'indipendenza dei pareri degli esperti», *ibidem*, p. 20.

¹⁸ Per quanto riguarda le elezioni europee, è noto che la percentuale dei votanti è andata diminuendo, dal 63% registrato alle prime elezioni dirette del Parlamento europeo nel 1979 al 45,5% nelle elezioni del 2004, alle quali hanno partecipato anche i cittadini dei nuovi 10 stati membri.

¹⁹ Il «metodo aperto di coordinamento» viene così definito dalla Commissione nel Libro Bianco: «Si tratta di un modo di promuovere la cooperazione e lo scambio delle pratiche migliori e di concordare obiettivi e orientamenti comuni agli stati membri, a volte con il sostegno di piani nazionali d'azione, come nel caso dell'occupazione e della lotta contro l'esclusione sociale. [...] In alcuni settori, quali la politica sociale e le politiche del lavoro e dell'immigrazione, tale metodo si affianca alle misure di tipo programmatico o legislativo; in altri casi, esso produce un valore aggiunto a livello europeo, quando una soluzione legislativa appare difficilmente raggiungibile, per esempio nei lavori a livello europeo intesi a definire futuri obiettivi per i sistemi scolastici nazionali. [...] Non si deve ricorrere quando è possibile a un'azione normativa secondo il metodo comunitario», *ibidem*, pp. 23 ss. Per uno studio analitico dell'impatto del metodo aperto di coordinamento sulla *governance* europea, vedi il numero speciale del «Journal of European Public Policy», 11, 2, 2004.

²⁰ Cfr. T. Venables, *The EU's relationship with NGOs and the issue of «participatory democracy»*, in «Transnational Association», 2, 2004, pp. 156-158.

²¹ Si segnalano, tra gli altri, i seguenti documenti della Commissione europea: *Comunicazione sulla promozione del ruolo delle associazioni e delle fondazioni in Europa*, COM(1997) 241 definitivo, Bruxelles, 1997; *Docu-*

mento di lavoro *La Commissione e le organizzazioni non governative: rafforzare il partenariato*, COM(2000) 11, definitivo, Bruxelles, 2000; COM(2001) 428 definitivo/2, Bruxelles, 2001, cit.; COM(2002) 704 definitivo, Bruxelles, 11.12.2002, cit. Del Comitato economico e sociale europeo si vedano, tra gli altri, i seguenti pareri: Parere CESE 851/1999 del 22.9.1999 «Il ruolo e il contributo della società civile organizzata nella costruzione europea», GU c 329 del 17.11.1999, p. 30; Parere CESE 811/2000 del 13.7.2000 «La Commissione e le organizzazioni non governative: rafforzare il partenariato», GU c 268 del 19.9.2000, p. 67; Parere CESE 535/2001 del 25.4.2001 «La società civile organizzata e il sistema di governo europeo (*governance*). Contributo del Comitato all'elaborazione del Libro bianco», GU c 193 del 10.7.2001, p. 117; Parere CESE 357/2002 del 20.3.2002 «La *governance* europea. Libro bianco», GU c 125 del 27.5.2002, p. 61.

²² Vedi in particolare gli atti del seminario «Dialogue social européen et dialogue civil», organizzato a Bruxelles il 10 giugno 2003 dal CESE e da Notre Europe, e quelli della conferenza «Participatory Democracy and the European Constitution» che ha avuto luogo a Bruxelles l'8 e 9 marzo 2004 sempre per iniziativa del CESE.

²³ Cfr. Relazione del Presidente del CESE alla Conference on «Participatory Democracy on the European Constitution», Brussels, 8-9 March 2004, in www.esc.eu.int.

²⁴ Cfr. Pareri CESE 851/1999 del 22.9.1999 e 811/2000 del 13.7.2000, cit.

²⁵ Cfr. A.S. Parent, *The European Constitution, civil dialogue and the democratic life of the Union in the new Europe*, Statement at the EU Conference on «Participatory democracy on the European Constitution», cit.

²⁶ M. Merle, *La société civile internationale: un objet introuvable?*, in «Transnational Associations», 2, 2002, pp. 82-87.

²⁷ A. Papisca, *L'internazionalizzazione dei diritti umani: verso un diritto panumano*, in C. Cardia (a cura di), *Anno Duemila, primordi della storia mondiale*, Milano, Giuffrè, 1999, pp. 141-167.

²⁸ Vedi il documento presentato alla riunione di Mosca della Conferenza sulla dimensione umana della CSCE (oggi OSCE) dalla Commissione diritti umani della Assemblea dei cittadini di Helsinki, in «Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli», v, 2, 1991, pp. 95 ss. Di A. Papisca vedi anche utilmente *Dallo stato confinario allo stato sostenibile*, in «Democrazia e diritto», 2-3, 1994, pp. 273-307; *Human Rights and Civil Movements: the Critical Mass for Improving European Integration*, in «The European Union Review», 4, 1999, pp. 7-11; *Riflessioni in tema di cittadinanza europea e diritti umani*, in «Pace diritti umani», nuova serie, 1, 1, 2004, pp. 39-58.

²⁹ J. Habermas, *Droit et démocratie*, cit., p. 394.

³⁰ J. Keane, *Global Civil Society?*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003, p. 8. Vedi anche, dello stesso autore *Civil Society. Old Images, New Visions*, Stanford, Stanford University Press, 1998; *Democracy and Civil Society*, London, Verso, 1988.

³¹ Commission on Global Governance, *Our Global Neighborhood*, Oxford, Oxford University Press, 1995, pp. 32-33.

³² J.A. Scholte, *Civil Society and Democratically Accountable Global Governance*, in «Government and Opposition», 39, 2, 2004, p. 214.

³³ Ph.C. Schmitter, *Come democratizzare l'Unione europea*, cit., p. 48.

³⁴ H. Anheier, M. Glasius, M. Kaldor (eds.), *Global Civil Society 2003 Yearbook*, Oxford, Oxford University Press, 2003, p. 4.

³⁵ Doc. A/58/817, 11 June 2004, p. 13.

³⁶ Plate-forme non-gouvernementale pour le forum civil EuroMed, *Réorganiser le forum civil euro-méditerranéen. Renforcer la coopération de la société civile dans le processus de Barcelone*, février 2003.

³⁷ N. Abbagnano, *Società*, in *Dizionario di Filosofia*, Torino, UTET, 2001³, pp. 807-808.

³⁸ Per un approfondimento vedi, tra gli altri, A.B. Seligman, *The Idea of Civil Society*, Princeton, Princeton University Press, 1992; J.L. Cohen, A. Arato, *Civil Society and Political Theory*, Cambridge MA, MIT Press, 1992; M. Shaw, *Global Society and International Relations: Sociological Concepts and Political Perspectives*, Cambridge, Polity Press, 1994; J.A. Hall et al., *Civil Society. Theory, History, Comparison*, Cambridge, Polity Press, 1995; R.W. Cox, *Civil Society at the Turn of the Millennium: Prospects for an Alternative World Order*, in «Review of International Studies», 25, 3, 1999; P.K. Wapner, *The Normative Promise of Nonstate Actors: A Theoretical Account of Global Civil Society*, in P.K. Wapner, L.E. Ruiz, R.A. Falk (eds.), *Principled World Politics: The Challenge of Normative International Relations*, Lanham, Rowman and Littlefield, 2000; P. Herzog, *Giving shape to a European civil society and opening up the institutional system*, in O. De Schutter, N. Lebessis, J. Paterson (eds.), *Governance in the European Union*, Brussels, European Commission, 2001, pp. 213-226. J.A. Scholte, *Civil Society and Democracy in Global Governance*, in «Global Governance», 8, 3, 2002, pp. 281-304; A. Colas, *International Civil Society: Social Movements in World Politics*, Cambridge, Polity Press, 2002; G. Baker, *Problems in the Theorisation of Global Civil Society*, in «Political Studies», 50, 2002, pp. 928-943. Si segnalano inoltre, per l'attenzione che dedicano al tema della società civile globale, le riviste «Transnational Associations/Associations Transnationales», pubblicata a cura della Union of International Associations, e «Global Governance. A Review of Multilateralism and International Organizations», pubblicata da Lynne Rienner Publishers.

³⁹ Creato dal Committee Bureau il 25 febbraio 2003 con il preciso compito di «esplorare accordi e procedure per una potenziale cooperazione strutturata con organizzazioni e networks della società civile». Il 17 febbraio 2004, il Gruppo *ad hoc* ha presentato il suo rapporto finale, Relatore Mr. Bloch-Lainé, doc. CESE 1498/2003 fin.

⁴⁰ Si segnalano, tra le altre: «The role and contribution of civil society organisations in the building of Europe», Bruxelles, ottobre 1999; «The role of organised civil society in European governance», Bruxelles, 8-9 novembre 2001; «The contribution of organised civil society the Lisbon Process: For a more participatory Union», Bruxelles, 8-10 ottobre 2003; «The Role of Civil Society in Euromediterranean Policy after the Enlargement», Roma, 23-24 novembre 2003; «Participatory democracy: current situation and opportunities provided by the European Constitution», Bruxelles, 8-9 marzo 2004.

⁴¹ Si segnalano, tra le altre, la «First Convention on the Civil Society organised at European level», Bruxelles, 15-16 ottobre 1999, e l'audizione della società civile organizzata del 26 e 27 aprile 2001 sul tema «Definire la strategia per uno sviluppo sostenibile dell'Unione Europea: i punti di vista della società civile e delle amministrazioni pubbliche».

⁴² Cfr. i Pareri citati alla nota 20. Vedi anche: Parere CESE 1398/1997 del

10.12.1997 «La cooperazione con le associazioni di solidarietà sociale come partner socioeconomici in campo sociale», GU C 73 del 9.3.1998, p. 2; Parere CESE 118/1998 del 28.1.1998 «La promozione delle associazioni e delle fondazioni in Europa», GU C 95 del 30.3.1998, p. 99; Parere CESE 946/1999 del 20.10.1999 «Trasparenza della partecipazione della società civile organizzata al Millennium Round dell'OMC», GU C 368 del 20.12.1999, p. 43; Parere CESE 1198/2000 del 19.10.2000 «Obiettivi Strategici 2000-2005: Un progetto per la nuova Europa», GU C 14 del 16.1.2001, p. 133; Parere CESE 365/2002 del 21.3.2002 «Immigrazione, integrazione e ruolo della società civile organizzata», GU C 125 del 27.5.2002, p. 112; Parere CESE 594/2003 del 15.5.2003 «Per una maggiore partecipazione della società civile organizzata nell'Europa Sudorientale. Esperienze passate e sfide future», GU C 208 del 3.9.2003, p. 82.; Parere CESE 933/2003 del 16.7.2003 «Il ruolo della società civile nella politica europea di sviluppo»; Parere CESE 1624/2003 del 10.12.2003 «Il ruolo della società civile nel quadro della nuova strategia per i Balcani occidentali», GU C 80 del 30.3.2004, p. 158.

⁴³ Parere CESE 851/1999, cit., p. 33.

⁴⁴ *Ibidem*.

⁴⁵ *Ibidem*, p. 32.

⁴⁶ *Ibidem*.

⁴⁷ COM(2001) 428 definitivo/2, Bruxelles, 2001, cit., p. 15.

⁴⁸ COM(2002) 704 definitivo, Bruxelles, 11.12.2002, cit.

⁴⁹ Cfr. D. Obradovic, *L'avenir du dialogue civil et social: une approche coordonnée et globale?*, discours présenté au séminaire «Dialogue social européen et dialogue civil. Différences et complémentarités», organisé a Bruxelles le 10 juin 2003 par le Comité économique et social européen et par le Groupement d'études et de recherches «Notre Europe», in www.esc.eu.int.

⁵⁰ Cfr. P. de Buquois, discours présenté au séminaire «Dialogue social européen et dialogue civil. Différences et complémentarités», cit., p. 15. De Buquois è il Segretario generale del Comitato europeo delle associazioni d'interesse generale e rappresentante della Conferenza permanente delle cooperative, mutue, associazioni e fondazioni (CEP-CMAF).

⁵¹ Cfr. R. Briesch, *Ouverture du séminaire*, discours présenté au séminaire «Dialogue social européen et dialogue civil. Différences et complémentarités», cit., p. 45.

⁵² Cfr. D. Oosting, *Dialogue civil: situation actuelle et évolution récente: Le dialogue civil devient-il une partie intégrante de la consultation au niveau de l'UE?*, discours présenté au séminaire «Dialogue social européen et dialogue civil. Différences et complémentarités», cit.

⁵³ *Ibidem*, p. 22.

⁵⁴ Cfr. Platform of European Social NGOs, *The Commission and Non-Governmental Organisations: Building a Stronger Partnership. Response of the Platform of European Social NGOs*, Brussels, 27 April 2000, in www.socialplatform.org.

⁵⁵ J. Lapeyre, *Dialogue social: évaluation et perspectives. Le dialogue social entre-t-il dans une nouvelle phase de développement*, discours présenté au séminaire «Dialogue social européen et dialogue civil. Différences et complémentarités», cit., p. 13.

⁵⁶ L'art. 138 così recita: «1. La Commissione ha il compito di promuovere la consultazione delle parti sociali a livello comunitario e prende ogni misura utile per facilitarne il dialogo provvedendo a un sostegno equili-

brato delle parti. 2. A tal fine la Commissione, prima di presentare proposte nel settore della politica sociale, consulta le parti sociali sul possibile orientamento di un'azione comunitaria. 3. Se, dopo tale consultazione, ritiene opportuna un'azione comunitaria, la Commissione consulta le parti sociali sul contenuto della proposta prevista. Le parti sociali trasmettono alla Commissione un parere o, se opportuno, una raccomandazione».

⁵⁷ COM(2002) 704 definitivo, Bruxelles, 2002, cit.

⁵⁸ Cfr. Commissione europea, *Il dialogo sociale europeo, forza di modernizzazione e cambiamento*, COM(2002) 341 definitivo, Bruxelles, 2002.

⁵⁹ È un sito internet collocato all'interno del server Europa che, da un lato, offre informazioni su comitati e altri organismi creati dalla Commissione per la consultazione delle organizzazioni di società civile e, dall'altro, raccoglie informazioni sulle associazioni senza scopo di lucro che operano a livello europeo. La Commissione ha stabilito che possono registrarsi soltanto quelle associazioni che sono rappresentative, strutturate a livello europeo, senza scopo di lucro, in possesso di esperienza in uno o più settori di competenza della Commissione, funzionanti sulla base di una struttura interna democratica, disposte a fornire alla Commissione informazioni sul loro modo di operare e sui loro programmi di lavoro. Attualmente, risultano iscritte alla rete CONECS 726 organizzazioni di società civile.

⁶⁰ Vedi il capitolo 1 del presente volume.

⁶¹ Si tratta dell'Accordo di partenariato tra i membri del gruppo degli stati dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico, da un lato, e la Comunità Europea e i suoi stati membri, dall'altro, firmato a Cotonu il 23 giugno 2000 ed entrato in vigore il 1° aprile 2003.

⁶² Già a partire dal 1976, la Commissione europea cofinanzia progetti di sviluppo promossi dalle ONG nel quadro della linea di bilancio B7-6000, tradizionalmente destinata al dialogo tra ONG e Commissione europea sulla politica UE in materia di cooperazione allo sviluppo.

⁶³ Per un'interessante analisi del CESE si rinvia a A. Varsori (a cura di), *Il Comitato Economico e Sociale nella costruzione europea*, Venezia, Marsilio, 2000.

⁶⁴ Cfr. M. Mascia, *Il Comitato delle Regioni nel sistema dell'Unione europea*, Padova, CEDAM, 1996.

⁶⁵ Nel Protocollo firmato con il CESE si legge: «The Commission welcomes the moves by the Economic and Social Committee to involve organised civil society more closely so that, in the context of establishing new forms of governance, the Committee, in particular by developing a balanced approach which is in the general interest, can play its role fully and efficiently as intermediary between the EU institutions and organised civil society».

⁶⁶ COM(1997) 241, definitivo, Bruxelles, 1997, cit.

⁶⁷ COM(2000) 11, definitivo, Bruxelles, 2000, cit.

⁶⁸ *Ibidem*, pp. 4 ss.

⁶⁹ COM(2002) 704 definitivo, Bruxelles, 2002, cit.

⁷⁰ *Ibidem*, p. 4.

⁷¹ Doc. A5-0399/2001.

⁷² COM(2002) 704 definitivo, Bruxelles, 2002, cit., p. 5. Sul punto vedi European Citizen Action Service, *The EU and NGOs: An Update*, 2004, in www.ecas.org.

⁷³ Si tratta di uno strumento volto a migliorare il sistema di *governance* dell'UE attraverso un coinvolgimento dell'opinione pubblica europea via internet sulla base di due dispositivi: uno di «feed-back» inteso a racco-

gliere reazioni spontanee dei soggetti dell'input, l'altro di consultazione in senso proprio. Cfr. com(2001) 1014 definitivo, Bruxelles, 2001.

⁷⁴ *Ibidem*, p. 14.

⁷⁵ <http://europa.eu.int/yourvoice>.

⁷⁶ com(2002) 704 definitivo, Bruxelles, 2002, cit., pp. 17 ss.

⁷⁷ Disciplinata dalla decisione del Consiglio 1999/468/CE.

⁷⁸ Cfr. com(2002) 704 definitivo, Bruxelles, 2002, cit., pp. 14-15.

⁷⁹ Cfr. J. Greenwood, *The search for input legitimacy through organised civil society in the EU*, cit., p. 150.

⁸⁰ Parere CESE 811/2000 del 13.7.2000, cit., p. 73. L'idea di creare all'interno del CESE un'apposita struttura per la società civile organizzata sulla base di un «piano d'azione» era già enunciata nel Parere CESE 851/1999 del 22.9.1999, cit., p. 36.

⁸¹ Vedi il doc. CESE 1498/2003 fin.

⁸² Vedi, per esempio, il Regolamento n. 1678/98 del 7 luglio 1998 «relativo al cofinanziamento con le organizzazioni non governative di sviluppo europee di azioni nei settori che interessano i paesi in via di sviluppo (pvs)», in virtù del quale possono beneficiare di contributi finanziari le ONG che rispondano ai seguenti requisiti: essere costituite in organizzazioni autonome senza scopo di lucro in uno stato membro secondo la legislazione vigente in tale stato; avere la sede principale in uno stato membro; disporre di risorse finanziarie di origine prevalentemente europea; essere capaci di mobilitare la solidarietà effettiva dell'opinione pubblica europea e di intrattenere fruttuosi rapporti con i partner nei paesi in via di sviluppo; avere le necessarie competenze amministrative per la gestione dei progetti; conoscere il settore e i paesi destinatari dell'azione.

⁸³ Il Regolamento n. 1257/96 del 20 giugno 1996, all'art. 7, stabilisce che le ONG che possono beneficiare di un finanziamento comunitario per l'attuazione delle azioni previste dal regolamento devono soddisfare due requisiti: essere costituite in organizzazioni autonome senza fini di lucro in uno stato membro dell'UE secondo la legislazione vigente in tale stato e avere la sede principale in uno stato membro o nei paesi terzi beneficiari dell'aiuto comunitario. Al fine di determinare se una ONG possa avere accesso ai finanziamenti comunitari, il Regolamento specifica alcune caratteristiche che la ONG deve possedere: capacità di gestione amministrativa e finanziaria; capacità tecniche e logistiche in relazione all'azione prevista; l'esperienza nel settore dell'aiuto umanitario; disponibilità a partecipare, in caso di bisogno, al sistema di coordinamento stabilito nell'ambito di un'azione umanitaria; attitudine e disponibilità a sviluppare rapporti di cooperazione con gli operatori umanitari e le comunità di base dei paesi terzi interessati; imparzialità nell'attuazione dell'aiuto umanitario; precedente esperienza nel paese terzo in cui è prevista l'azione umanitaria in questione.

⁸⁴ L'art. 5 del Regolamento n. 976/99 del Consiglio, del 29.7.1999, colloca le ONG tra i partner che possono ottenere contributi finanziari a condizione che rispondano a requisiti quali: impegno a difendere, rispettare e promuovere senza discriminazione i diritti umani e i principi democratici; esperienza in materia di promozione dei diritti umani e dei principi democratici; capacità tecniche e logistiche rispetto all'azione prevista; capacità di promuovere la cooperazione con i partner nei paesi terzi interessati.

⁸⁵ Vedi, per esempio, la Decisione del Consiglio 97/872 del 16.12.1997, con la quale è stato approvato uno specifico programma quadriennale

(1998-2001) d'azione comunitario per la promozione delle organizzazioni non governative attive nel campo della protezione dell'ambiente, con lo stanziamento di 10,6 milioni di euro. L'art. 1 definisce le ONG ambientali come «organizzazioni indipendenti senza fini di lucro, attive principalmente nel campo della protezione ambientale e aventi finalità ecologiche al servizio della collettività».

⁸⁶ Numerosi sono gli atti legislativi del Consiglio che fanno riferimento al ruolo delle ONG nel settore sociale. A titolo di esempio si possono citare la Decisione del Consiglio (2000/750/CE) del 27.11.2000 che istituisce un programma d'azione comunitario per combattere le discriminazioni (2001-2006) e la Direttiva del Consiglio 2000/78/CE del 27.11.2000 che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro. Nel primo documento, all'art. 4 si legge: «La Commissione [...] procede a uno scambio periodico di opinioni con i rappresentanti delle organizzazioni non governative e le parti sociali a livello europeo per quanto riguarda la progettazione, l'attuazione e il monitoraggio del programma, nonché gli orientamenti politici corrispondenti». Nel secondo, l'art. 14 è espressamente intitolato «Dialogo con le organizzazioni non governative».

⁸⁷ Parere CESE 851/1999 del 22 settembre 1999, cit.; com(2001) 428 definitivo/2, Bruxelles, 2001, cit.

⁸⁸ com(1997) 241 definitivo, Bruxelles, 1997, cit.

⁸⁹ com(2000) 11, definitivo, Bruxelles, 2000, cit. Interessante è l'analogia con i requisiti necessari per ottenere lo status consultivo alle Nazioni Unite: esercitare le proprie attività nei settori principali di competenza dell'ecosoc e dei suoi organi sussidiari; avere fini e obiettivi compatibili con i fini e i principi della Carta delle Nazioni Unite; sostenere l'azione delle Nazioni Unite; avere un carattere di riconosciuto rilievo internazionale; avere uno statuto democratico, organi rappresentativi, un segretariato permanente, un direttore amministrativo, un bilancio trasparente; avere la legittimazione a rappresentare i propri membri; attingere le proprie risorse finanziarie essenzialmente dagli associati e dalle associazioni nazionali affiliate. Cfr. risoluzione 1996/31 del Consiglio economico e sociale (ecosoc) «Relazioni consultive tra le Nazioni Unite e le organizzazioni non-governative» del 25.7.1996.

⁹⁰ Cfr. com(2002) 598 definitivo, Bruxelles, 2002, cit., p. 5.

⁹¹ L. Graziano, *Lobbying, pluralismo, democrazia*, Roma, La Nuova Italia Scientifica, 1995, p. 270.

⁹² *Ibidem*, p. 274.

⁹³ J.L. Walzer, *Spheres of Justice. A Defense of Pluralism and Equality*, New York, Basic Books, 1983, p. 309.

⁹⁴ La sigla ONG è comunemente usata nelle sedi ufficiali dell'organizzazione intergovernativa per indicare gli attori collettivi, ovvero le espressioni associative, della parte «popolare» del sistema internazionale, che perseguono fini di promozione umana quali la solidarietà internazionale, lo sviluppo umano, l'assistenza umanitaria, il dialogo interculturale, la promozione e la protezione dei diritti umani, la pace, il disarmo, la soluzione nonviolenta dei conflitti, la tutela dell'ambiente. Essenziale è la non-finalizzazione al profitto. Dire ONG significa dire strutture *non profit*. Nella letteratura delle Relazioni internazionali, la definizione corrente di ONG è così riassumibile: la ONG è una struttura permanente di società civile a carattere transnazionale, creata sulla base di un accordo tra soggetti diversi sia dagli stati sia dalle loro agenzie intergovernative, per il perseguimento

Reti di società civile, infrastruttura di democrazia transnazionale

non profit di obiettivi di promozione umana. Essa è democraticamente strutturata, in grado di autofinanziarsi, attiva per via transnazionale «dalla città all'ONU», soggetto politico di «utilità internazionale», si identifica nei principi del Diritto internazionale dei diritti umani e stimola la democratizzazione degli organismi intergovernativi. Tende a coordinarsi con altre ONG (*networking*) e a porsi come attore di mutamento strutturale del sistema internazionale.

E il caso di far notare che l'aggettivo «nongovernativo» incontra crescente sfavore nel mondo dell'associazionismo, in ragione del fatto che si tende a considerare le associazioni come espressione istituzionale, indipendente di società civile e quindi come strutture che asseriscono la propria soggettività al positivo, non al negativo. Esiste ormai una pluralità di sigle le quali tendono a sostituire quella di ONG: CBOS (Community based organisations), GROS (Grass roots organisations), NPOS (Non profit organisations), NSA (Non state actor), POS (Peoples's organisations), PVOs (Private voluntary organisations), CSOs (Civil society organisations), TSM (Transnational social movements), GSC (Global civil society) ecc. A questo proposito, notiamo come la Commissione europea utilizzi nei suoi documenti ufficiali una volta il termine ONG, un'altra il termine OSC, un'altra ancora quello di NSA. Cfr. M. Mascia, *L'associazionismo internazionale di promozione umana. Contributo all'analisi dei nuovi attori della politica internazionale*, Padova, CEDAM, 1991; A. Papisca, M. Mascia, *Le relazioni internazionali nell'era dell'interdipendenza e dei diritti umani*, Padova, CEDAM, 2004⁹⁵.

⁹⁵ COM(2002) 704 definitivo, Bruxelles, 2002, cit., p. 11.

⁹⁶ Parere CESE 357/2002 del 20.3.2002, cit., p. 64.

⁹⁷ Parere CESE 811/2000 del 13.7.2000, cit.

⁹⁸ Parere CESE 851/1999 del 22.9.1999, cit., p. 49.

⁹⁹ Cfr. Platform of European Social NGOs, *Democracy, Governance and European NGOs. Building a Stronger Structured Civil Dialogue*, Bruxelles, Platform of European Social NGOs, March 2001, in www.socialplatform.org.

¹⁰⁰ A. Warleigh, «Europeanizing» *Civil Society: NGOs as Agents of Political Socialization*, in «Journal of Common Market Studies», 39, 4, 2001, pp. 635-636.

¹⁰¹ Sul punto, vedi A. Crook, *Listening To Civil Society: What Relationship Between the European Commission and NGOs?*, New York, Global Policy Forum, June 2001, in www.globalpolicyforum.org.

¹⁰² Ph.C. Schmitter, *Examining the Present Euro-Polity with the Help of Past Theories*, in G. Maeks, F. Scharpf, Ph.C. Schmitter, W. Streeck, *Governance in the European Union*, London, Sage, 1996, p. 21.

¹⁰³ Ph.C. Schmitter, *Come democratizzare l'Unione europea*, cit., pp. 86 ss.

¹⁰⁴ *Ibidem*, p. 88.

I. LE ANALOGIE CON I GRUPPI D'INTERESSE ECONOMICO

Fin dall'entrata in funzione nel 1952 della prima delle Comunità Europee, la Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio, gli organi comunitari hanno favorito lo sviluppo di un complesso sistema di consultazione avente come protagonisti gruppi d'interesse economico ben organizzati nel promuovere attività di *lobbying* a tutela dei rispettivi interessi di settore.

Tali gruppi rappresentavano, e tuttora rappresentano, un potente corpo elitario e si sono rivelati strumentali a quel «metodo monnettiano» dell'integrazione, molto caro ai funzionalisti, in base al quale è il mercato, non i popoli, il fattore-guida o il volano dell'unificazione dell'Europa. Così scrive Graziano sull'iniziale logica dell'integrazione: «Il problema politico era di come dar vita a un'autorità che rispondesse ai governi e tuttavia capace d'iniziativa che andassero al di là della cooperazione tra stati [...]. Tutto il resto, compreso un Parlamento che avrebbe semmai fatto eco a non sopiti sentimenti nazionalistici, era secondario»¹.

La creazione dell'Unione Europea con il Trattato di Maastricht e la successiva proclamazione, con il Trattato di Amsterdam, dei diritti umani, della democrazia e dei principi dello stato di diritto a fondamento dell'Unione, hanno dato origine a un ulteriore, parallelo e ancora poco conosciuto sistema di consultazione con una nuova categoria di

formazioni sociali: le organizzazioni nongovernative e altre strutture solidaristiche di società civile europea.

L'analogia di queste con i gruppi d'interesse economico è del tutto pertinente anche a prescindere dallo specifico riferimento al sistema dell'integrazione europea. Gli assunti che fanno la ragion d'essere politica delle due categorie di attori sociali sono i medesimi e possono così riassumersi: a) i decisori hanno bisogno di informazioni; b) le decisioni devono esprimere gli interessi di quegli attori da cui dipende il successo politico dei provvedimenti; c) per avere una base di legittimità le decisioni devono rappresentare gli interessi delle più dirette «parti in causa» (*stakeholders*).

In una prima fase della sua storia, quella in cui il sistema comunitario europeo adottava decisioni a contenuti prevalentemente economici, le informazioni, il consenso e la legittimità provenienti dai gruppi d'interesse economico erano vitali per il funzionamento del sistema. Oggi, l'UE si presenta come un sistema di governo che decide, molto e pervasivamente, in una molteplicità di settori, sempre più interdipendenti fra loro: si pensi al campo della giustizia, dei diritti umani, della sicurezza, dell'ambiente, dell'aiuto umanitario, della cooperazione allo sviluppo, alle politiche e alle campagne contro la discriminazione, contro la pena di morte, contro le mine terrestri antipersona, contro l'emarginazione sociale, per l'educazione, il lavoro, i diritti delle persone diversamente abili, i diritti delle minoranze, per la giustizia penale internazionale. Ebbene, le strutture più idonee, anzi «specializzate» nel fornire informazioni all'UE in tutti questi settori, e per questa via anche consenso e legittimità sostanziale agli atti legislativi dell'Unione, sono proprio le organizzazioni nongovernative.

In questa nuova prospettiva caratterizzata dal sigillo dei diritti umani formalmente impresso sull'identità dell'Unione, lo schema della vecchia divisione del lavoro politico al suo interno, articolata in base al triplice protagonismo – dei gruppi d'interesse settoriali nell'articolare gli interessi, della Commissione europea nell'aggregare la

domanda politica sotto forma di «proposte», degli stati nel tutelare i rispettivi interessi nazionali «vitali» – tende ad essere completato dal ruolo delle organizzazioni di società civile che operano a fini di promozione umana.

A questo punto viene naturale porsi la domanda: al di là di innegabili omologie strutturali, possono effettivamente considerarsi le ONG come altrettanti gruppi d'interesse? Se facciamo riferimento alla definizione classica appunto di gruppo d'interesse, elaborata da Almond e Powell, sicuramente anche una ONG è «un gruppo di individui legati da particolari interessi o che condividono determinati vantaggi e che hanno una certa consapevolezza di questi legami»². Avvalendoci sempre dell'analisi di questi autori, le ONG potrebbero agevolmente essere collocate in due delle quattro categorie di gruppi da essi proposte: quella dei gruppi d'interesse *anomici*, che esprimono un particolare disagio sociale, un'insoddisfazione circa le scelte politiche fatte dai governi (per esempio, gruppi di cittadini che fanno sit-in o occupazioni simboliche per tutelare il diritto alla casa o per protestare contro le politiche economiche neoliberaliste dei governi del G8 o per manifestare contro la guerra) e quella dei gruppi d'interesse *associativi*, che rappresentano la struttura classica delle formazioni specializzate nell'articolazione degli interessi (per esempio, le associazioni sindacali, dei datori di lavoro, di volontariato e le organizzazioni nongovernative)³. Tenuto conto di obiettivi e motivazioni che le animano, gran parte delle ONG possono senz'altro essere definite anche «gruppi di pressione», se è vero, com'è, che agiscono per influenzare le scelte dei poteri pubblici nella direzione da loro voluta⁴.

Un altro elemento che distingue i gruppi d'interesse è rappresentato dalle risorse che hanno a disposizione: quelli economici dispongono di importanti risorse finanziarie, umane e strutturali, quelli solidaristici invece hanno limitate risorse economiche e devono far leva sul volontariato per sostenere le loro attività. Al riguardo, è interessante notare che i gruppi solidaristici più strutturati e rappresentativi, a differenza dei primi, ricevono finanziamenti sia

dalla Commissione europea sia da alcuni governi oltre che, naturalmente, dalle quote degli associati. Il finanziamento «pubblico» si giustifica in ragione degli scopi che si prefiggono le ONG, che sono anch'essi «pubblici».

Le distinzioni sostanziali fra gruppi d'interesse economico e ONG, oltre che i fini, riguardano l'agibilità dei canali d'accesso ai processi decisionali comunitari.

I gruppi d'interesse economico beneficiano di privilegi per così dire di primogenitura nell'accedere ai comitati consultivi della Commissione, il cui numero si calcola attorno ai 700⁵. L'inclusione in un comitato consultivo, afferma Graziano, «è il sogno di ogni gruppo d'interesse: ne consacra l'influenza e gli dà modo di esercitarla formalmente»⁶. I gruppi d'interesse economico dispongono di una consolidata e raffinata esperienza di *lobbying*, che consente loro di interagire in maniera continuativa con istituzioni e organi comunitari e di garantire assiduità di partecipazione alla loro rappresentanza in seno al Comitato economico e sociale europeo. I gruppi d'interesse solidaristici stanno facendo ora emersione, anzi irruzione, nel sistema comunitario, la loro consultazione non è ancora strutturata organicamente, essi sono poco o affatto rappresentati nei comitati consultivi. La Commissione europea, come abbiamo visto nel Capitolo 2, è impegnata a stabilire i requisiti che le organizzazioni di società civile devono possedere per partecipare ai comitati. Senza dimenticare che, per quanto riguarda le attività di *lobbying*, molte ONG, pur disponendo di personale altamente qualificato, non hanno le risorse finanziarie per sostenere le spese che tali attività comportano. Ciò contribuisce a spiegare come, in questa fase, i rappresentanti delle ONG trovino più agevole interagire con gli ambienti del Parlamento europeo che con quelli della Commissione e delle istituzioni locate a Bruxelles. A questo proposito, Graziano acutamente annota che

è nella natura delle cose che i gruppi più deboli e sottorappresentati avvertano una particolare affinità per Strasburgo.

Sposano cause a cui deputati, con differenze fra partito e partito, non possono non essere sensibili (verdi, donne, consumatori, gruppi umanitari). Ma con due peculiarità. Da un lato, la loro presenza organizzata a Bruxelles è troppo gracile per poter interagire sistematicamente con il PE, [dall'altro] l'interazione avviene attraverso contatti personali, più raramente o affatto ricorrendo alla mobilitazione dei membri. Il *grass-roots lobbying* largamente praticato a Washington non è nello stile di Bruxelles.⁷

Nelle pagine che seguono l'attenzione sarà posta su come le formazioni di società civile si stanno organizzando per colmare, in certa misura, le distanze che le separano dai gruppi d'interesse economico nell'operare in corretto rapporto di scala con l'ordine di grandezza delle istituzioni europee.

2. LA NETWORKED GOVERNANCE E IL PROBLEMA DELLA ACCOUNTABILITY

In via preliminare è necessario chiarire il significato di tre termini che ricorrono frequentemente negli ambienti di società civile globale: campagna, network, *accountability*. Per campagna si intende un insieme di attività fra loro collegate, condotte da una pluralità di attori che convergono, all'interno di una rete di associazioni e di gruppi, su un obiettivo comune e lo perseguono, in via prevalente, mediante l'utilizzo intensivo di strumenti di comunicazione e sensibilizzazione. Gli elementi che caratterizzano una campagna rispetto ad altri programmi di attività sono, essenzialmente, la specificità dell'obiettivo, l'insistenza nel proporlo a ben individuate strutture d'autorità, il rapporto sempre più diretto e incalzante nei confronti di tali strutture, la messa insieme di una pluralità di risorse di pressione. La preoccupazione costante dei promotori e dei leader di una campagna è quella di allargare la base associativa dei partecipanti e naturalmente di alimentare un processo di mediazione e integrazione culturale tra gli stessi.

Per M.E. Keck e K. Sikkink⁸, due specialiste della materia, i network, traducibili come coordinamenti strutturati in funzione dell'efficacia della militanza transnazionale (*transnational advocacy*) di società civile, «sono forme di organizzazione caratterizzate da modelli di comunicazione e di scambi su base volontaria, reciproca e orizzontale», nonché da «relazioni fluide ed aperte tra attori impegnati e ben informati che lavorano in un'area specializzata». I network si distinguono dalle campagne per il fatto che privilegiano l'aspetto relazionale, in funzione sinergica, fra i partecipanti rispetto all'azione congiunta rivolta all'esterno. Il network in quanto tale è particolarmente funzionale alla realizzazione di una campagna, perché le offre una preordinata base strutturata in via permanente. Un network non è però una ONG, ma più ONG possano far parte di uno o più network.

I network di società civile sono tutte quelle strutture comunicative che si prefiggono di far mutare i comportamenti degli stati e delle istituzioni internazionali e di influenzare l'elaborazione delle politiche e delle agende globali. Tali strutture sono da considerarsi come altrettanti «spazi politici» nei quali una pluralità di attori negoziano «i significati sociali, culturali e politici delle loro iniziative comuni»⁹. Gli attori coinvolti, condividendo l'assunto della centralità dei valori e del diritto, agiscono sulla base di sofisticate strategie politiche e nella consapevolezza che gli individui e i gruppi organizzati di società civile «possono fare la differenza». Essi utilizzano in modo creativo i nuovi mezzi di informazione e comunicazione.

Secondo le due studiosse prima citate, l'agire politico dei network si dispiega lungo quattro direttrici fra loro sinergiche: l'informazione (*information politics*), ovvero, come sopra anticipato, l'abilità a produrre in tempi rapidi un'informazione corretta da usare politicamente in quegli ambienti dove potrebbe avere un impatto significativo; la simbologia (*symbolic politics*), abilità di ricorrere a simboli o immagini o storie per spiegare e dare significato a situazioni che, per un certo pubblico, sono a prima vista lontane o inimmaginabili; il «leveraggio» (*leverage polit-*

ics), abilità di avvalersi di attori potenti capaci di influire su una situazione dove i membri più deboli del network non potrebbero riuscire, e la responsabilità (*accountability politics*), quale sforzo inteso a far sì che gli attori potenti, cioè i decisori, mantengano fede agli impegni presi¹⁰.

T. Benner, W.H. Reinicke, J.M. Witte¹¹, partendo dai network di società civile, hanno ipotizzato network misti in funzione di *governance* pubblica/privata (*global public policy networks*): essi parlano al riguardo di «networked governance». In altre parole, si sarebbe in presenza di una rete di «ponti transnazionali» tra il settore pubblico, il settore privato (economico e professionale) e la società civile. Non si tratterebbe comunque di dinamiche che sostituiscono i tradizionali meccanismi di *governance*, ma piuttosto di strutture intese a differenziare ulteriormente e potenziare i meccanismi esistenti. Non avendo poteri formalmente vincolanti, il compito principale dei network misti è di aiutare le istituzioni di governo nel promuovere lo sviluppo del Diritto internazionale, tutelare i beni pubblici globali, implementare gli accordi giuridici internazionali, nonché di creare nuovi spazi di partecipazione politica che vadano oltre le tradizionali e ancora chiuse arene della cooperazione internazionale di matrice intergovernativa¹². Tra gli obiettivi perseguiti da questi network figurano per esempio la lotta contro la corruzione, la protezione del clima globale e dell'ambiente, la codificazione di norme internazionali per la tutela dei diritti dei lavoratori, la protezione internazionale dei diritti umani, la lotta contro le malattie ecc.

Questi network «co-esistono e co-evolvono con altri modi di *governance*: unilateralismo statocentrico, multilateralismo intergovernativo, integrazione regionale, autogestione privata»¹³. Spesso nascono e si sviluppano in risposta al fallimento dei tradizionali meccanismi di *governance*. È il caso, come vedremo più oltre, della campagna internazionale per la messa al bando delle mine antipersona e della coalizione di società civile globale per la Corte penale internazionale, cioè di due network che sono stati creati proprio a seguito delle difficoltà incon-

trate dai negoziati intergovernativi in materia di disarmo convenzionale e di giustizia penale internazionale.

Ciò detto, occorre precisare che, stando ai risultati d'analisi conseguiti dagli studiosi della materia, non c'è ancora una chiara tipologia dei *global public policy networks*, che il loro numero sta crescendo e che agiscono e interagiscono nel sistema delle relazioni internazionali con diverse modalità e con una molteplicità di funzioni. Risulta inoltre che si caratterizzano per il fatto di condividere almeno tre elementi di natura processuale¹⁴: l'*interdipendenza*, nel senso che nessun gruppo appartenente a un network è in grado di raggiungere da solo gli obiettivi prefissati; la *flessibilità* e l'*apertura*, che derivano dal fatto che attori di diversa specie si trovano a dover interagire all'interno di un medesimo contesto istituzionale di *governance* che, *naturaliter*, favorisce un processo costante di apprendimento e di adattamento; la *complementarietà* dei ruoli dei diversi attori coinvolti nel network, che costituisce una sorta di valore aggiunto nei processi negoziali riguardanti questioni controverse e crea le condizioni per la messa in comune e il coordinamento delle risorse. Queste tre caratteristiche comuni fanno dei network globali altrettante «piattaforme di negoziazione» che «facilitano la messa in opera di standard globali e di regole con la partecipazione dei settori pubblico e privato così come della società civile»¹⁵.

Il problema che i nostri autori sollevano è come concettualizzare e operazionalizzare il «rendere conto» (*accountability*) nei *global public policy networks*. Si tratta di una questione, come abbiamo detto nel precedente capitolo, che sta affrontando anche l'Unione Europea nel quadro della definizione dei criteri che dovranno regolamentare la partecipazione delle organizzazioni nongovernative e dei relativi network ai comitati consultivi, ai gruppi di lavoro e ai forum promossi dalle istituzioni comunitarie.

R.O. Keohane e J.S. Nye ci ricordano che due tradizionali dimensioni di *accountability* non sono applicabili ai network: la «electoral accountability» e la «hierarchical accountability»¹⁶. È del tutto evidente che i network

di società civile non sono assimilabili a un sistema politico democratico che funziona sulla base di libere elezioni e della separazione dei poteri che a loro volta sono organizzati lungo una scala gerarchica.

Nei network non ci può essere un singolo meccanismo di *accountability*, ma bisogna pensare a un «sistema multidimensionale di accountability con molteplici meccanismi alternativi atti a migliorare la accountability dei networks»¹⁷. In quest'ottica, sono stati individuati una pluralità di meccanismi che possono aumentare la *accountability* all'interno dei network: *professional/peer accountability* («rendere conto reciprocamente»), *public reputational accountability*, *market accountability*, *fiscal/financial accountability*, *legal accountability*¹⁸.

La *accountability*¹⁹ interpella sia il singolo attore in quanto soggetto collettivo sia il singolo individuo che partecipa al network. Essa si può misurare, soprattutto con riferimento ai meccanismi di *professional/peer accountability* e di *public reputational accountability*, considerando il livello di trasparenza che caratterizza il funzionamento di un network. Quanto più questo è organizzato sulla base di sistemi di certificazione o di auto-regolamentazione o di codici di condotta, tanto più alto è il grado di *accountability*. La *accountability* del «processo» è altrettanto importante di quella degli attori se si considerano i network come forme di *governance process-oriented*. Anche in questo caso, la trasparenza è un requisito essenziale della *accountability* con riferimento alla selezione dei partecipanti, alle risorse e all'uso dei fondi da parte del network. La *accountability* degli esiti (*outcomes*), infine, è misurabile in base alla capacità dei network di elaborare proposte tecnicamente corrette e politicamente perseguibili, di coinvolgere i legislatori nazionali, di monitorare tutte le fasi di un processo decisionale, di mobilitare l'opinione pubblica ecc.

Per le ONG e i network di ONG, spesso accusati da governi e istituzioni internazionali di essere poco trasparenti nello svolgimento delle loro attività²⁰, la risposta alla sfida della *accountability* non è più oltre rinviabile,

soprattutto se questi attori vogliono giocare un ruolo co-decisionale nei processi decisionali delle organizzazioni internazionali.

Per taluni autori, la *networked governance*, ovvero la *governance* «pubblica/privata» potrebbe contribuire a migliorare la capacità di risolvere i problemi, a incrementare la partecipazione e il controllo a livello globale e quindi a democratizzare le relazioni internazionali e a promuovere efficaci meccanismi di *accountability* nelle relazioni e nei processi transnazionali²¹. Altri, al contrario, reputano che organizzazioni essenzialmente non rappresentative quali sono le organizzazioni internazionali e non *accountable* quali sono le ONG e le corporazioni transnazionali non possono contribuire a dare legittimità alla *governance* globale²². Altri ancora prospettano uno scenario decisamente pessimistico, nel quale la globalizzazione «sta portando ad un mondo in cui strutture di governance che si incrociano e si sovrappongono, assumono sempre più forme private e oligarchiche, con ciò dando un colpo basso alla democrazia»²³. Nel mondo delle formazioni di società civile si estende comunque la consapevolezza di trovare rapidamente modalità condive di *accountability* tali da accrescere la loro credibilità pubblica e quindi il loro potere politico.

3. LE RETI EUROPEE DI SOCIETÀ CIVILE

Vediamo ora quali sono le principali reti europee della società civile che hanno preso la forma di «piattaforme europee».

G. Alhadeff e S. Wilson²⁴, rispettivamente Presidente e Direttore della «Piattaforma delle ONG sociali europee», propongono una tipologia di osc europee comprendente: quelle create con l'aiuto anche finanziario della Commissione europea, i network nati o che si sono trasferiti a Bruxelles nel momento in cui hanno compreso che l'UE era diventata un importante centro di decisioni politiche e quindi bisognava trovare il modo di

influenzarne il processo decisionale, e infine quelle ONG nazionali e internazionali che avevano deciso di aprire un ufficio a Bruxelles.

Della prima categoria di associazioni fanno parte il Comitato di collegamento delle ONG per lo sviluppo, considerato il «pioniere di società civile a livello europeo», creato oltre trenta anni fa, la European Women's Lobby, l'European Environment Bureau e l'European Anti-Poverty Network, creati agli inizi degli anni '90, nonché associazioni nate recentemente tra le quali l'European Disability Forum e lo European Network Against Racism.

Appartengono alla seconda categoria alcuni importanti network attivi nel campo della cooperazione allo sviluppo, tra gli altri: Eurostep (European Solidarity Towards Equal Participation of People), rete di ONG non confessionali di cui fanno parte associazioni quali Oxfam e ActionAid; Aprovev (Association of World Council of Churches related Development Organisations in Europe) che raggruppa ONG protestanti come Christian Aid; Cidse (Coopération Internationale pour le Développement et la Solidarité) che raggruppa le ONG cattoliche; Solidar, un coordinamento di ONG collegate al movimento sindacale (One World Action, War on Want, Solidaridad Internacional, Movimiento por la Paz y la Democracia).

Infine, la terza categoria comprende ONG quali Amnesty International, Oxfam International, ATD Quart Monde, World Wide Fund for Nature, Greenpeace, Save the Children, Friends of the Earth.

Ritengo che a queste tre categorie ne vada aggiunta una quarta, quella delle «piattaforme europee» tematiche o delle «European “umbrella” NGOs», che abbiamo prima richiamato e la cui creazione risale al periodo compreso tra la metà degli anni '90 e gli inizi del 2000: Piattaforma delle ONG sociali europee, Confederazione delle ONG europee per l'aiuto e lo sviluppo (CONCORD), Green Nine, Network diritti umani e democrazia, Lobby delle donne europee, Forum europeo per le arti e il patrimonio culturale. Le Figure 1, 2, 3 e 4 visualizzano il dialogo civile tra le piattaforme europee di ONG e le istituzioni comunitarie.

Figura 1. Principali attori del dialogo civile nel sistema dell'Unione Europea

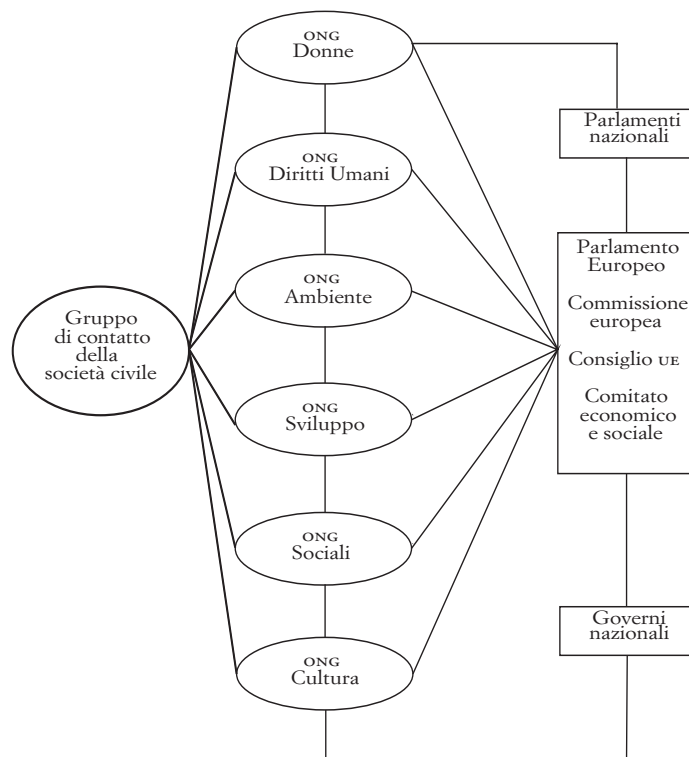


Figura 2. Il dialogo civile con la Commissione europea

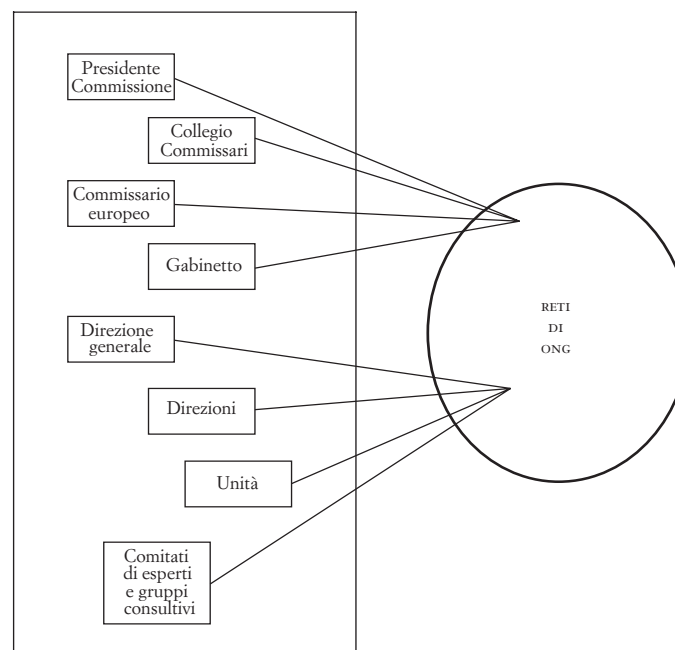


Figura 3. Il dialogo civile con il Consiglio dell'Unione

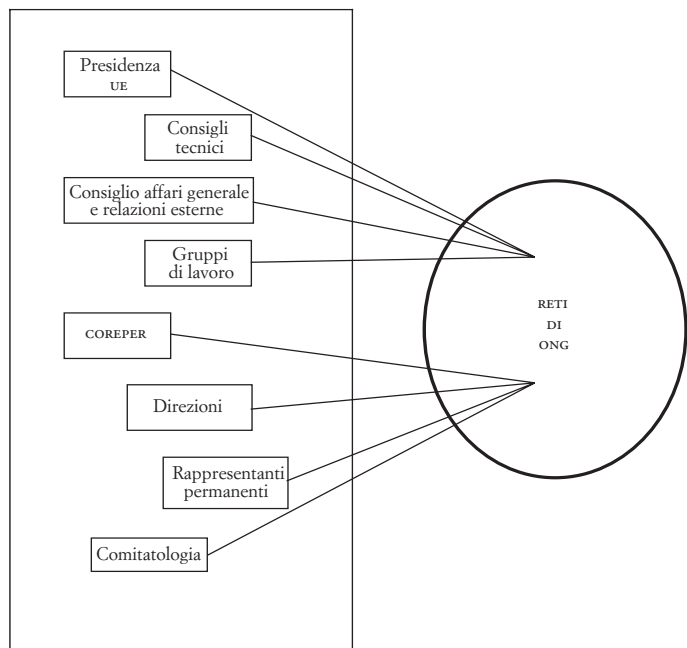
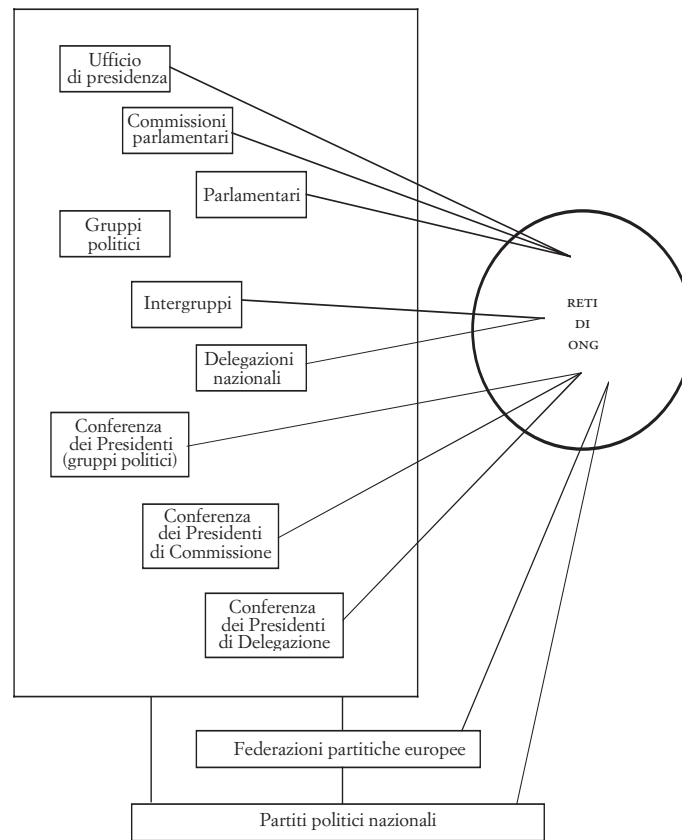


Figura 4. Il dialogo civile con il Parlamento europeo



3.1. La Piattaforma delle ONG sociali europee

La citata Piattaforma delle ONG sociali europee²⁵, creata nel 1995 a seguito della mobilitazione avvenuta nel novembre del 1993 con la pubblicazione del Libro Verde della Commissione sulla politica sociale europea, aggrega oggi 40 network o federazioni organizzate a livello europeo (Tabella 1).

Tabella 1. *The Platform of European Social NGOs (Piattaforma delle ONG sociali europee)*

<ul style="list-style-type: none"> • AGE • Autisme Europe • Caritas Europa • Combined European Bureau for Social Development (CEBSD) • Comité européen de l'habitat social (CECODHAS) • Confederation of Family Organisations in the EC (COFACE) • Eurochild • Eurodiaconia • Eurolink Age • European Anti Poverty Network (EAPN) • European Association for the Education of Adults (EAEA) • European Association of service Providers for Persons with Disabilities (EASPD) • European Blind Union (EBU) • European Confederation of Workers' Co-operatives, Social Co-operatives and Participative Enterprises (CECOP) • European Council for Voluntary Organisations (CEDAG) • European Disability Forum (EDF) • European Federation of National Organisations Working with Homeless (FEANTSA) • European Federation of the Elderly (EURAG) • European federation of women working in the Home (FEFAF) • European Forum for Child Welfare (EFCW) • European Network Against Racism (ENAR) • European Network of the Unemployed (ENU) • European Public Health Alliance (EPHA) • European Round Table of Charitable Social Welfare Associations (ET Welfare) • European Social Action Network (ESAN) • European Voluntary Centre (CEV) • European Women's Lobby (EWL) • European Youth Forum • Federazione ACLI Internazionali (FAI) • Inclusion Europe (European Association of Societies of Persons with Intellectual Disability and their Families) • International Council on Social Welfare (ICSW) • International Lesbian and Gay Association (ILGA) - Europe
--

<ul style="list-style-type: none"> • International Movement ATD Fourth World • International Planned Parenthood Federation (IPPF) European Network • International Save the Children Alliance • Mental Health Europe (MHE) • Quaker Council for European Affairs • Red Cross / EU Liaison Bureau • Solidar • Associate Member: Association des Femmes de l'Europe Méridionale (AFEM), European Roma Information Office
--

Rappresenta migliaia di organizzazioni, associazioni e gruppi di volontariato attivi a livello locale, regionale e nazionale per i diritti delle donne, degli anziani, delle persone con disabilità, dei bambini, dei giovani, dei disoccupati ecc. Obiettivo della Piattaforma è di promuovere all'interno dell'UE la realizzazione dei principi di eguaglianza, solidarietà, non discriminazione, rispetto dei diritti umani, partecipazione democratica. La Piattaforma agisce attraverso la presentazione di «position papers» alle istituzioni europee, l'organizzazione di campagne, la partecipazione a conferenze e seminari, l'organizzazione di incontri regolari con i principali attori della politica sociale europea. Le decisioni al suo interno vengono prese dallo «Steering Committee», dal «Platform's Management Committee» e, naturalmente, dall'Assemblea generale sulla base di un ampio processo di consultazione organizzato attraverso gruppi di lavoro e incontri con i rappresentanti di tutte le organizzazioni membri. Il funzionamento della Piattaforma è assicurato in buona misura dai finanziamenti erogati dalla Commissione europea, oltre che dalle quote dei membri e dai finanziamenti ottenuti su singoli progetti.

Commissione europea e Piattaforma sociale hanno organizzato con grande successo due forum di consultazione sulla politica sociale, rispettivamente nel 1996 e nel 1998²⁶, a seguito dei quali la Direzione generale per l'occupazione e gli affari sociali ha stipulato un accordo con i membri della Piattaforma che prevede due incontri di consultazione all'anno su un'agenda concordata. Naturalmente, questo sistema di consultazione è integrato e

potenziato da un meccanismo informale di comunicazione che assicura uno scambio quasi quotidiano di informazioni sui principali temi della politica sociale.

Anche per quanto riguarda il dialogo con il Consiglio occupazione e affari sociali e il Parlamento europeo, la consultazione della Piattaforma sociale è divenuta ormai una prassi²⁷.

Per la Piattaforma sociale europea, il dialogo civile ha un alto significato politico poiché contribuisce a ridurre il gap esistente nell'UE tra governanti e governati, a potenziare il coinvolgimento dei cittadini nei processi e nelle decisioni politiche che hanno un impatto diretto nella loro vita, ad assicurare lo sviluppo e l'attuazione delle politiche comunitarie fornendo conoscenze ai decisori politici e segnalando loro nuovi bisogni che necessitano di tutela a livello UE, a rappresentare interessi pubblici, idee e valori nella vita politica dell'Unione, a diffondere tra i cittadini un «pensare europeo», a promuovere solidarietà e responsabilità sociale.

3.2. La Confederazione delle ONG europee per l'aiuto e lo sviluppo (CONCORD)

Come già ricordato, le ONG-sviluppo (ONGS) sono state le prime – fin dalla metà degli anni '70 – a coordinarsi fra loro in via permanente. Nel 1976 è stato costituito il Comitato di collegamento delle ONG per lo sviluppo (Comité de Liaison ONG Développement, CLONG) con un'articolata gamma di obiettivi: salvaguardare l'autonomia delle ONG e promuovere la collaborazione tra ONG e tra ONG e UE in tutti i settori dello sviluppo; incoraggiare la nascita e lo sviluppo di ONG nei paesi in via di sviluppo, così da garantire forme dirette di collaborazione tra soggetti non-statali; informare e mobilitare l'opinione pubblica europea sulle cause del sottosviluppo e sulle azioni concrete di solidarietà; promuovere una politica dello sviluppo umano sostenibile e allo stesso tempo contribuire all'accelerazione del processo di unificazione politica dell'Europa.

I membri del Comitato sono eletti dall'Assemblea generale di tutte le ONG che collaborano con la Commissione e i cui rappresentanti sono a loro volta eletti dai rispettivi coordinamenti. Dal 1982 funziona a Bruxelles un segretariato permanente che organizza le riunioni del Comitato e dell'Assemblea generale, rende esecutive le decisioni adottate da questi due organi, fornisce informazioni e documentazione alle ONG. Il Comitato si avvale di vari gruppi di lavoro. Esso è divenuto il principale rappresentante delle formazioni di società civile organizzata dell'UE in materia di politiche dello sviluppo.

Dopo venticinque anni di attività, le numerose ONG per lo sviluppo «accreditate» a Bruxelles, attraverso il Comité de Liaison, hanno dato vita alla Confederazione delle ONG europee per l'aiuto e lo sviluppo (CONCORD)²⁸. La Confederazione nasce formalmente nel gennaio 2003 ed è formata da 18 network internazionali e da 19 piattaforme nazionali che rappresentano complessivamente oltre 1.200 ONG per lo sviluppo (Tabella 2).

Tabella 2. *European NGOs Confederation for Relief and Development – CONCORD (Confederazione europea delle ONG per l'aiuto e lo sviluppo)*

- 19 national platforms of development NGOs
- 18 European Networks:
- ActionAid Alliance
- Adventist Development and Relief Agency (Adra)
- Association of World Council of Churches related Development Organisations in Europe (Aprodev)
- Caritas Europa
- Christian Blind Mission (CBM)
- Coopération Internationale pour le Développement et la Solidarité (CIDSÉ)
- Christian Organisations in Relief and Development (EU-CORD)
- European Network on Debt and Development (Eurodad)
- European Association of NGOs active in Food Security and Food Aid Programmes (EuronAid)
- European Solidarity Towards Equal Participation of People (Eurostep)
- International Forum on Development Service (Forum)
- International Planned Parenthood Federation (IPPF) European Network
- OXFAM
- Plan
- Solidar
- Terre des Hommes
- Save the Children
- World Vision

Possono far parte della Confederazione soltanto due categorie di membri: le piattaforme nazionali e i network. Il funzionamento è assicurato da una struttura democratica articolata in organi quali l'Assemblea generale, il Consiglio direttivo, il Consiglio scientifico e il Segretariato. Tra i suoi obiettivi ci sono quelli di coordinare le attività delle ONG europee per lo sviluppo al fine di influire sull'elaborazione delle politiche UE di cooperazione allo sviluppo e di aiuto umanitario, rafforzare la legittimità e promuovere gli interessi politici delle ONG europee in quanto partner strategici dell'UE e dei suoi stati membri, accedere in via continuativa ai finanziamenti della Commissione europea, promuovere la qualità del lavoro delle ONG sviluppando in particolare il cosiddetto «capacity building».

I principi di riferimento sono quelli, più volte richiamati, di rappresentatività e di partecipazione delle ONG all'elaborazione dei documenti politici e dei programmi d'azione, della trasparenza, della *good governance*, della *accountability*.

Il dialogo con la Commissione e il Parlamento europeo organizzato sulla base di una pluralità di metodi di consultazione, riguarda sia i grandi temi dell'integrazione europea sia specifiche aree tematiche, quali sono appunto la cooperazione allo sviluppo e l'aiuto umanitario²⁹.

3.3. Green Nine

Le nove più grandi organizzazioni ambientaliste europee hanno dato vita al network Green Nine³⁰ (Tabella 3).

Tabella 3. Green Nine

<ul style="list-style-type: none"> • Birdlife International (European Community Office) • Climate Action Network Europe • European Environmental Bureau • European Federation for Transport and Environment • European Public Health Alliance Environmental Network • Friends of the Earth Europe • Greenpeace Europe • International Friends of Nature • WWF European Policy Office

Questo rappresenta oltre 20 milioni di associati ed è il principale interlocutore dei *decision-makers* europei in materia ambientale. Le ONG ambientaliste sono considerate dagli addetti ai lavori come le formazioni organizzate di società civile tra le più avanzate nel condurre il dialogo civile con le istituzioni comunitarie. La consultazione è prevista da un regolamento del Consiglio e si svolge in maniera regolare sia ad alto livello con il Commissario europeo per l'ambiente sia con i funzionari della Direzione generale sia con l'apposita Commissione del Parlamento. Green Nine, attraverso l'European Environmental Bureau, che rappresenta le associazioni ambientaliste nel Gruppo di contatto della società civile, interagisce con il Ministro per l'Ambiente del paese che dovrà assumere la Presidenza dell'UE, al quale presenta un Memorandum con la descrizione delle priorità e delle iniziative che le ONG ambientaliste si aspettano vengano portate avanti nei sei mesi di Presidenza. Le ONG ambientaliste sono anche quelle più attive negli oltre 50 Comitati di esperti della Commissione che prevedono la loro consultazione. Ogni anno Green Nine presenta alla Commissione europea un dettagliato rapporto sulla politica ambientale dell'UE, nel quale si dà un giudizio sul lavoro svolto nell'anno precedente dalla Commissione nel suo insieme e dal Commissario responsabile, si fa una dettagliata valutazione critica delle azioni e delle iniziative legislative proposte dalla Commissione e si indicano le cose da fare³¹.

3.4. Il Network diritti umani e democrazia

Poco strutturato ma particolarmente visibile ed efficace risulta essere il dialogo tra le ONG per i diritti umani e le istituzioni UE (Tabella 4). Le capacità di *lobbying* e le «risorse di potere» di cui dispongono associazioni come Amnesty International e Human Rights Watch, che guidano il dialogo con le istituzioni UE nel campo dei diritti umani, sono universalmente riconosciute. Queste associazioni si incontrano periodicamente con i membri del COHOM per discu-

tere i temi che sono nell'agenda della sessione annuale della Commissione diritti umani delle Nazioni Unite.

Tabella 4. *The Human Rights and Democracy Network – HRDN (Network diritti umani e democrazia)*

- Amnesty International EU Office (AI)
- Center for the Victims of Torture
- Christian Solidarity Worldwide (CSW)
- Coalition for the International Criminal Court (CICC)
- Danish Human Rights Centre
- Democracy Coalition/Club of Madrid
- European Council on Refugees and Exiles (ECRE)
- European Peacebuilding Liaison Office (EPLO)
- International Federation of the Action by Christians for the Abolition of Torture (FIACAT)
- Human Rights Watch (HRW)
- Humanist Committee on Human Rights (HOM)
- International Dalit Solidarity Network (IDSN)
- International Federation for Human Rights (FIDH)
- International Federation for Human Rights - European Association (FIDH-EU)
- International Federation Terres des Hommes (IFTDH)
- International Rehabilitation Council for Torture Victims (IRCT)
- International Rescue Committee Belgium (IRC-Belgium)
- International Security Information Service, Europe (ISIS Europe)
- Minority Rights Group International
- Open Society Institute-Brussels (OSI-Brussels)
- Penal Reform International (PRI)
- Quaker Council for European Affairs (QCEA)
- Search for Common Ground (SFCG)
- The Euro-Mediterranean Human Rights Network (EMHRN)
- Trade Unions Institute For The Co-Operation To Development (ISCOS-CISL)
- World Organisations Against Torture (OMCT)
- World Vision
- World Vision UK

Per iniziativa della Presidenza danese dell'Unione è stata avviata la pratica cosiddetta dei «debriefing meetings» con le ONG prima e dopo le riunioni del COHOM³².

In questo settore, interlocutore privilegiato della Commissione europea è divenuta anche la rete di 39 università europee che organizzano dal 1997 il Master Europeo in Diritti Umani e Democratizzazione e che dal 2002 si sono formalmente strutturate nel Centro interuniversitario europeo per i diritti umani e la democratizzazione con sede a Venezia³³.

3.5. La Lobby europea delle donne

È stata creata nel 1990 allo scopo di promuovere la partecipazione delle donne ai livelli più alti della politica europea e internazionale, l'integrazione dell'eguaglianza di genere in tutte le politiche pubbliche dell'UE, il monitoraggio sistematico dell'attività legislativa comunitaria, la non discriminazione contro le donne. Obiettivi della Lobby europea delle donne (EWL) sono anche quelli di assicurare il pieno accesso di tutte le donne ai diritti umani attraverso la loro partecipazione attiva nella società, difendere gli interessi delle donne che vivono negli stati membri dell'UE, compresi le persone migranti, le minoranze etniche e i gruppi sociali più vulnerabili, promuovere una politica sociale europea fondata sui diritti umani internazionalmente riconosciuti, assicurare la partecipazione delle donne nei processi di cooperazione dell'UE con i paesi terzi.

Il ruolo della EWL è quello di rappresentare gli interessi delle organizzazioni parte del network nelle istituzioni europee e di promuovere campagne per l'*empowerment* di tutte le donne e per lo sviluppo e l'implementazione del *gender mainstreaming*.

Fanno parte della EWL 34 coordinamenti nazionali di ONG presenti in tutti e 25 gli stati membri dell'UE e 22 network europei (Tabella 5).

Tabella 5. *European Women's Lobby – EWL (Lobby europea delle donne)*

- 34 national member organisations in all of the 25 Member States of the EU
- 22 European Networks:
- European Centre of the International Council of Women (EICW/CECIF)
- European Confederation of Trade Union (ETUC)
- International European Movement
- Council of European Municipalities and Regions (CCRE)
- European Council of wizo Federation
- International Council of Jewish Women
- Committee of Agricultural Organisation in the EU (COPA)
- European Disability Forum
- European Federation of Business & Professional Women

- European Network of Women (ENOW)
- European Women's Network for Intercultural Action and Exchange
- European Federation of Women Working in the Home (FEFAF)
- International Federation of Women in Legal Careers
- European Network of Women Entrepreneurs (FEMVISION)
- International Alliance of Women
- Medical Women's International Association
- Soroptimist International Europe
- Soroptimist International of Great Britain and Ireland
- The European YWCAs
- World Union of Catholic Women's Organisations
- University Women of Europe
- Women's International League for Peace and Freedom

Gli organi di governo della EWL sono l'Assemblea generale, il Consiglio di amministrazione e il Comitato esecutivo, i quali sono assistiti nel loro lavoro da un segretario e da numerosi gruppi di lavoro e comitati *ad hoc*.

La EWL prende posizione su tutte le questioni di genere inserite nell'agenda europea attraverso la presentazione di *position papers*, di proposte di emendamenti agli atti legislativi UE e di una costante attività di lobbying. Tra i più recenti documenti si segnalano quelli sulla nuova «social policy agenda» per il periodo 2006-2010, sulla nuova strategia dell'UE in materia di salute, sull'integrazione della prospettiva di genere nella politica per l'immigrazione dell'UE, sul Libro Verde della Commissione europea per potenziare le politiche di eguaglianza e non discriminazione nell'Unione allargata, sulla relazione annuale 2004 sulla parità tra uomini e donne presentata dalla Commissione al Consiglio europeo di primavera, sui diritti delle donne come diritti umani, sulla politica sociale e per l'occupazione dell'UE, sulla proposta di decisione quadro del Consiglio sulla lotta contro la tratta degli esseri umani e contro lo sfruttamento sessuale dei bambini.

La EWL interagisce direttamente non soltanto con gli organi dell'UE specificamente impegnati *in re*, quali la Commissione per i diritti della donna e l'uguaglianza dei sessi del Parlamento europeo, le riunioni informali dei Ministri per l'eguaglianza di genere, che si sono riuniti

per la prima volta nel maggio 2004, i competenti uffici della Commissione europea, il Consiglio occupazione, politica sociale, salute e consumatori, ma anche con le altre istituzioni UE in quanto la politica dell'eguaglianza di genere è ormai trasversale a tutte le politiche pubbliche dell'UE.

3.6. Il Forum europeo per le arti e il patrimonio culturale

Creato nel 1994 allo scopo di promuovere lo sviluppo della politica culturale in Europa, il Forum riunisce oggi 77 associazioni e network nazionali ed europei (Tabella 6).

Tabella 6. *European Forum for the Arts and Heritage – EFAH (Forum europeo per le arti e il patrimonio culturale)*

- Réseau Européen des centres culturels installés dans des lieux historiques (ACCR)
- Association Européenne des Conservatoires (AEC)
- Association Européenne des Festivals (AEF)
- Agence Luxembourgeoise d'Action Culturelle
- ARCI-Nouva Associazione
- Ars Electronica Center Linz
- Arts Council England
- Arts Council Ireland
- Autre(s)pARTs
- Biennale des Jeunes Créateurs de l'Europe et de la Méditerranée (BJCEM)
- German Union of Federal Associations for Cultural Youth Education (BKJ)
- Budapest Observatory
- Bundesvereinigung Soziokultureller Zentren Deutschland
- Centro Nacional de Cultura
- Centre for Creative Communities
- Clube Portugues de Artes e Ideias
- Culture et Democratie/Kunst en Democratie
- Cultuurlokaal
- Cultuurnetwerk
- Danse Bassin Méditerranée (DBM)
- Culture Policy Institute Moscow (CPI)
- European League of Institutes of the Arts (ELIA)
- European Opera Center (EOC)
- European Network of Cultural Administration Training Centre (ENCATC)
- European Union Baroque Orchestra (EUBO)
- European Music Council (EMC)
- EUCLID International
- European Union Chamber Orchestra (EUCO)
- European Network of Art Organisations for Children and Young People (EUnetART)

- Europa Cantat
- Euro-Bulgarian Cultural Center
- European Theater Convention (ETC)
- European Union Youth Orchestra (EUYO)
- European Writers' Congress (EWC)
- Fanfare - Association pour les émergence artistiques
- Fondazione Fitzcarraldo
- Fondation Royaumont
- Federatie van Kunstenaarsverenigingen en ontwerpsverenigingen (FKV)
- Fundacion Societat i Cultura (FUSIC)
- Huse i Denmark
- Haus der Kulturen der Welt (HKW)
- Informal European Theatre Meeting (IETM)
- European Secretariat of Cultural NGOs in Germany (IGBK)
- IG Kultur Österreich
- Inforelais
- Intercult
- International Intelligence on Culture
- Isaacs
- ITI GERMANY – International Theatre Institut
- International Yehudi Menuhin Foundation (IYMF)
- Swedish Joint Committee for Artistic and Literary Professionals (KLYS)
- Kulturkontakt Austria
- Kulturnetzwerk Neukölln eV
- Kulturpont Iroda
- Kunsten '92
- Litterature Across Frontiers (LAF)
- METIER – Research and Development for the Cultural Industries
- Monti & Taft
- Österreichische Kultur Service (ÖKS)
- Opera Europa
- Osservatorio Culturale Regione Lombardia
- Performing Arts Employers Association League Europe (PEARLE)
- PROCULTURE
- Region Nord-pas-de-Calais
- Relais Culture Europe
- Réseau Européen des Musiques et Danses Traditionnelles (REMDET)
- Res Artis
- Réseau Européen des Services Educatifs d'Opéra (RESEO)
- Service Center for International Cultural Activities (SICA)
- Trans Europe Halles (TEH)
- Theater Instituut Nederland (TIN)
- Union of Theatre People of Romania (UNITER)
- Virtueel Platform
- Vereniging van Nederlandse Theatergezelschappen en –producenten (VNT)
- Vlaams Theater Instituut (VTI)
- Vereniging Vlaamse Cultuurcentra (VVC)
- Wallonie Bruxelles Theatre (WBT)

Esso rappresenta una pluralità di opinioni, contatti ed esperienze, ed opera come una piattaforma di operatori

culturali attivi in Europa, come uno spazio per l'azione, la riflessione e lo scambio di informazioni. Il Forum svolge un'azione propositiva e di monitoraggio su tutta la legislazione dell'UE che ha un impatto nel settore delle arti e del patrimonio culturale ed agisce come struttura consultiva nei confronti delle istituzioni comunitarie, del Consiglio d'Europa e dell'UNESCO. Una delle principali campagne lanciate dal Forum mira a promuovere una politica culturale europea veramente sopranazionale e democratica, che vada oltre la tradizionale cooperazione intergovernativa, e ad estendere il voto a maggioranza qualificata in Consiglio. Obiettivi del Forum sono altresì quelli di creare una task force per sviluppare un'ampia piattaforma nel settore dell'educazione, promuovere una «cultural advocacy» e, a questo fine, sviluppare alleanze e partenariati strategici con le altre organizzazioni della società civile transnazionale, istituire un Osservatorio o un'Agenzia dell'UE per la cultura e le arti, estendere il principio di sussidiarietà anche alla dimensione culturale del processo di integrazione europea e creare una «area culturale europea» in analogia con lo «spazio giuridico europeo» e con lo «spazio pubblico europeo».

L'organizzazione interna del Forum è molto simile a quella delle altre reti europee di società civile. I principali organi di governo sono il General Meeting, il Consiglio dei Direttori e il Segretariato.

Il dialogo con le istituzioni dell'UE avviene attraverso incontri con la Commissione cultura del Parlamento europeo, la formazione Educazione, gioventù e cultura del Consiglio, la Direzione generale educazione e cultura della Commissione, la pubblicazione di rapporti e *position paper*, l'organizzazione di seminari e campagne a livello nazionale ed europeo.

3.7. Il Gruppo di contatto della società civile

Come già anticipato all'inizio di questo saggio, nel febbraio 2002 la Piattaforma delle ONG sociali europee, la Confederazione delle ONG europee per l'aiuto e lo svi-

luppo, Green Nine e il Network diritti umani e democrazia hanno dato vita a una struttura permanente di coordinamento denominata «Civil Society Contact Group», con l'obiettivo di favorire la collaborazione fra le realtà più rappresentative della società civile organizzata per promuoverne gli interessi all'interno della Convenzione sul futuro dell'Europa e per sviluppare un regolare processo di consultazione con il Praesidium, organo guida della Convenzione³⁴ (Tabella 7). Questa alleanza era già stata sperimentata, con esito positivo, nel 1998, all'insorgere della cosiddetta «budget crisis» nel sistema dell'Unione, in funzione di una più sistematica attività di lobby nei confronti delle istituzioni comunitarie³⁵.

Tabella 7. *Civil Society Contact Group*
(Gruppo di contatto della società civile)

<p><i>Membri:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • The Human Rights and Democracy Network (HRDN) • European NGOs Confederation for Relief and Development (CONCORD) • Green Nine • The Platform of European Social NGOs • European Women's Lobby (EWL) • European Forum for the Arts and Heritage (EFAH) <p><i>Osservatore:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • European Trade Union Confederation (ETUC)

Il Gruppo di contatto si è riunito regolarmente ogni due settimane durante i lavori sia della Convenzione sia della Conferenza intergovernativa. Nel periodo dicembre 2002-maggio 2003 si è riunito 26 volte a Bruxelles, nella sede della Piattaforma sociale europea. Una delle ricadute principali di queste riunioni è stata il rafforzamento del Gruppo di contatto in quanto *cross-sectoral network*.

Nell'accordo istitutivo del Gruppo sono indicati puntuali obiettivi da perseguire in relazione ai lavori della Convenzione europea: assicurare che la nuova Costituzione rifletta le diversità culturali presenti nell'UE, garantisca un'architettura istituzionale democratica e aperta

alla partecipazione politica, trasparente e accessibile, rafforzi e promuova ulteriormente i valori fondamentali dell'Europa quali la pace, la solidarietà, la giustizia, l'eguaglianza, il rispetto dei diritti umani.

Le principali richieste avanzate dal Gruppo di contatti con la «Dichiarazione comune» presentata ai membri della Convenzione europea durante l'udienza conoscitiva del 24 giugno 2002 sono state, nella sostanza, accolte nel Progetto di Trattato costituzionale e non sono state messe in discussione dalla Conferenza intergovernativa che ha fatto seguito ai lavori della Convenzione. In particolare, sono stati recepiti nel Trattato l'impegno a promuovere uno sviluppo sostenibile capace di garantire un giusto equilibrio tra la dimensione sociale e la crescita economica, la Carta dei diritti fondamentali dell'UE, i principi di eguaglianza di genere e di non discriminazione, la norma sul dialogo civile.

Va segnalato che il Gruppo di contatto ha continuato a lavorare anche dopo l'approvazione della Costituzione europea, si sta anzi allargando con l'adesione di nuovi network. Nel 2004 sono entrate a far parte del Gruppo anche la Lobby europea delle donne e il Forum europeo per le arti e il patrimonio culturale.

4. LA CAMPAGNA INTERNAZIONALE PER LA MESSA AL BANDO DELLE MINE ANTIPERSONA

Due esempi significativi di dialogo tra OSC e UE riguardano le «campagne» rispettivamente per l'interdizione delle mine antipersona e per la Corte penale internazionale.

La «International Campaign to Ban Landmines, ICBL» nasce ufficialmente a New York nell'ottobre del 1992 per iniziativa di un gruppo di sei organizzazioni non governative³⁶ che si incontrano per organizzare la prima Conferenza sulle mine antipersona, che si svolse a Londra nel 1993. L'obiettivo strategico è quello di promuovere la stipulazione di una Convenzione internazionale per la

messa al bando dell'uso, dello stoccaggio, della produzione e del commercio delle mine antipersona e per raccogliere fondi per lo sminamento e l'assistenza alle vittime. Il Ministro degli Esteri del Canada condivide subito gli intenti della Campagna ed è protagonista, in un'arena multilaterale di interazioni fra governi, istituzioni internazionali, organizzazioni nongovernative, nel dar vita al cosiddetto «processo di Ottawa»: qui viene usato il metodo di *fast-track negotiation* che in un arco di tempo brevissimo consegue il primo, importante risultato.

La strategia intesa a costruire un'alleanza virtuosa con tutti gli attori, vecchi e nuovi, statali e non statali, della politica internazionale si è rivelata vincente.

La «Convenzione sul divieto di usare, conservare, produrre e trasferire le mine antipersona e sulla loro distribuzione» (Convenzione di Ottawa) viene infatti adottata a Ottawa il 4 dicembre 1997 da 123 stati. Nello stesso anno, la Campagna internazionale e il suo coordinatore, Jody Williams, ricevono il Premio Nobel per la Pace. La Convenzione è entrata in vigore il 1° marzo 1999. Al 5 ottobre 2004, gli stati parte risultano essere ben 143.

Oggi, le ONG che aderiscono alla Campagna sono oltre 1.400, provenienti da 90 paesi. Il loro raggio d'azione è globale e locale allo stesso tempo. Esse lavorano nel campo della difesa dei diritti umani, dell'assistenza umanitaria, dei diritti dei bambini, della pace, del disarmo, dei diritti delle persone con disabilità, dei diritti delle donne, dello sviluppo umano ecc. La ICBL è coordinata da un Comitato di 16 ONG³⁷ e ha tre sedi principali in Mozambico, a Maputo, negli USA, a Minneapolis e a Oslo, in Norvegia.

A partire dal 1998, la ICBL si è strutturata sulla base di cinque gruppi di lavoro principali: Treaty Working Group, Survivor Assistance Working Group, Mine Action Working Group, Non State Actors Working Group, Moral and Legal Responsibility Working Group. In questa seconda fase, che si apre appunto con l'adozione della Convenzione di Ottawa, l'attività della ICBL si è concentrata su alcuni obiettivi specifici. Il primo è stato

quello di raggiungere al più presto le 40 ratifiche necessaria per l'entrata in vigore della Convenzione. La campagna «First Forty», finanziata dalla Commissione europea e condotta capillarmente in tutti i paesi dove la ICBL aveva membri associati, ha raggiunto l'obiettivo in meno di due anni.

Un ulteriore obiettivo della Campagna è quello della «universalizzazione» della Convenzione di Ottawa. Il messaggio lanciato dalla ICBL a tutti gli stati del mondo è stato e continua a essere lo stesso: le mine terrestri antipersona sono illegali. L'attività della ICBL si è quindi concentrata su quei paesi e in quelle regioni (Comunità di Stati Indipendenti, USA, Cina, Medio Oriente) che non avevano ancora ratificato la Convenzione. Il fatto di avere raggiunto, come sopra ricordato, il numero di 143 ratifiche, attesta che il processo di universalizzazione sta procedendo rapidamente.

Con l'entrata in vigore della Convenzione, la ICBL ha iniziato un'importante attività di monitoraggio sulla implementazione della Convenzione. Con i finanziamenti dell'UE, di alcuni stati membri dell'UE (tra gli altri, Francia, Germania, Regno Unito, Italia, Olanda) e di altri paesi (Canada, Australia, Nuova Zelanda), la ICBL ha potuto istituire un gruppo di ricerca con il compito di preparare annualmente il «Landmine Monitor Report», contenente informazioni precise su come i governi adempiono agli obblighi previsti dal Trattato. La ICBL inoltre è impegnata sia nel monitorare il rispetto delle scadenze per quanto riguarda l'obbligo giuridico degli stati di presentare rapporti periodici sia, ovviamente in via informale, nel valutare la veridicità di questi.

Ancora, la ICBL svolge un'attività di monitoraggio nei confronti dei vari organismi istituiti con la Convenzione di Ottawa. In particolare la ICBL partecipa attivamente alle riunioni dell'Assemblea degli stati parte. Nella Dichiarazione finale della sessione svoltasi a Bangkok dal 15 al 19 settembre 2003, le delegazioni degli stati hanno convenuto su un testo che accomuna, nella stessa positiva valutazione, gli attori di società civile e le organizza-

zioni e agenzie di matrice intergovernativa: «Esprimiamo la nostra gratitudine alla Campagna internazionale per la messa al bando delle mine antipersona e alle altre organizzazioni nongovernative, al Comitato Internazionale della Croce Rossa e alle organizzazioni regionali e nazionali e alle agenzie per il loro importante e sostanziale contributo allo Intersessional Work Programme e alla implementazione complessiva della Convenzione».

Nel contesto di quella che possiamo considerare la mobilitazione universale contro le mine antipersona, va sottolineato il ruolo svolto dall'UE a partire dal 1992, soprattutto per iniziativa del Parlamento europeo e della Commissione europea. La reazione dell'UE alla «landmines crisis» è stata sostanziale in termini sia di risorse impiegate per le azioni di sminamento sia di sviluppo dell'assistenza alle vittime in numerosi paesi «mine-affected»³⁸. Il Parlamento europeo ha dato un contributo importante alla ICBL sia attraverso l'introduzione di un apposito capitolo nel bilancio dell'Unione per le attività di sminamento (attualmente, B7-661), sia esprimendosi più volte a favore dell'interdizione totale delle mine antipersona in una serie di risoluzioni³⁹ e interrogazioni al Consiglio, sia portando la questione all'interno della Assemblea paritetica ACP-UE, la quale ha adottato una risoluzione contro le mine il 26 settembre 1996.

La Commissione europea è sicuramente l'istituzione dell'UE che ha promosso un dialogo più strutturato con le organizzazioni nongovernative e che sta attuando una politica di *mainstreaming* per la messa al bando delle mine antipersona. Le Direzioni generali coinvolte sono almeno tre: la DG per le Relazioni esterne, che svolge un ruolo di coordinamento strategico generale, la DG Sviluppo che ha introdotto la questione della lotta contro le mine nei programmi di cooperazione allo sviluppo, la DG Società dell'informazione che gestisce le attività indirette di ricerca e sviluppo finanziate nell'ambito del quarto, del quinto e del sesto programma quadro a cui partecipano l'industria e gli ambienti scientifici. Un ruolo di primo piano lo svolge sin dall'inizio l'Ufficio ECHO per

l'assistenza umanitaria, il quale finanzia, in partenariato con le ONG, progetti di sminamento in numerosi paesi, dalla Bosnia ed Erzegovina all'Afghanistan, dall'Angola alla Cambogia⁴⁰. In concomitanza con la crescita dell'impegno politico a livello internazionale sulla questione della messa al bando delle mine antipersona, la Commissione ha creato il «Gruppo di coordinamento sminamento» al fine di meglio coordinare la politica dell'UE in questo settore.

Dal canto suo, il Consiglio dell'UE fino al momento della firma della Convenzione di Ottawa era sostanzialmente diviso in due. Gli stati più piccoli (Austria, Belgio, Olanda e Irlanda), guidati dalla Svezia, erano favorevoli a una totale messa al bando delle mine antipersona sulla base di un'apposita convenzione internazionale. Faceva parte di questo «core group of states», pur se con una posizione più sfumata, anche la Germania. Gli stati più grandi, guidati dal Regno Unito e dall'Italia, due dei maggiori paesi produttori di mine antipersona, erano invece piuttosto restii a una specifica Convenzione internazionale e sostenevano la tesi dell'amministrazione americana favorevole a esaminare la questione nell'ambito della Conferenza di revisione della Convenzione sulle armi convenzionali, nell'implicito assunto che il negoziato sarebbe stato molto più lungo e senza nessuna garanzia di successo. Questa frattura all'interno del Consiglio è spiegabile soprattutto in ragione del carattere intergovernativo – non comunitario-sopranazionale: siamo nel campo della politica estera e di sicurezza comune – del negoziato e del fatto che alcuni paesi mettevano in primo piano i loro rispettivi interessi economici nazionali, fortemente legati alla produzione e al commercio delle piccole armi⁴¹.

Nell'ottobre del 1996 il Consiglio ha adottato la prima «azione comune» sulle mine antipersona, con la quale sancisce l'impegno dell'UE per l'«eliminazione totale delle mine terrestri antiuomo» e per l'adozione di un «efficace accordo internazionale volto a vietare questi ordigni in tutto il mondo»⁴².

Un passo significativo nella lotta per la messa al bando delle mine antipersona è quello compiuto dal Consiglio «Sviluppo» che, con la risoluzione del 22 novembre 1996 ha introdotto, in analogia con la «clausola diritti umani», una clausola di condizionalità nei programmi di sminamento dell'UE che prevede che i fondi stanziati a favore di operazioni di sminamento «possano essere destinati soltanto ai paesi che cessano di fare ulteriore uso delle mine terrestri antipersona, che adottano misure finalizzate a impedire la vendita, la fabbricazione e lo stoccaggio di mine terrestri antipersona e che sostengono gli interventi proposti»⁴³.

Con una successiva «Azione comune», del 28 novembre 1997⁴⁴, il Consiglio ha esteso la moratoria esistente a tutti i trasferimenti di mine terrestri antipersona e ha imposto agli stati membri di adottare le misure legislative necessarie per vietare la produzione di mine antipersona all'interno dell'UE.

Nel luglio 2001, su proposta della Commissione, Parlamento europeo e Consiglio hanno adottato due Regolamenti rispettivamente sull'«azione contro le mine terrestri antipersona nei paesi in via di sviluppo»⁴⁵ e sull'«azione contro le mine terrestri antipersona nei paesi terzi diversi dai paesi in via di sviluppo»⁴⁶. In entrambi questi Regolamenti, le ONG sono tra i soggetti che possono beneficiare di un sostegno finanziario, insieme con le agenzie regionali e internazionali e le amministrazioni nazionali, provinciali e locali. Alla Commissione europea, i Regolamenti assegnano il compito di promuovere il coordinamento e la cooperazione con i donatori e gli attori internazionali, in particolare con le Agenzie delle Nazioni Unite e le ONG.

Con D. Long possiamo convenire che «la società civile transnazionale, un nuovo multilateralismo e un nuovo umanesimo sono tra gli elementi più significativi della campagna contro le mine» e che «l'UE è stata un importante *fattore* nel movimento globale che ha portato alla messa al bando delle mine terrestri antipersona, ma non è stata un altrettanto importante *attore*»⁴⁷.

5. LA COALIZIONE DI SOCIETÀ CIVILE GLOBALE PER LA CORTE PENALE INTERNAZIONALE

La «Coalition for an International Criminal Court, cicc» è stata creata nel febbraio del 1995 da un gruppo di ONG allo scopo di conseguire la rapida istituzione della Corte penale internazionale (icc), di cui andava discutendo, da molti anni e senza successo, la Commissione per il Diritto internazionale delle Nazioni Unite. A far precipitare la mobilitazione di società civile globale per l'affermazione dei principi del Diritto internazionale penale hanno direttamente influito le guerre nella ex Jugoslavia e in Ruanda: l'azione delle ONG traduceva l'indignazione dell'opinione pubblica internazionale nei confronti sia delle violenze in atto sia dell'incapacità dei governi di farle cessare. Come noto, negli anni 1993 e 1994 il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite decise di istituire, in virtù dei poteri conferitigli dal capitolo VII della Carta, i Tribunali internazionali *ad hoc* per il perseguimento delle persone responsabili dei crimini di guerra e contro l'umanità commessi rispettivamente nei territori della ex Jugoslavia⁴⁸ e nel Ruanda⁴⁹.

Dal canto suo, l'Assemblea generale, nel 50° anniversario delle Nazioni Unite, con la risoluzione 50/46 dell'11 dicembre 1995 istituiva il Comitato preparatorio con il compito di discutere il progetto di Statuto di una Corte penale internazionale permanente, preparato dalla Commissione per il Diritto internazionale.

A partire dal 1995, la campagna della cicc si è sviluppata in cinque fasi. La prima (1995-1998) è quella che ha portato alla convocazione della Conferenza diplomatica di Roma, caratterizzata dalla diffusione capillare della Coalizione in tutte le regioni del mondo, da una intensa attività di *lobbying* nei confronti dei governi e delle istituzioni internazionali e dalla partecipazione alle sei sessioni del Comitato preparatorio delle Nazioni Unite. La seconda fase coincide con lo svolgimento della Conferenza di Roma, dal 15 giugno al 17 luglio del 1998. Le circa 200 ONG ufficialmente accreditate si dimostrano su-

bito vivacemente attive nel monitorare i negoziati, dare quotidianamente informazioni sull'andamento della Conferenza all'opinione pubblica e ai mass media, organizzare eventi paralleli. Le ONG hanno dato un contributo significativo anche all'elaborazione dello Statuto, in particolare per quanto riguarda il contenuto delle disposizioni relative ai crimini di genere e ai poteri del Procuratore. Esse sono altresì riuscite a ottenere un esplicito riconoscimento del loro ruolo all'interno di due articoli dello Statuto⁵⁰. La terza fase comprende il periodo intercorso tra l'adozione dello Statuto (17 luglio 1998) e la sua entrata in vigore (1° luglio 2002). In questa fase, le ONG si sono mobilitate, con il sostegno convinto dell'Unione Europea e dei suoi stati membri, per accelerare il processo di ratifica. L'obiettivo delle 60 ratifiche necessarie per l'entrata in vigore dello Statuto, che all'inizio della campagna sembrava irraggiungibile nel breve termine, è stato invece conseguito, tra lo stupore generale, l'11 aprile del 2002. Al momento in cui scriviamo gli stati parte sono 97 e la campagna della cicc per arrivare al numero di 100 ratifiche è in pieno svolgimento.

Le ONG sono state anche impegnate, e lo sono tuttora, nel fornire assistenza tecnica nell'elaborazione delle normative nazionali di implementazione delle disposizioni dello Statuto.

La quarta fase comprende il periodo che va dall'11 aprile 2002 all'11 marzo 2003, data che segna l'inizio ufficiale delle attività della Corte. Si ricorda che la cicc ha «osservato» e «monitorato» i lavori della prima Assemblea degli stati parte, svoltasi a New York dal 3 al 10 settembre 2002, durante la quale sono stati eletti i 18 giudici della Corte e il Procuratore e sono stati presentati gli orientamenti generali per l'amministrazione della Corte. Va altresì segnalato, perché altamente significativo per il suo profilo politico, il fatto che il giorno prima della cerimonia di inaugurazione, svoltasi appunto l'11 marzo 2003, la cicc ha organizzato un incontro speciale in onore dei giudici, dando vita a un forum per il dialogo tra i 18 giudici e i rappresentanti della società civile.

La quinta fase, in corso, vede le ONG impegnate a seguire le prime attività della Corte, comprensibilmente irte di difficoltà tecniche, organizzative e, soprattutto, politiche: si pensi al boicottaggio esercitato dall'Amministrazione USA. In questa fase, la cicc, da un lato, continua a portare avanti la duplice campagna per la promozione delle ratifiche da parte degli stati e per l'adozione, a livello nazionale, di leggi che recepiscano la nuova legislazione penale internazionale, dall'altro, è impegnata in densi programmi di attività educativa e formativa che hanno come target il personale delle ONG, delle università, delle associazioni degli avvocati, delle istituzioni nazionali per i diritti umani, delle stesse Agenzie delle Nazioni Unite, gli operatori dei media.

Nel 1998 le ONG aderenti alla cicc erano circa 800. Alla fine del 2004 la Coalizione risulta essersi allargata a oltre 2000 ONG⁵¹. Questo è un primo dato, di natura meramente quantitativa, che attesta però della capacità delle ONG di costruire e sviluppare il *networking*, impresa particolarmente delicata in un settore, come quello della giustizia penale internazionale, che oltre a richiedere competenze tecniche molto specifiche e a non essere di immediata comprensione da parte dell'opinione pubblica mondiale, tocca gli stati in una delle loro capacità (fino a ieri) più gelosamente custodite.

Un altro risultato positivo conseguito dalle ONG riguarda l'inclusione nelle Regole di procedura dell'Assemblea degli stati parte di una specifica disposizione sulla partecipazione delle ONG. Così recita la Regola 93:

Le organizzazioni non governative invitate alla Conferenza di Roma, registrate alla Commissione preparatoria per la Corte internazionale penale, o aventi lo status consultivo presso il Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite e le cui attività sono rilevanti per le attività della Corte e altre organizzazioni non governative invitate dall'Assemblea possono, attraverso i loro rappresentanti designati: a) partecipare alle riunioni dell'Assemblea e alle riunioni dei suoi organi sussidiari [...]; b) ricevere copie dei documenti ufficiali; c) su invito del Presidente e dopo approvazione dell'Assemblea, fare interventi orali [...]

alle sessioni di apertura e di chiusura dell'Assemblea; d) fare interventi orali [...] alle sessioni di apertura e di chiusura degli organi sussidiari, quando tali organi lo ritengano appropriato.

Un ulteriore riconoscimento è quello ottenuto dalla cicc in occasione della seconda sessione dell'Assemblea degli stati parte svoltasi a New York dall'8 al 12 settembre 2003. In una risoluzione⁵² adottata per consenso, l'Assemblea riconosce espressamente il ruolo di coordinamento e di facilitazione della cicc all'interno della comunità delle ONG. In particolare, viene formalmente riconosciuto

l'importante contributo di tutte le ONG partecipanti, compresa la Coalizione per la Corte penale internazionale, alla istituzione della Corte penale internazionale, nonché l'impegno della cicc nel favorire la collaborazione e il dialogo tra le ONG e l'Assemblea e tra le ONG e gli organi della Corte, nell'assistere l'Assemblea nella diffusione delle informazioni e dei documenti ufficiali alle ONG accreditate, nell'incoraggiare la cooperazione tra governi e ONG, nel fornire l'expertise delle ONG ai governi e nel promuovere consapevolezza e supporto nei confronti della Corte.

La portata politica di questa risoluzione è di tutta evidenza e dimostra come la cooperazione tra il mondo delle ONG e i governi nel campo della giustizia penale internazionale e, più in generale, in quello della protezione dei diritti umani sia «dichiarata» dagli stessi stati come non solo possibile ma necessaria.

In linea con questo approccio, è da segnalare l'intervento del Ministro della Giustizia della Danimarca, a nome dell'UE, alla prima Assemblea degli stati parte:

Ancora una volta vogliamo esprimere il nostro ringraziamento e apprezzamento per il grande lavoro svolto dalla coalizione delle ONG, senza il quale il progetto non sarebbe venuto a compimento. [...] Stati, gruppi di stati, istituzioni internazionali e organizzazioni della società civile devono continuare ad unire i loro sforzi per promuovere un supporto globale nei confronti della Corte penale internazionale e la partecipazione più ampia possibile allo Statuto.

Altrettanto significativo è, nella stessa occasione, l'intervento di William Pace, a nome della cicc:

L'entrata in vigore del nuovo sistema di giustizia penale internazionale rappresenta veramente una grande vittoria per la protezione dei diritti umani universali e la promozione della sicurezza umana. L'entrata in vigore dello Statuto di Roma rappresenta una grande conquista di un nuovo modello di diritto internazionale e di peace making, di nuova diplomacy partnership tra governi e organizzazioni nongovernative di società civile impegnate a creare nuove leggi e organizzazioni capaci di affrontare le più serie sfide che l'umanità ha davanti a sé.

A sua volta, nel giorno dell'inaugurazione ufficiale della Corte, l'allora Commissario europeo per le relazioni esterne, Chris Patten, ha affermato che l'istituzione della Corte «è stata possibile grazie agli sforzi congiunti di governi, organizzazioni internazionali e società civile».

Ed è proprio il forte, continuativo sinergismo tra le ONG e le istituzioni dell'UE, sviluppatosi fin dall'inizio della campagna per l'istituzione della Corte penale internazionale, che deve essere considerato tra le variabili indipendenti più significative dell'intera vicenda.

La Commissione europea ha messo in campo una politica di lungo termine a sostegno della giustizia penale internazionale e della lotta contro l'impunità sulla base, appunto, di un organico partenariato con le ONG e con l'avallo di uno strumento finanziario denominato «Iniziativa europea per la democrazia e i diritti umani», creato nel 1994 per iniziativa del Parlamento europeo. Nel periodo 1995-2002, la Commissione ha finanziato con oltre 12 milioni di euro i progetti delle ONG volti a sostenere le campagne di informazione e di sensibilizzazione dell'opinione pubblica sulla istituenda Corte penale internazionale, a intraprendere azioni miranti alla ratifica dello Statuto di Roma in tutte le regioni del mondo e a sostenere l'azione di esperti giuridici per la messa in opera di legislazioni nazionali di cooperazione con lo Statuto di Roma (Tabella 8).

Tabella 8. Finanziamenti in euro erogati dalla Commissione Europea alle ONG nel periodo 1996-2003 per l'istituzione della Corte penale internazionale nel Capitolo B7-7 del Bilancio dell'Unione Europea «Iniziativa europea per la democrazia e i diritti umani»

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
World Federalist Movement	60.000	300.000	525.000	650.000		750.000		
No Peace Without Justice	115.000	343.400	390.000	515.000	514.353	830.000		
Earth Action	55.000							
University of Nottingham		61.845						
Redress		55.000						
United Nations		365.625						
International Commission of Jurists		76.600						
International Society for Human Rights				157.195				
Parliamentarians for Global Action				200.000		530.846		
Intermedia					579.555			
Centro di iniziativa per l'Europa del Piemonte					551.062			
Asian Forum for Human Rights and Development					205.760			
International Criminal Court								900.000

È fuori dubbio che il sostegno politico e il contributo finanziario della Commissione hanno reso possibile la creazione della cicc. Usando il linguaggio tecnico della prassi comunitaria, la cicc nasce come un «progetto» di un gruppo di ONG coordinate dal Movimento federalista mondiale. In pochissimi anni, essa diventa uno dei più grandi e organizzati network di società civile globale, con uffici di coordinamento regionali in Asia, Europa, America Latina e Caraibi e uffici tecnici a New York, Bruxelles e L'Aja, dotati di esperti legali con funzioni di consulenza per i governi e di servizi di informazione in inglese, francese e spagnolo.

Nel 2001, con la Comunicazione «sul ruolo dell'Unione Europea per la promozione dei diritti umani e della democrazia nei paesi terzi»⁵³, la Commissione ha inserito tra le quattro priorità dell'Unione la lotta contro l'impunità e la promozione della giustizia penale internazionale.

Il Parlamento europeo, dal canto suo, ha sostenuto con forza la creazione della Corte penale internazionale sia attraverso apposite risoluzioni⁵⁴ sia incrementando i fondi nel capitolo di bilancio dedicato alla giustizia penale internazionale, in analogia con quanto aveva fatto durante la campagna per la messa al bando delle mine antipersona. Il Parlamento ha mantenuto un dialogo costante con le ONG, soprattutto attraverso il gruppo informale «European Parliament's Friends of the icc» istituito nella quinta legislatura su proposta della cicc. Il Gruppo ha avuto incontri periodici con i rappresentanti della Coalizione per discutere dei problemi, delle priorità e delle prospettive della icc. A queste riunioni le ONG hanno proposto ai membri del Parlamento europeo azioni comuni per sostenere le iniziative a favore della Corte penale e hanno anche offerto la loro competenza per assistere i parlamentari nelle loro attività.

Per quanto riguarda il Consiglio dell'Unione, c'è da segnalare che esso ha inserito nella sua agenda la questione della Corte penale internazionale a partire dal giugno 2001, pervenendo all'adozione di una Posizione comune in cui afferma che «i principi dello Statuto di Roma sono

perfettamente in linea con i principi e gli obiettivi dell'Unione» e che «l'osservanza del diritto internazionale umanitario e dei diritti umani è necessaria al mantenimento della pace e al consolidamento dello stato di diritto»⁵⁵. Nello stesso documento, il Consiglio auspica la rapida entrata in vigore dello Statuto e si impegna ad adoperarsi affinché nel più breve tempo possibile venga raggiunto il numero richiesto di strumenti di ratifica e venga data piena attuazione allo Statuto di Roma. L'art. 2 della Posizione comune stabilisce espressamente che l'UE e i suoi stati membri si adopereranno per favorire questo processo sollevando il problema della ratifica e dell'attuazione dello Statuto nell'ambito dei negoziati e dei dialoghi politici con gli stati terzi e delle organizzazioni internazionali. La Posizione comune del 2001 è stata poi modificata dal Consiglio nel giugno del 2002⁵⁶. Nel maggio dello stesso anno, su richiesta del Parlamento europeo, il Consiglio ha adottato un Piano d'azione e istituito un Gruppo di esperti sulla Corte penale internazionale in seno al Gruppo del Consiglio competente per gli affari giuridici (COJUR). Una nuova Posizione comune⁵⁷ e un nuovo Piano d'azione sono stati adottati dal Consiglio rispettivamente nel giugno 2003 e nel febbraio 2004. Il Consiglio ha adottato anche alcune decisioni nel settore della giustizia e affari interni al fine di potenziare la cooperazione tra gli stati membri nella lotta contro l'impunità di coloro che hanno compiuto crimini di guerra e contro l'umanità⁵⁸.

Il dialogo e la cooperazione con le ONG sono espressamente previsti nella maggior parte degli atti del Consiglio e si realizzano soprattutto con la partecipazione delle ONG alle riunioni della sub-area Corte penale internazionale del COJUR fin dal loro primo svolgimento il 4 giugno 2002. Quanto ai contenuti di questa partecipazione, si ricorda, per esempio, che alla riunione di Bruxelles del 28 marzo 2003 le ONG hanno discusso con gli esperti del Consiglio le questioni relative alla revisione della Posizione comune e del Piano d'azione sulla Corte penale internazionale, al ruolo delle ONG e in par-

ticolare della cicc in relazione alla Corte, alla piena implementazione dello Statuto di Roma, al ruolo dei parlamenti nazionali, alla campagna degli Stati Uniti per promuovere gli accordi bilaterali in materia di immunità i quali, attraverso un uso scorretto dell'art. 98 dello Statuto di Roma, sono volti a evitare che funzionari, dipendenti o personale militare o cittadini statunitensi siano consegnati alla Corte penale internazionale⁵⁹. Vale la pena ricordare anche che a una riunione successiva, del 1° giugno 2004, le ONG, oltre che presentare le loro iniziative nell'ambito della «100 Countdown Ratification Campaign», hanno sollevato problemi di alto rilievo politico, come il fatto che le regioni dell'Asia e del Medio Oriente sono sotto-rappresentate nell'ICC e che la Repubblica Ceca rimane l'unico stato membro dell'UE a non avere ancora ratificato lo Statuto di Roma. Sono state anche discusse alcune iniziative della società civile riguardanti la situazione dei diritti umani in Uganda, Repubblica Democratica del Congo e Colombia⁶⁰. Le ONG hanno inoltre denunciato il comportamento dell'Amministrazione americana mirante a pregiudicare la credibilità e l'effettività della Corte, specialmente attraverso la stipulazione degli accordi bilaterali sull'immunità.

La denuncia delle ONG fa da *pendant* alle ferme, reiterate prese di posizione del Consiglio e della Presidenza dell'UE⁶¹.

6. L'IMPATTO SULLA CULTURA E LA PRASSI POLITICA

Gli esempi che abbiamo portato attestano che queste coalizioni perseguono i loro obiettivi mettendo in pratica linee operative classificate dalle studiose M.E. Keck e K. Sikkink come politica dell'informazione, politica dei simboli, politica di influenza e politica della responsabilità⁶².

Come può facilmente arguirsi, il ruolo propositivo e di pressione delle formazioni di società civile, oltre ad avere crescente visibilità anche formale, si connota anche per il

conseguimento di risultati sostanziali nei processi di decisione politica.

Le due Coalizioni che abbiamo da ultimo passato in rassegna e che certamente si propongono per un più approfondito «studio del caso», ci forniscono significativi dati empirici da cui non è difficile evincere, su un piano più generale, che non sono soltanto i buoni intendimenti a caratterizzare le formazioni solidaristiche di società civile. Esse dimostrano di avere anche la capacità di innovare, in contenuti e in modalità, nelle prese di decisioni dei governi e delle istituzioni internazionali, soprattutto nei settori in cui la tradizionale *Realpolitik* non può evitare il confronto ravvicinato con la legalità dei diritti umani internazionalmente riconosciuti.

Per quanto riguarda in particolare le due Coalizioni, è da sottolineare appunto l'alto profilo politico delle loro attività. Esse sono infatti riuscite a «liberare» due questioni rilevanti dell'agenda politica globale dalla situazione di stallo in cui erano da decenni costrette da un sistema di negoziazione rigorosamente intergovernativo.

Entrambe le Coalizioni hanno cercato e incontrato la decisa volontà politica di alcuni governi (il gruppo dei paesi cosiddetti *like-minded*), e soprattutto di uomini e donne che in quel determinato momento storico ricoprivano incarichi di governo, di portare fuori dai santuari della diplomazia vischiosamente statocentrica i negoziati e di condurli a buon fine mediante una «nuova diplomazia», alimentata dalla diretta partecipazione di una pluralità di attori e resa più efficiente dal metodo, già ricordato, della *fast-track negotiation*.

Un altro dato che è comune alle due Coalizioni e che non può non suscitare ammirato stupore, è costituito dall'alto numero di ONG che hanno aderito ad ambedue e dalla loro capillare distribuzione geografica nelle diverse regioni del mondo. È qui interessante notare come delle due coalizioni facciano parte organizzazioni di società civile che operano ai diversi livelli di *governance*, da quello locale a quello internazionale. Questo tipo di aggregazione sta a significare che l'aumento del tasso di politicità investe

anche le ONG locali e nazionali, impegnate concretamente a trarre profitto dall'interconnessione interno/internazionale per portare avanti la causa della democrazia transnazionale, dalla città fino all'ONU. Il dato attesta dell'ampia base di legittimazione popolare di cui le Coalizioni godono e del potenziale di influenza di cui si vanno dotando.

Un ulteriore elemento comune alle due Coalizioni è rappresentato dalla capacità di costruire e sviluppare *networking*, ovvero reti di comunicazione e di convergenza su obiettivi e azioni comuni.

Anche la qualità della leadership è da considerarsi una caratteristica comune sia in termini di carismaticità personale – si ricorda che la Campagna per il bando delle mine antipersona è stata insignita del Premio Nobel per la Pace, consegnato al suo leader Jody Williams – sia con riferimento a parametri di efficienza quali la competenza tecnica e la capacità negoziale. Al successo nel portare avanti le due campagne ha certamente contribuito l'effetto di identificazione politica dei «militanti» con le leadership delle rispettive Coalizioni, un'importante risorsa di potere spesa nei rapporti con i governi, con le istituzioni internazionali e con la stessa opinione pubblica mondiale.

Ancora, un elemento comune è costituito dalla preoccupazione di promuovere lo sviluppo del Diritto internazionale, innovato dalla Carta delle Nazioni Unite, in due settori chiave dell'ordinamento giuridico globale, quello del disarmo e quello della giustizia penale internazionale. È di tutta evidenza che questo impegno richiede alle ONG di sviluppare ulteriormente al loro interno la cultura che segna la loro vocazione solidaristica, una cultura per così dire multidimensionale e interdisciplinare: assiologica, giuridica, internazionalistica, pratica. L'emersione, anzi la spendita di questa cultura direttamente nell'arena politica mondiale, in prima persona, per mobilitare l'opinione pubblica, svolgere azioni di monitoraggio e di denuncia, promuovere corsi di educazione e formazione a livello scolastico ed extrascolastico, il tutto ancorato al paradigma dei diritti umani, della pace e

della giustizia sociale, oltre che evidenziare l'antinomia tra la legalità dei diritti umani e gli interessi della *Realpolitik*, ha un impatto diretto sulle formazioni di società civile locali. Queste sono sollecitate a dotarsi di una più puntuale conoscenza dell'organizzazione internazionale, in particolare dell'ONU, e del Diritto internazionale, a rendersi più consapevoli del fatto che per gestire in maniera pacifica, equa e solidale le sfide dell'interdipendenza mondiale c'è bisogno di autorità sopranazionali capaci e veramente democratiche, e che per democratizzare i percorsi della *multi-level governance* occorre sviluppare più efficaci capacità di coordinamento, tra i molteplici livelli organizzati di società civile. Ed è quanto, concretamente, sta già avvenendo in molti paesi, in varie regioni del mondo, esemplarmente in Italia con la «Tavola della Pace» (con la partecipazione di circa 800 associazioni) e il Coordinamento degli Enti locali per la Pace e i Diritti Umani (509 tra Comuni, Province e Regioni: dato aggiornato a settembre 2004).

In un precedente saggio⁶⁵, pubblicato all'indomani della prima guerra del Golfo, scrivevo che era in atto un processo di crescita culturale e di maturazione di identità politica delle ONG e, più in generale, dei movimenti solidaristici transnazionali e che non era azzardato parlare di una vera e propria linea di tendenza strutturale che cominciava ad avere significative ricadute sull'assetto istituzionale e sulla dinamica operativa del sistema delle relazioni internazionali. Ebbene, a distanza di oltre dieci anni, mi sembra non solo di poter confermare questa tendenza, ma di affermare che l'identità dell'associazionismo transnazionale operante a fini di promozione umana è chiaramente quella dell'agente del mutamento della logica statocentrica del sistema internazionale e che la sua strategia ha un orizzonte sistemico e persegue l'obiettivo maggiore di un nuovo ordine mondiale con connotazioni alternative rispetto ai modelli fin qui consegnatici dalla storia diplomatica. Il «modello ONG» di ordine mondiale è sempre più preciso e definito in tutte le sue parti. È un modello di ordine mondiale democratico e pacifico che si

fonda sul Diritto internazionale dei diritti umani, sulla giurisdizione penale universale, sul divieto della guerra e sul principio di autorità sopranazionale per quanto riguarda l'uso della forza militare, sull'orientamento sociale dell'economia mondiale, sulla sicurezza umana, sullo sviluppo dei processi di integrazione regionale.

In conclusione, possiamo dire che nel sistema dell'Unione Europea è in sviluppo e si va consolidando una complessa e capillare «infrastruttura società civile» secondo i caratteri di autonomia e di iniziativa che sono connaturali alle spontanee formazioni sociali ed è stato avviato l'improcrastinabile bilanciamento tra la soggettività del *profit* e quella del *non profit*.

La parte della Costituzione europea che fa riferimento alla «democrazia partecipativa» sopraggiunge a dare copertura e rilievo costituzionale a un solco già ampiamente tracciato. L'intera sua seconda parte, quella che comprende la Carta dei diritti fondamentali, trova anch'essa un terreno pronto a contribuire, con le parole e con le opere, alla sua effettività.

Se vogliamo parlare di superamento dell'annoso deficit democratico dell'UE, siamo qui in presenza di una variabile indipendente tanto importante quanto poco conosciuta nelle sue reali potenzialità trasformatrici. Su questo argomento, l'attenzione è di solito portata in via esclusiva a due problemi: il tradizionale disimpegno «europeo» dei partiti politici e l'assenza di pieni poteri legislativi del Parlamento europeo. E si continua, peraltro con palese stanchezza, a ragionare in termini esclusivamente di competizione elettorale e di poteri delle istituzioni rappresentative. È appena il caso di sottolineare che riferirsi alla società civile significa invece evocare, insieme, sovranità popolare, rappresentanza, partecipazione, requisiti essenziali di buon governo. Si deve inoltre constatare, nell'era della Costituzione europea, un duplice dato, politicamente significativo per il sistema dell'UE, quello tutto positivo dell'avvenuta europeizzazione-integrazione delle organizzazioni della società civile all'interno di un ampio e coraggioso processo di

European Civil Society Network Building, e quello, assai deludente, della mancata integrazione partitica europea, del perdurante stallo del processo di sviluppo di una dimensione autenticamente «sistemica europea», quindi transnazionale, del partito politico.

¹ G. Graziano, *Le lobbies*, Bari, Laterza, 2002, p. 49.

² G.A. Almond, G.B. Powell, *Politica comparata*, Bologna, il Mulino, 1970, p. 121.

³ *Ibidem*, p. 119.

⁴ Per una definizione di gruppo d'interesse politico vedi S.E. Finer, *Interest Groups and the Political Process in Great Britain*, in H.W. Ehrmann (ed.), *Interest Groups on Four Continents*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1958; J. Meynaud, *Les groupes de pression*, Paris, PUF, 1960.

⁵ Cfr. com(2001) 428 definitivo/2, Bruxelles, 2001, p. 18.

⁶ G. Graziano, *Le lobbies*, cit., p. 68.

⁷ *Ibidem*, p. 61.

⁸ M.E. Keck, K. Sikkink, *Activists beyond Borders. Advocacy Networks in International Politics*, Ithaca, London, Cornell University Press, 1998, p. 8.

⁹ *Ibidem*, pp. 1 ss.

¹⁰ *Ibidem*, p. 16.

¹¹ Cfr. T. Benner, W.H. Reinicke, J.M. Witte, *Multisectoral Networks in Global Governance: Towards a Pluralistic System of Accountability*, in «Government and Opposition», 39, 2, 2004, pp. 191-210.

¹² *Ibidem*, p. 196.

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ *Ibidem*, pp. 196-197.

¹⁵ *Ibidem*, p. 197.

¹⁶ R.O. Keohane, J.S. Nye, *Democracy, Accountability and Global Governance*, Cambridge MA, Kennedy School of Government, 2001, p. 5.

¹⁷ T. Benner, W.H. Reinicke, J.M. Witte, *Multisectoral Networks in Global Governance*, cit., p. 199.

¹⁸ *Ibidem*, pp. 199-200.

¹⁹ *Ibidem*, p. 200.

²⁰ Cfr. sul punto, A. Florini, *Lessons Learned*, in A. Florini (ed.), *The Third Force. The Rise of Transnational Civil Society*, Washington, Carnegie Endowment for Peace, 2001.

²¹ T. Benner, W.H. Reinicke, J.M. Witte, *Multisectoral Networks in Global Governance*, cit., p. 206.

²² M. Ottaway, *Corporatism Goes Global: International Organisations, NGO Networks and Transnational Business*, in «Global Governance», 7, 3, 2001, p. 245.

²³ P.G. Cerny, *Globalization and the Erosion of Democracy*, in «European Journal of Political Research», 26, 2, 1999, p. 2.

²⁴ Cfr. *European Civil Society coming of age*, May 2002, in www.socialplatform.org.

²⁵ Cfr. il sito web www.socialplatform.org.

²⁶ Al primo forum hanno partecipato 2.000 delegati, al secondo circa 1.300. Sul punto, vedi R. Geyer, *Can EU Social NGOs Co-operate to Promote EU Social Policy?*, in «Journal of Social Policy», 30, 3, 2001, pp. 477-494; S. Smismans, *European Civil Society: Shaped by Discourses and Institutional Interests*, in «European Law Journal», 9, 4, 2003, pp. 482-504.

²⁷ Per esempio, nel luglio 2004 la Piattaforma sociale è stata invitata alla riunione informale del Consiglio occupazione e affari sociali per presentare il proprio documento elaborato in risposta al «discussion paper» della Presidenza olandese intitolato «A Social Europe, Responsive to Change! It is time for action» e preparato in vista dell'adozione della «Social Policy Agenda for 2006-2010». Nel novembre 2004, la

Piattaforma è stata ascoltata dalla Commissione occupazione del Parlamento europeo sulla situazione sociale nell'UE e sulle sfide future della politica sociale europea e dalla Commissione affari costituzionali in occasione del dibattito parlamentare sull'approvazione del Trattato costituzionale.

²⁸ Cfr. il sito web www.concordeurope.org.

²⁹ Cfr. R. Seebohm, *Speaking Truth to Power*, in R. Morgan, M. Steed (eds.), *Choice and Representation in the European Union*, London, The Federal Trust, 2003, pp. 101-114.

³⁰ Cfr. il sito web www.climnet.org/green8.htm.

³¹ Cfr. R. Micciche, J.I. Riss (eds.), *One year to go. The 2003 Green 8 review of the European Commission's environmental policies*, Brussels, The Green 8, 2003, in www.eeb.org.

³² Cfr. Consiglio dell'Unione Europea, *Rapporto annuale sui diritti umani dell'Unione europea*, Bruxelles, 2003.

³³ Cfr. A. Papisca (ed.), *European Master's Degree in Human Rights and Democratisation. Six years of EMA activities and beyond*, Padua/Venice, University of Padua, 2003, pubblicato a cura del Centro interdipartimentale di ricerca e servizi sui diritti della persona e dei popoli, Università di Padova.

³⁴ Le attività del Gruppo di contatto sono state finanziate dalla Foundation Open Society Institute (fosi) attraverso il progetto denominato «Act4Europe» avviato nel dicembre 2002 con tre obiettivi principali: promuovere lo sviluppo di un network europeo di società civile (il Gruppo di contatto della società civile) quale interlocutore privilegiato della Convenzione europea e di reti di ong a livello nazionale (*Civil Society Network Building*); monitorare e analizzare il lavoro della Convenzione e diffondere le informazioni nel mondo dell'associazionismo nazionale ed europeo; promuovere campagne su specifici aspetti dei lavori della Convenzione europea di interesse per la società civile. Attraverso questo progetto, il Gruppo di contatto ha potuto attivare un sistema organico di informazione e comunicazione costituito da un bollettino periodico («Act4Europe bullettins»), da una mailing list («Act4Europe mailing list»), da un sito web (www.act4europe.org), nonché dai mezzi di comunicazione già esistenti all'interno dei network tematici aderenti al Gruppo. Merita menzione la pubblicazione dal titolo «Civil Society Contact Group Toolkit» contenente informazioni sui membri della Convenzione, sulle priorità delle quattro piattaforme europee aderenti al Gruppo di contatto, sulle azioni da promuovere a livello nazionale per influenzare il lavoro dei membri della Convenzione. Cfr. Act4Europe, *First Interim Report to Foundation Open Society Institute (fosi): 1 December 2002 - 31 May 2003*, in www.act4europe.org. Vedi anche G. Alhadeff, *International Regulation of NGOs*, in European Policy Forum (ed.), *NGOs, Democratisation and the Regulatory State*, London, EPF, 2003, pp. 101-103.

³⁵ La «budget crisis» scoppiò quando la Commissione decise inaspettatamente di bloccare circa 800 milioni di euro destinati a finanziare le attività delle organizzazioni nongovernative. La decisione fu motivata dalla Commissione adducendo che il Parlamento europeo, ovvero l'istituzione UE depositaria del potere di approvare il bilancio comunitario, aveva creato nuove linee di bilancio senza la necessaria «legal basis». Le ong e i sindacati organizzarono una serie di «azioni di alto profilo», comprese dimostrazioni pacifiche davanti al palazzo del Consiglio dell'Unione, incontri con i ministri sia a Bruxelles sia nelle capitali degli stati membri, riunioni

con membri del Parlamento europeo e alti funzionari della Commissione, fintantoché la questione non fu positivamente risolta con un accordo tra le istituzioni UE. Per una ricostruzione della «budget crisis» vedi, in particolare *European Civil Society coming of age*, cit.

³⁶ Alla riunione erano presenti i rappresentanti di Handicap International, Mines Advisory Groups, Physicians for Human Rights, Human Rights Watch, Medico International, Vietnam Veterans of America Foundation. Per un'ampia ricostruzione del ruolo della società civile globale per la messa al bando delle mine antipersona, vedi M. Cameron, R. Lawson, B. Tomlin (eds.), *To Walk Without Fear: The International Movement to Ban Landmines*, Oxford, Oxford University Press, 1998.

³⁷ Oltre alle ong citate alla nota 35, fanno oggi parte del Comitato di coordinamento: Afghan Campaign to Ban Landmines, Cambodia Campaign to Ban Landmines, Kenyan Coalition Against Landmines, Radda Barnen and South African Campaign to Ban Landmines, Association to Aid Refugees (Japan), Colombian Campaign Against Landmines, Inter-African Union for Human Rights, Landmine Survivors Network, Lutheran World Federation, Norwegian People's Aid.

³⁸ Tra il 1992 e il 1998, l'UE ha impegnato oltre 180 milioni di euro per finanziare azioni contro le mine in tutto il mondo, in particolare nei paesi più colpiti quali Afghanistan, Angola, Bosnia-Erzegovina, Cambogia, Croazia, Iraq settentrionale, Kosovo, Laos, Mozambico, Nicaragua, Somalia, Zimbabwe. L'UE è anche il principale finanziatore del Fondo fiduciario volontario delle Nazioni Unite per l'assistenza allo sminamento (UNVTF) e del Comitato internazionale della Croce Rossa. Negli stati membri dell'UE è stato introdotto il divieto assoluto di esportare tutti i tipi di mine antipersona verso tutte le destinazioni e sono state adottate misure per proibirne la produzione. Vedi la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, *Rafforzare il contributo dell'Unione Europea all'azione contro le mine terrestri antiuomo. Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio riguardante l'azione contro le mine terrestri antiuomo*, com(2000) 111 definitivo, Bruxelles, 2000. Cfr. anche G. van Orden, T. van der Pyl, G. Sims, A.J. Sieber, *The EC's initiatives in support of humanitarian demining*, in «UNIDIR Newsletter», 3, 1997, pp. 21-25; G. van Orden, R. Cox, *The European Union's role in overcoming the tragedy of anti-personnel landmine*, in «UNIDIR Newsletter, special issue on the elimination of landmine», 3, 1997, pp. 26-29.

³⁹ Vedi, in particolare, le risoluzioni del 17 dicembre 1992 (GU c 21 del 25.1.1993, p. 161), del 29 giugno 1995 (GU c 183 del 17.7.1995, pp. 44 e 47), del 18 dicembre 1997 (GU c 14 del 19.1.1998, p. 201), del 25 ottobre 2000 (GU c 197 del 12.7.2001, p. 193), del 6 settembre 2001.

⁴⁰ Vedi com(2000) 111 definitivo, Bruxelles, 2000, cit. Vedi anche European Commission, *The European Union Mine Actions in the World*, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, 2003; Id., *EC Mine Action 2002-2004. Strategy and Multiannual Indicative Programming*, in www.europa.eu.int/comm/europeaid/projects/mines/index_en.htm.

⁴¹ Vedi sul punto D. Long, *The European Union and the Ottawa Process*, cit., pp. 429-446.

⁴² Doc. 1996/588/PESC del 1.10.1996. È importante far notare che questo atto legislativo dell'UE è stato non a caso adottato alla vigilia della «International Strategy Conference: Towards a Global Ban on Anti-personnel mines», che ha avuto luogo dal 3 al 5 ottobre 1996 a Ottawa,

per iniziativa del Ministro degli Esteri canadese, Lloyd Axworthy, e all'indomani dell'ennesimo fallimento della Conferenza di revisione della Convenzione sulle armi convenzionali. Si fa altresì notare che alla International Strategy Conference di Ottawa i paesi dell'UE erano divisi in due gruppi: quello degli stati che partecipavano a pieno titolo alla Conferenza (Austria, Belgio, Danimarca, Francia, Germania, Irlanda, Lussemburgo, Olanda, Portogallo e Svezia) e quello degli stati osservatori (Finlandia, Grecia, Italia, Spagna, Regno Unito). Vedi D. Long, *The European Union and the Ottawa Process to ban landmines*, in «Journal of European Public Policy», 9, 3, 2002, p. 433.

⁴³ Vedi com(2000) 111 definitivo, Bruxelles, 2000.

⁴⁴ Doc. 1997/817/PESC del 28.11.997

⁴⁵ Regolamento (CE) 1724/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 luglio 2001.

⁴⁶ Regolamento (CE) 1725/2001 del Consiglio del 23.7.2001.

⁴⁷ Vedi D. Long, D. Long, *The European Union and the Ottawa Process*, cit., pp.443 e 444.

⁴⁸ Risoluzione del Consiglio di sicurezza n. 827 del 25 maggio 1993. Lo Statuto del Tribunale per la ex Jugoslavia è stato successivamente emendato dal Consiglio di sicurezza con le risoluzioni n. 1166 del 13 maggio 1998 e n. 1320 del 30 novembre 2000.

⁴⁹ Risoluzione del Consiglio di sicurezza n. 955 dell'8 novembre 1994.

⁵⁰ All'art. 15, co. 2, si legge: «Il Procuratore valuta la serietà delle informazioni ricevute. A tal fine può richiedere ulteriori informazioni agli stati, agli organi delle Nazioni Unite, alle organizzazioni intergovernative e non governative o alle altre fonti affidabili che gli appaiono appropriate, e può ricevere deposizioni scritte o orali presso la sede della Corte» (corsivo aggiunto). L'art. 44, co. 4, recita: «La Corte può, in circostanze eccezionali, impiegare del personale messo gratuitamente a disposizione da stati parte, organizzazioni intergovernative o organizzazioni non governative per aiutare qualsiasi organo della Corte nei suoi lavori» (corsivo aggiunto).

⁵¹ La Coalizione è coordinata da uno Steering Committee di cui fanno parte le seguenti organizzazioni: Amnesty International, Asociación Pro Derechos Humanos, European Law Students Association, Federación Internationale des Ligues des Droits de l'Homme, Human Rights Watch, International Center for Human Rights and Democratic Development, International Commission of Jurists, Lawyers Committee for Human Rights, No Peace Without Justice, Parliamentarians for Global Action, Union Interfrancaine pour les Droits de l'Homme, Women's Caucus for Gender Justice, World Federalist Movement.

⁵² Risoluzione ICC-ASP/2/Res.8 dell'11.9.2003.

⁵³ com(2001) 252 definitivo, Bruxelles, 2001.

⁵⁴ Vedi, in particolare, le risoluzioni del 19 novembre 1998 (GU c 379 del 7.12.1998, p. 265), del 18 gennaio 2001 (GU c 262 del 18.9.2001, p. 262), del 28 febbraio 2002 (P5_TA(2002)0082) e del 26 settembre 2002 (P5_TA(2002)0449).

⁵⁵ Doc. 2001/443/PESC dell'11.6.2001.

⁵⁶ Doc. 2002/474/PESC del 20.6.2002.

⁵⁷ Doc. 2003/444/PESC del 16.6.2003.

⁵⁸ Vedi Decisione 2002/494/GAI del 13.6.2002; Decisione quadro 2002/584/GAI del 13.6.2002; Decisione 2003/335/GAI dell'8.5.2003.

⁵⁹ Coalition for the International Criminal Court, *European Newsletter*, n. 31, May 2003.

⁶⁰ Coalition for the International Criminal Court, *European Newsletter*, n. 39, June 2004.

⁶¹ Nella Dichiarazione dell'Unione Europea sulla posizione degli Stati Uniti nei confronti della Corte penale internazionale del 14 maggio 2002, si legge: «L'Unione Europea prende atto con grave disappunto della decisione del 6 maggio 2002 con cui gli Stati Uniti annunciano formalmente che non intendono ratificare lo Statuto di Roma della Corte penale internazionale e che si considerano svincolati da ogni obbligo giuridico derivante dalla firma dello Statuto il 31 dicembre 2000. Pur rispettando i diritti sovrani degli Stati Uniti, l'Unione Europea rileva che questo atto unilaterale può avere conseguenze indesiderate sull'elaborazione dei trattati multilaterali ed in generale sullo stato di diritto nelle relazioni internazionali». Nei «Principi guida dell'UE reattivi agli accordi tra uno Stato parte allo Statuto della Corte penale internazionale e gli Stati Uniti in materia di condizioni per la consegna di persone alla Corte», allegati alle Conclusioni del Consiglio sulla Corte penale internazionale del 30 settembre 2002 e richiamati nella Posizione comune 2003/444/PESC del Consiglio del 16 giugno 2003 sulla Corte penale internazionale, figura tra i principi assolutamente inderogabili quello intitolato «no impunity», che stabilisce che «le persone che hanno commesso crimini che ricadono sotto la giurisdizione della Corte, non beneficiano di impunità».

⁶² M.E. Keck, K. Sikkink, *Activists beyond Borders*, cit., p. 16.

⁶³ Vedi M. Mascia, *La sfida dell'associazionismo transnazionale per nuove forme di governabilità*, in «Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli», vi, 3, 1992, pp. 39-82.

Il partenariato euromediterraneo e il ruolo delle formazioni di società civile

I. LA DIMENSIONE DELLA «SICUREZZA UMANA»

Nel presente capitolo ci si propone di illustrare il ruolo delle formazioni di società civile come significativo per la dimensione della sicurezza nel cosiddetto processo di Barcellona, avviato, com'è noto, dalla Conferenza svoltasi in quella città il 27 e 28 novembre 1995 sotto la Presidenza spagnola dell'Unione Europea.

Nelle pagine che seguono è illustrata la sequela di incontri e di iniziative coinvolgenti la società civile. Al di là dei risultati finora conseguiti, in un contesto denso di conflitti e pregiudizi, ma anche inesorabilmente spinto dalla sua storia a ricercare radici comuni (si pensi alle tre grandi religioni che si riconoscono in Abramo), il Partenariato euromediterraneo si presenta come un'iniziativa di alto valore politico e di altrettanto alto valore simbolico per il messaggio di dialogo interculturale di cui si fa portatore. Il costante riferimento istituzionale al «dialogo» è la valida premessa per lo sviluppo di un sistema di sicurezza in campo sia politico che economico e sociale e non può che costituire l'antidoto ai fondamentalismi, al terrorismo e alla violenza. Il mondo di società civile si è mostrato fin dall'inizio particolarmente sensibile al processo di Barcellona.

L'assunto da cui parto è che l'accezione di sicurezza fatta propria dalla filosofia di questo «processo» è quella di «sicurezza umana» (*human security*), avente cioè le

persone e le popolazioni (*people security*) quale referente soggettuale e la «multidimensionalità» dei contenuti quale referente teleologico. Dunque, una sicurezza che supera la dimensione esclusivamente politico-militare-territoriale del singolo stato, per estendere invece il suo raggio di operatività ai settori economici, sociali, culturali, ambientali e che quindi collega insieme ordine pubblico interno e internazionale nello spazio dell'interdipendenza planetaria¹. Si ipotizza che la presenza attiva di strutture nongovernative nel processo di Barcellona sia politicamente rilevante in ragione del fatto che essa vi immette istanze di democratizzazione, cioè di partecipazione popolare e di legittimazione sostanziale dei relativi processi decisionali, e quindi contribuisce alla dinamica dello sviluppo istituzionale dell'intero processo.

La tesi della «umanità» e della «multidimensionalità» della sicurezza è sostenuta autorevolmente dalla Commission on Global Governance, per la quale «la sicurezza del popolo esige che la sicurezza globale si estenda al di là della protezione dei confini, delle élites governanti e degli esclusivi interessi statuali per includere l'obiettivo primario della protezione del popolo»². Questa concezione della sicurezza, afferma Papisca, «riportandosi alla soggettività originaria delle persone e dei popoli, intacca palesemente il principio di sovranità degli stati [...] e comporta profondi mutamenti di carattere istituzionale ed operativo»³. Secondo questo autore, «il paradigma statocentrico è del tutto inadeguato» per spiegare la sicurezza multidimensionale, necessariamente collettiva e da gestire per via sopranazionale. Essa può essere adeguatamente teorizzata «soltanto utilizzando i paradigmi e gli approcci del mutamento, per l'apporto che essi danno in ordine alla concettualizzazione, alla tipologizzazione e alla spiegazione delle nuove realtà nonché alla elaborazione di organici schemi prescrittivi»⁴.

Rispetto alle definizioni di sicurezza che fanno riferimento da un lato agli «interessi vitali» dello stato e quindi alla sua percezione di ciò che è necessario per mante-

nere la propria identità, dall'altro, alle minacce nei riguardi di tali interessi e quindi alla percezione che questi non siano adeguatamente salvaguardati, la definizione che abbiamo assunto capovolge l'ordine delle priorità. Essa fa riferimento, primariamente, ai diritti fondamentali – intesi come «interessi vitali» delle persone e delle comunità umane – e quindi alla percezione dei «governati» di ciò che è loro necessario per vivere con dignità in un contesto politico-sociale dove i diritti possano essere garantiti, secondo quanto proclama l'art. 28 della Dichiarazione universale dei diritti umani del 1948. Ne consegue che la percezione delle minacce nei riguardi di tali interessi ha come riferimento la volontà-capacità dello stato e del sistema degli stati di tutelare i diritti umani internazionalmente riconosciuti.

Attivamente impegnata nella teorizzazione di questa nuova concezione della sicurezza è, in particolare, la cosiddetta scuola di Copenaghen⁵. Ma anche altri studiosi di Relazioni internazionali si dimostrano sensibili ai nuovi approcci multidimensionali della sicurezza⁶. Più di recente, disponiamo di un Rapporto sulla «human security», espressamente elaborato da un Panel di personalità su espresso mandato del Segretario generale delle Nazioni Unite⁷ e del «Barcelona Report of the Study Group on Europe's Security Capabilities» intitolato «A Human Security Doctrine for Europe»⁸.

Dal canto loro, le organizzazioni di società civile, anche a prescindere dal contesto euromediterraneo, si riconoscono pienamente nel modello di sicurezza collettiva multidimensionale e sopranazionale proprio perché ne condividono il carattere «legale», «democratico» e «solidaristico» e lo considerano realisticamente praticabile.

La struttura e i contenuti della Dichiarazione di Barcellona del 1995 rispondono puntualmente ai requisiti della *human security*, come successivamente ribadito nei pertinenti documenti delle istituzioni comunitarie e delle conferenze ministeriali euromediterranee. La *ratio* del processo di Barcellona che ne risulta è quella che ha recepito l'equazione tra rispetto dei diritti umani (e quindi

più democrazia, stato di diritto e sviluppo economico e sociale) e sicurezza.

La multidimensionalità della *human security* esige, per sua stessa definizione, l'esistenza di uno schema di rete interattiva tra attori di diversa natura – governativi, intergovernativi, non governativi, transnazionali, operanti a fini sia di solidarietà (*non profit*) sia di profitto –, i quali si facciano carico di perseguire gli obiettivi che sono specifici ai vari settori interpellati dalla dinamica della sicurezza. Anche questo schema è puntualmente presente nel processo di Barcellona, sicché è dato pensare a questo come a un laboratorio significativamente avanzato di sperimentazione di sicurezza umana.

La Dichiarazione finale del Forum civile euromed, riunitosi a Marsiglia nel novembre 2000, contiene una definizione di sicurezza coerente con l'approccio sopra descritto: «Oggi, il concetto di sicurezza implica molti più fattori che la difesa militare e include necessariamente lo sviluppo economico e sociale, la partecipazione dei cittadini, la democratizzazione della vita pubblica, il rispetto dei diritti umani e delle differenti culture. Senza la presa in considerazione globale di tutti questi fattori, è impossibile creare un reale spazio di cooperazione mediterranea».

J.-F. Daguzan fa opportunamente notare come l'elaborazione, in corso, di una Carta euromediterranea per la pace e la stabilità si iscriva «nella tendenza attuale mirante a superare la nozione tradizionale di sicurezza per introdurre una nozione di sicurezza «cooperativa» globalizzante che tenga conto del fatto che lo sviluppo e il miglioramento delle condizioni di vita socio-politiche contribuiscono ad armonizzare i rapporti interstatali»⁹.

Se i concetti sono chiari, la traduzione operativa rimane a tutt'oggi problematica.

Sul terreno dei fatti, la sicurezza nel Mediterraneo deve fare i conti innanzitutto con le difficoltà che si frappongono ai tentativi di convergenza delle volontà politiche, problema reso ancor più complesso dal fatto che l'espressione di queste volontà pertiene ad attori sia endo-

geni sia esogeni rispetto all'area, dagli Stati Uniti d'America a quelli della galassia del mondo islamico. Unitamente al dilagare del terrorismo, la molteplicità delle «appartenenze» contribuisce a spiegare in grande misura perché non si sia finora riusciti a dare una solida forma organizzata alla cooperazione intra-mediterranea e si sia invece proceduto frammentariamente, per via di politiche ora di associazione ora di partenariato privilegiando l'aspetto «processuale» rispetto a quello del consolidamento «istituzionale»¹⁰. Ne risulta che, ancora oggi, l'area del Mediterraneo, nonostante la sua inconfutabile identità di «regione» derivante da fattori di contiguità geografica e di intersecazione, anzi di metissage, culturale, è tra le meno *sistemicamente* organizzate a livello internazionale. La Lega degli Stati Arabi e l'Organizzazione della Conferenza Islamica sono le due istituzioni multilaterali regionali più importanti che interessano la sponda Sud ma, per loro natura, non hanno una vocazione pan-mediterranea, tendono piuttosto a forme di istituzionalizzazione per così dire sottosistemica nella sponda di originaria appartenenza. Per esempio, alcuni stati arabi fanno parte dell'Unione Africana, altri hanno dato vita all'Unione Araba del Maghreb comprendente Algeria, Libia, Marocco, Mauritania e Tunisia. Un'altra iniziativa volta a promuovere l'integrazione economica regionale nel Sud del Mediterraneo è quella che va sotto il nome di «processo di Agadir», avviato nel maggio 2001 dai Ministri degli Esteri di Egitto, Marocco, Giordania e Tunisia con la firma della «Dichiarazione di Agadir», che prevede appunto la creazione di una zona di libero scambio tra i paesi arabi del Mediterraneo¹¹.

Un tentativo di alto rilievo politico, con intenti di istituzionalizzazione, fu quello dell'Italia e della Spagna agli inizi degli anni '90, quando i rispettivi governi proposero la creazione della Conferenza per la Sicurezza e la Cooperazione nel Mediterraneo (cscm), con l'obiettivo di dotare la regione di un sistema che tenesse conto dell'esperienza della Conferenza per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (csce). Il progetto, per la cui origi-

naria ispirazione strategica è doveroso risalire indietro all'impegno personale di Aldo Moro (memore del successo delle negoziazioni dell'Atto finale di Helsinki, 1975), ebbe vita breve. Diversi furono gli eventi che ne impedirono l'attuazione. Tra questi, il più importante è sicuramente da ascrivere allo scoppio della guerra del Golfo nel 1991, al quale si devono aggiungere la decisione dell'ONU di mettere sotto embargo la Libia, la persistente crisi greco-turco-cipriota, nonché lo scetticismo della Francia che si dimostrava più interessata a rilanciare nel Mediterraneo occidentale il cosiddetto dialogo 5+5, che consentiva di ridurre al minimo gli obiettivi della cooperazione e mantenere basso il profilo politico-istituzionale dell'iniziativa¹².

Nello stesso periodo, la Comunità Europea, impegnata nella fase delicata del suo sviluppo politico che si perfezionerà con la firma del Trattato sull'Unione Europea nel 1992, lanciava la Politica mediterranea rinnovata (PMR) con l'obiettivo principale di fornire assistenza finanziaria ai paesi della sponda Sud del Mediterraneo. Si fece però rapidamente strada la consapevolezza che si trattasse di un'iniziativa inadeguata rispetto alle sfide che giungevano dall'area del Mediterraneo: aumento dei flussi migratori, in particolare dell'immigrazione clandestina nei paesi europei; crescita del fenomeno della criminalità organizzata per via transnazionale; violazioni estese e reiterate dei diritti umani nei paesi della sponda meridionale del Mediterraneo; crisi del commercio intraregionale (Sud-Sud); potenziali rischi di esplosione di nuovi conflitti. Era ormai chiaro che la risposta, prima ancora che economica, avrebbe dovuto essere di natura politica e di carattere strutturale.

Quando nel 1994 il Consiglio europeo stabilì le tappe per la realizzazione di un partenariato euromediterraneo, PEM, che avrebbe dovuto essere qualcosa di più di una semplice cooperazione intergovernativa, fu subito percepita l'esistenza di uno strisciante disinteresse da parte dei paesi del nord Europa accompagnato dallo scetticismo di alcuni paesi dell'Europa meridionale.

L'attenzione principale degli stati membri e delle istituzioni comunitarie era piuttosto rivolta al completamento del mercato interno, alla realizzazione dell'Unione economica e monetaria, all'attuazione dei «pilastri» del Trattato di Maastricht relativamente alla Politica estera e di sicurezza comune e alla Giustizia e gli affari interni, nonché all'ingresso di Austria, Finlandia e Svezia. Nell'agenda politica dell'Unione Europea vi era un'altra questione cruciale, destinata a condizionare i contenuti e i tempi delle scelte politiche sia degli stati membri che della stessa UE, quella dell'allargamento ai paesi dell'Europa centrale e orientale. Il Consiglio europeo di Copenaghen del 1993 aveva infatti stabilito tempi, modi e obiettivi del processo di allargamento.

Peraltro, in quello stesso periodo, nel più ampio sistema delle relazioni internazionali alcuni eventi costituivano di per sé segnali di incoraggiamento per la nascita del partenariato euromediterraneo: si pensi alla firma degli accordi di Oslo per la pace in Medio Oriente (settembre 1993), alla Conferenza mondiale delle Nazioni Unite sui diritti umani (Vienna, giugno 1993), all'adozione nel 1994 da parte della Lega degli Stati Arabi della Carta araba dei diritti umani (non entrata in vigore), col compito di avviare la creazione di un sistema «regionale» arabo dei diritti umani¹³, in analogia a quanto già esistente nelle «regioni» europea, interamericana e africana, al dibattito sulla riforma delle Nazioni Unite ravvivato da Boutros-Ghali nel 1992 con la pubblicazione del Rapporto «Un'Agenda per la pace» e proseguito (ma senza successo) nel 1995, 50° anniversario della creazione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite¹⁴.

2. IL PROCESSO DI BARCELLONA: GLI ATTORI IN CAMPO

Con queste premesse, il complesso negoziato euromediterraneo, che porterà all'adozione della Dichiarazione di Barcellona, fu condotto alla ricerca di un compromesso che avrebbe dovuto declinare insieme le richieste di

sviluppo economico e di aiuti finanziari dei paesi della sponda Sud del Mediterraneo e la sempre più forte domanda di sicurezza proveniente dall'interno dell'Unione Europea, domanda intesa a impegnare i paesi mediterranei partner nella promozione di politiche di non proliferazione degli armamenti nucleari, di soluzione pacifica dei conflitti, di disarmo, riduzione e controllo dei flussi migratori, nonché di protezione dei diritti umani e sviluppo della democrazia.

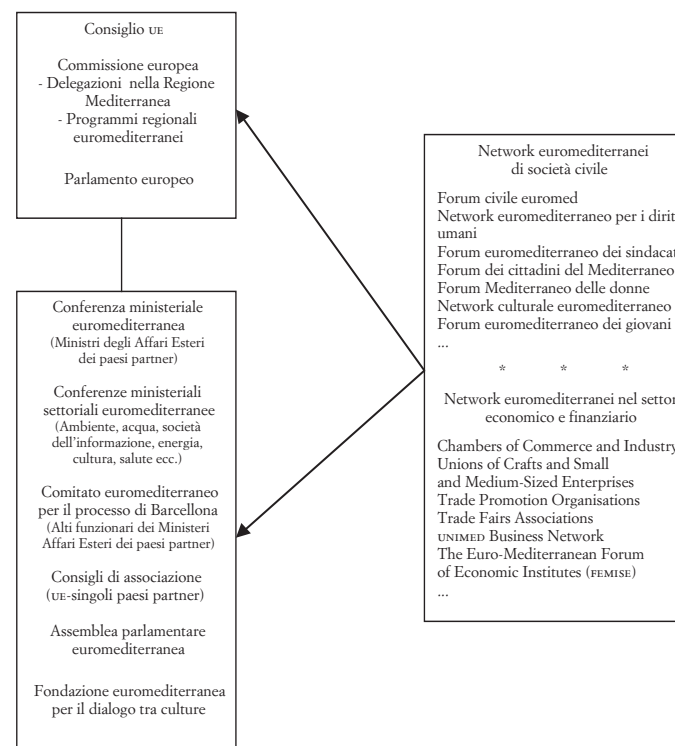
Com'è noto, alla Conferenza di Barcellona presero parte i Ministri degli Esteri degli (allora) 15 stati membri dell'UE, e quelli di Algeria, Egitto, Cipro, Giordania, Israele, Libano, Malta, Marocco, Siria, Tunisia, Turchia nonché il Presidente dell'Autorità Palestinese. Obiettivo strategico della Conferenza fu quello di dare nuovo slancio alle relazioni euromediterranee attraverso la creazione di un sistema di cooperazione avanzata, all'insegna appunto del partenariato euromediterraneo.

Tenuto conto della complessità del negoziato – basti pensare che allo stesso tavolo erano seduti i rappresentanti di Israele, Siria e Libano –, la Conferenza di Barcellona non può non essere considerata un successo diplomatico. È stato giustamente sottolineato come l'evento abbia superato lo stretto ambito intergovernativo in virtù del fatto di avere interessato significativi segmenti di società civile organizzata per via transnazionale sulle due rive del Mediterraneo, portatori di una unitaria domanda politica di cooperazione, solidarietà, sviluppo umano e pace¹⁵. Il successo della Conferenza è, almeno in parte, dovuto proprio a questo incontro «progettuale» tra soggetti di diversa natura costitutiva: stati, istituzioni sopranazionali, organizzazioni nongovernative.

La Dichiarazione di Barcellona stabilisce le linee guida del nuovo partenariato, fondato su tre pilastri o «cesti», anche qui in analogia con i «cesti» dell'Atto finale di Helsinki: il dialogo politico, la cooperazione economica e finanziaria, la dimensione umana. A questi pilastri corrispondono altrettanti obiettivi: costruire una zona di pace e di stabilità fondata sui principi di rispetto dei diritti

umani, democrazia e stato di diritto, nonché sui principi enunciati nella Carta delle Nazioni Unite e nella Dichiarazione universale dei diritti umani; creare una zona di libero scambio euromediterranea che, nel lungo periodo, dovrebbe portare alla creazione di un mercato comune; promuovere la collaborazione nei settori sociale, culturale e delle relazioni umane così da favorire nei paesi della regione un processo di *democratic institution building* ovvero di nascita e sviluppo di istituzioni democratiche e di organizzazioni di società civile.

Figura 1. Sistema del partenariato euromediterraneo



Le strutture formalmente intergovernative preposte a valutare i seguiti (*follow-up*) del processo di Barcellona, ad aggiornare il programma di lavoro e a definire le azioni miranti a raggiungere gli obiettivi della partnership, sono la Conferenza ministeriale euromediterranea, composta dai Ministri degli Affari Esteri dei paesi partner – le cui riunioni periodiche inizialmente previste come biennali, a partire dal 1999 sono divenute annuali¹⁶ –, e il «Comitato euromediterraneo per il processo di Barcellona» composto da alti funzionari dei Ministeri degli esteri dei paesi partner più la Commissione europea, che si riunisce almeno quattro volte all'anno.

Il principale strumento che l'UE ha a disposizione per perseguire i tre grandi obiettivi della sua politica mediterranea è costituito dagli accordi di associazione bilaterali, che prevedono l'instaurazione di un dialogo politico, del libero scambio commerciale, di forme di cooperazione finanziaria e di altro genere¹⁷.

Un altro strumento operativo del partenariato è il programma comunitario MEDA¹⁸, che fornisce ai paesi partner aiuti finanziari (oltre 700 milioni di euro all'anno) per l'attuazione degli obiettivi contenuti negli accordi di associazione.

Qualora venga approvata, la preconizzata Carta euromediterranea per la pace e la stabilità dovrebbe consentire l'attivazione di una serie di meccanismi permanenti nel settore della sicurezza, in particolare per la prevenzione dei conflitti, la gestione delle crisi e la costruzione della pace dopo un conflitto. La Carta dovrebbe inoltre rafforzare la cooperazione nei settori della promozione dei diritti umani e della democrazia, della lotta contro il crimine organizzato e il terrorismo, del disarmo, nonché prevedere una serie di *Partnership-building measures*, tra le quali quelle per la formazione del personale diplomatico, per lo sviluppo della cooperazione nell'ambito della protezione civile e per lo scambio di informazioni sulle convenzioni internazionali sui diritti umani¹⁹. L'importanza della preannunciata Carta starebbe insomma nella sua idoneità a intensificare il processo di istituzionalizzazione

del sistema di Barcellona e a favorire la creazione, nel medio-lungo periodo, di una vera e propria organizzazione internazionale euromediterranea con propri organi, poteri e capacità operative, dunque con i caratteri che sono propri delle «organizzazioni regionali» secondo gli standard onusiani. Ancora una volta, l'analogia è con il modello di «istituzionalizzazione progressiva» che ha caratterizzato il processo di Helsinki e quello che ha condotto, partendo dal GATT, a istituire l'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC). A questo proposito, Daguzan parla di «effetti pedagogici dell'istituzionalizzazione», sottolineando come la creazione di una struttura organizzata in via permanente, fondata su valori, regole e obiettivi comuni non potrà non avere ricadute positive sull'evoluzione politico-istituzionale di singoli stati membri²⁰.

L'approccio che ha finora ispirato il processo di Barcellona è dunque quello tipico dei processi di cooperazione e integrazione, cioè dei piccoli passi e di un prudente dialogo politico, approccio sperimentato con successo – è appena il caso di ricordarlo – dai paesi dell'Unione Europea²¹. All'interno di questo approccio le priorità riguardano la cooperazione nei settori tecnici – assunti come meno conflittuali di altri –, in attesa che si creino le condizioni per il compimento di scelte di più alto profilo politico-strutturale. Superfluo ricordare che questo è il fondamentale assunto del metodo funzionalista.

L'entusiasmo e le aspettative che si erano subito accese soprattutto negli ambienti di società civile avevano fatto sperare in più rapidi sviluppi del partenariato euromediterraneo. In realtà, gli attori governativi in campo, non appena avviato il lavoro per dare seguito agli impegni formalmente sottoscritti, si sono resi conto che gli obiettivi del processo di Barcellona erano di lungo periodo, e che la loro realizzazione sarebbe stata possibile soltanto attraverso una paziente e continuativa attività negoziale e con la consapevolezza che variabili esterne alla regione ne avrebbero sensibilmente condizionato lo svolgimento.

3. LA DIMENSIONE «SOCIETÀ CIVILE»
NEL PROCESSO DI BARCELLONA

Il livello strettamente intergovernativo del processo di Barcellona è stato affiancato fin dall'inizio da un livello transnazionale, meno formale, di «società civile». Dal 1995 si svolgono infatti, in concomitanza con la Conferenza ministeriale, il Forum civile euromed e numerose altre iniziative promosse da formazioni organizzate di società civile con il supporto della Commissione europea. Tra le più significative, il Forum euromediterraneo dei sindacati, riunitosi per la prima volta a Stoccarda nell'aprile 1999²², il Forum euromediterraneo delle imprese, istituito nell'ottobre 1995²³, il Forum euromediterraneo degli istituti di scienze economiche (FEMISE), il Network euromediterraneo degli istituti di politica estera (EuroMeSCo), il Network Euro-Mediterraneo per i Diritti Umani.

Nello stesso periodo i Parlamenti dei paesi euromed hanno dato vita a un Forum parlamentare euromediterraneo.

La scesa in campo di una pluralità di attori – governativi e nongovernativi, locali, nazionali e internazionali, economici e militari, sociali e culturali – è una delle più importanti novità del PEM, tale da fornire a quest'ultimo quella marcia in più – in termini soprattutto di legittimazione sostanziale – che è indispensabile per l'efficace perseguimento dei suoi obiettivi nel medio e lungo periodo.

Nuovi attori e nuove coalizioni stanno dando luogo nella regione mediterranea a quello che L. Axworthy definisce come «Human Security Network»²⁴.

Lo sviluppo di questa rete a soggettualità diversificata, rientra tra gli obiettivi del PEM intesi appunto a promuovere le organizzazioni di società civile nei paesi partner mediterranei, particolarmente in quelli della sponda Sud, e a coinvolgerle sia nell'elaborazione e attuazione dei programmi regionali sia nelle politiche di sviluppo del partenariato.

Nella Comunicazione al Consiglio e al Parlamento europeo del settembre 2000 volta a preparare la quarta ri-

unione dei Ministri degli Esteri euromediterranei, intitolata «Imprimere un nuovo impulso al processo di Barcellona»²⁵, la Commissione europea precisa che il partenariato dovrebbe non soltanto prestare maggiore attenzione a tematiche quali diritti umani, democrazia, buon governo e stato di diritto attraverso gli strumenti della cooperazione bilaterale e regionale, ma anche collocare queste tematiche all'interno di un approccio «strutturale», che favorisca la traduzione dei principi fondativi in programmi politici e in comportamenti pratici. In questa ottica, la Commissione assume che «una società civile libera e prospera è indispensabile per il successo di tutte le componenti del partenariato» e che le organizzazioni nongovernative (ONG) «possono dare un prezioso contributo in molti settori». Essa chiede in particolare di incrementare il sostegno alle ONG attraverso il programma MEDA e di subordinare i finanziamenti MEDA per i programmi nazionali ai progressi compiuti nelle aree tematiche prima richiamate. Affinché le ONG possano svolgere un'azione efficace, sottolinea la Commissione, esse devono potere agire liberamente. Diventa quindi prioritario l'obiettivo del rafforzamento della cooperazione in materia di diritti umani insieme con quello della ratifica delle convenzioni giuridiche internazionali sui diritti umani (ovviamente per i paesi che non l'avessero ancora fatto).

La Commissione ritorna a fare il punto sugli sviluppi del partenariato con la Comunicazione del febbraio 2002, in vista della riunione dei Ministri degli Esteri euromediterranei di Valencia del 22-23 aprile²⁶. Da un lato, essa esprime grande soddisfazione per il fatto che si sono conclusi 11 dei 12 accordi di associazione e che ora si può aprire una nuova fase nelle relazioni euromediterranee, soprattutto per quanto riguarda la creazione di una zona di libero scambio, dall'altro, prende atto che non vi sono ancora le condizioni per riprendere i negoziati sulla Carta per la pace e la stabilità e che la situazione dei diritti umani e della democrazia nella regione è tuttora insoddisfacente.

La Commissione sottolinea l'importanza dei Forum

civili euromediterranei²⁷ soprattutto per le possibilità reali che essi offrono alle organizzazioni della società civile di strutturare un dialogo con tutti gli attori del partenariato. Essa ribadisce il suo sostegno a questa prassi perché favorisce la partecipazione della società civile all'elaborazione e all'attuazione dei programmi regionali, in particolare attraverso i Forum settoriali euromediterranei (ambiente, energia, trasporti ecc.). La Commissione si impegna altresì a studiare, insieme con i rappresentanti della società civile, le forme e i modi migliori per «coinvolgere la società civile nei primi stadi del dialogo politico, in maniera da garantire che il suo contributo sia sufficientemente preso in considerazione nelle riunioni ministeriali del partenariato».

3.1. *Diritti umani e principi democratici*

Il tema della promozione dei diritti umani, della democrazia e dello sviluppo delle osc nei paesi della sponda Sud del Mediterraneo è stato oggetto di un'apposita Comunicazione della Commissione nel maggio 2003²⁸. Il documento contiene dieci raccomandazioni per sviluppare il dialogo tra l'UE e i paesi partner del Mediterraneo sulle questioni relative ai diritti umani. Esso può essere considerato come una prima risposta alle sfide lanciate dal Rapporto 2002 del Programma delle Nazioni Unite per lo Sviluppo (UNDP) sullo sviluppo umano nel mondo arabo in materia di *governance*, rispetto dei diritti umani e della democrazia, eguaglianza di genere, educazione.

Le prime quattro raccomandazioni riguardano i cosiddetti «dialoghi» sia bilaterali, cioè strutture permanenti di scambio di idee e di informazioni sia intergovernativi – bilaterali e multilaterali – sia regionali sia con la società civile. La Commissione chiede di includere in maniera sistematica le questioni relative ai diritti umani e alla democrazia in tutti i dialoghi cosiddetti «istituzionalizzati», cioè a livello ministeriale (all'interno dei Consigli di associazione) e a livello di alti funzionari (nei Comitati di associazione). Questa prassi di dialogo periodico dovrebbe

svilupparsi sulla base di «schede informative dell'UE sui diritti umani» preparate dalle delegazioni della Commissione installate nei paesi mediterranei in stretto coordinamento con le ambasciate degli stati membri. Inoltre, la Commissione auspica un ruolo più attivo dell'Unione nel dare attuazione alle risoluzioni e alle raccomandazioni delle Nazioni Unite nell'area dei diritti umani. Per quanto riguarda il dialogo con la società civile, la Commissione, dopo aver ribadito il «ruolo essenziale» della società civile per l'attuazione e il controllo delle politiche relative ai diritti umani e alla democratizzazione, raccomanda l'organizzazione a livello nazionale di incontri periodici con le osc anche al fine di contribuire a strutturare i Forum civili creati nel quadro del processo di Barcellona.

Due raccomandazioni riguardano i Piani d'azione nazionali e regionali per il rispetto dei diritti umani e della democrazia. Con riferimento al ruolo delle ONG, il Piano d'azione nazionale dovrebbe promuovere le necessarie modifiche legislative per garantire il rispetto degli standard internazionali concernenti lo status e le attività delle ONG e degli altri attori della società civile; realizzare percorsi formativi per rafforzare la capacità delle ONG; promuovere la costituzione di reti di ONG a livello nazionale e nella regione del Mediterraneo, collegare le ONG locali ai network internazionali e sviluppare il coordinamento tra le ONG e le organizzazioni internazionali. I Piani d'azione regionali, istituiti da due o più partner, dovrebbero invece potenziare la cooperazione bilaterale in materia di diritti umani.

Le ultime quattro raccomandazioni sono dedicate all'inserimento sistematico della questione diritti umani e democrazia nei «programmi indicativi nazionali», nel programma regionale MEDA e nel programma «Iniziativa europea per la democrazia e i diritti umani». Nel quadro di questi programmi, la Commissione si è, tra l'altro, impegnata a formulare una valutazione dell'impatto che i Forum civili hanno avuto sulle attività del PEM e sul coinvolgimento in esse della società civile e a sostenere lo svi-

luppo della struttura del Forum civile, così da assicurare ai suoi incontri un seguito operativo. La Commissione si è altresì impegnata a rivedere la strategia dell'Iniziativa europea per la democrazia e i diritti umani allo scopo di rafforzare il livello organizzativo e di coordinamento della società civile sul piano regionale. Come diremo più oltre, si possono già intravedere le prime ricadute positive di questo rinnovato impegno della Commissione europea.

L'approccio del Consiglio europeo sulle questioni relative al rispetto dei diritti umani e al rafforzamento della società civile è sostanzialmente identico a quello della Commissione. Nella «strategia comune» riguardante la regione mediterranea²⁹, adottata a Feira nel giugno 2000, il Consiglio europeo considera infatti le ONG quali attori essenziali della cooperazione euromediterranea sia bilaterale sia multilaterale-regionale, in base all'assunto che esiste un nesso naturale tra l'attore non-territoriale e non-statale «società civile» e l'obiettivo di promuovere e proteggere i diritti umani internazionalmente riconosciuti. Seguendo l'approccio strategico della Commissione, diritti umani, democrazia e stato di diritto sono indicati dal Consiglio quali principi di riferimento per le riforme strutturali dei sistemi politici dei partner euromediterranei e per la costruzione di un duraturo processo di pace nella regione.

3.2. Il ruolo del Parlamento europeo

Per il Parlamento europeo (PE) non è certo difficile condividere quest'approccio. Il rapporto con la società civile è *naturaliter* di fiducia e di reciproco rispetto. Come già ricordato, fin dalla sua prima legislatura elettiva, il PE si è rivelato un alleato strategico delle ONG, delle associazioni di volontariato, dell'intero mondo degli *human rights defenders*. Attraverso le sue risoluzioni ha contribuito in maniera determinante a far crescere il rilievo politico delle organizzazioni della società civile sia nel sistema dell'UE sia nel più ampio sistema delle relazioni internazionali. In questo scenario si inseriscono le

numerose risoluzioni che il Parlamento è venuto adottando sul PEM. Nella risoluzione del marzo 2002, relativa alla Comunicazione della Commissione sulla preparazione della Conferenza ministeriale euromediterranea di Valencia e sui seguiti del processo di Barcellona³⁰, il PE valuta positivamente le proposte della Commissione, ma sottolinea la necessità di acquisire maggiore concretezza e capacità di «immaginazione» per aumentare la volontà politica di tutti i partner mediterranei. In particolare in tema di diritti umani, il PE denuncia le gravi violazioni che persistono in alcuni paesi partner e invita i governi della regione ad adottare tutte le misure necessarie «per garantire il rispetto completo e incondizionato» di tali diritti. Esso richiama il ruolo fondamentale che gli enti locali e regionali e le strutture organizzate di società civile della regione euromediterranea sono in grado di svolgere nel quadro della presa di decisioni del processo di Barcellona.

Al fine di sviluppare un suo specifico ruolo all'interno del partenariato, il PE istituisce il Forum parlamentare euromediterraneo quale embrione di una possibile assemblea parlamentare, in analogia con quella già esistente nell'ambito delle relazioni UE-ACP, attualmente disciplinate dalla Convenzione di Cotonou.

Questo Forum si compone di delegazioni dei Parlamenti dei paesi mediterranei associati al processo di Barcellona, dei Parlamenti nazionali degli stati membri dell'UE, nonché del Parlamento europeo³¹. L'obiettivo principale di questa struttura è di compensare o bilanciare democraticamente e in chiave più genuinamente transnazionale l'approccio intergovernativo, che ancora caratterizza in maniera significativa il processo di Barcellona.

In quest'ottica, il Forum sembra collocarsi più dalla parte della società civile che da quella istituzionale dei governi. Questa tendenza emerge anche dal rilievo «letterale» che il Forum dà, nei suoi documenti, proprio al ruolo della società civile nel processo di Barcellona. In particolare, nel documento conclusivo del secondo Forum, i rappresentanti dei Parlamenti attribuiscono «la

massima importanza al sostegno alla società civile e a una partecipazione molto più ampia da parte di quest'ultima in tutte le sue forme alle attività del processo di Barcellona». Essi sottolineano la necessità di favorire la partecipazione delle istituzioni e dei poteri locali ai lavori del partenariato. Il documento conclusivo contiene altresì la proposta di creare una struttura permanente del Forum.

Nel documento conclusivo della sessione straordinaria del novembre 2001, peraltro molto critico nei confronti della Conferenza ministeriale euromediterranea, il Forum individua nella società civile il soggetto più idoneo a perseguire obiettivi strategici quali lo sviluppo del dialogo interculturale, il radicamento della comprensione e della tolleranza tra i popoli nonché la lotta contro la discriminazione, il razzismo e la xenofobia. In questa prospettiva, il Forum «incoraggia la partecipazione delle organizzazioni della società civile impegnate a favore della pace e della democrazia», chiede la revoca dell'embargo economico nei confronti dell'Iraq per motivi umanitari, auspica che la Libia possa partecipare a pieno titolo al processo di Barcellona e invita tutti i partner a ratificare lo Statuto della Corte penale internazionale.

Il quarto Forum parlamentare euromediterraneo svoltosi a Bari si segnala soprattutto per aver dato seguito alla proposta del Parlamento europeo di sostituire lo stesso Forum con una Assemblea parlamentare euromediterranea. La struttura e le competenze della preconizzata Assemblea sono poi state definite nella raccomandazione adottata dal Forum di Napoli (2 dicembre 2003) e fatta propria dalla sesta Conferenza ministeriale euromediterranea. L'Assemblea sarà composta di 240 membri: 120 provenienti dai paesi partner del Mediterraneo e 120 dall'Unione Europea (di cui 75 dai parlamenti nazionali dei 25 stati membri e 45 dal Parlamento europeo). Al suo interno è prevista la creazione di tre Commissioni parlamentari, dedicate ai tre «cesti» della Dichiarazione di Barcellona: quello politico, della sicurezza e dei diritti umani, quello relativo alle questioni economico-finanziarie, agli affari sociali e all'educazione e quello sulla quali-

tà della vita, gli scambi umani e la cultura. L'Assemblea avrà il compito di adottare risoluzioni e raccomandazioni, dunque atti giuridicamente non vincolanti, su tutte le questioni relative al partenariato. In particolare dovrà monitorare l'applicazione degli Accordi di associazione. La sessione inaugurale dell'Assemblea si è svolta ad Atene dal 21 al 24 marzo 2004. È evidente l'analogia è, come prima ricordato, con l'Assemblea parlamentare paritetica UE-ACP e, più in generale, con le assemblee parlamentari di altre organizzazioni internazionali «regionali».

4. LA PARTECIPAZIONE POLITICA NEL SISTEMA DEL PARTENARIATO EUROMEDITERRANEO: LA PRASSI DEI FORUM DI SOCIETÀ CIVILE EUROMEDITERRANEA

L'orientamento delle istituzioni dell'Unione Europea a considerare la società civile come un attore che già nel breve-medio termine dovrà risultare associato a pieno titolo al PEM, a fianco degli stati e delle istituzioni comunitarie, non è casuale. Esso riflette una prassi ormai consolidata di presenza *politica* di soggetti non governativi nel sistema UE e nel più ampio sistema delle relazioni internazionali³².

All'interno del processo di Barcellona, che chiaramente si prospetta come un'area per così dire a sviluppo accelerato per la dinamica transnazionale di società civile³³, la partecipazione delle ONG si struttura su due livelli, quello *locale* e quello *regionale*. Il primo livello coinvolge soprattutto le ONG dei paesi della sponda Sud del Mediterraneo: ad esse si indirizza il robusto sostegno politico e finanziario della Commissione europea perché rafforzino le loro strutture, ne estendano il raggio d'azione, promuovano la democratizzazione dei sistemi politici nazionali di appartenenza. L'aumento del loro numero, in atto, può senz'altro considerarsi uno dei primi risultati, pur se misurabili in termini soltanto quantitativi, della politica mediterranea dell'UE³⁴.

Il livello *regionale* euromediterraneo è animato da una pluralità di ONG provenienti, pur con diversa consistenza

numerica e diverso peso politico, da tutti i paesi partner, fra loro interagenti all'interno di network tematici. Questi alimentano, con specificità di apporti, il più ampio Forum civile euromed. Si segnalano tra gli altri il Network euromediterraneo per i diritti umani, il Forum dei cittadini del Mediterraneo, il Forum euromediterraneo dei sindacati, il Forum mediterraneo delle donne, il Forum europeo dei giovani, Med Net, il Forum dei migranti dell'UE, il Network culturale euromediterraneo. Dunque, anche in questo contesto sono in atto processi di istituzionalizzazione secondo criteri che possiamo chiamare di consolidamento delle reti e di sviluppo delle «reti delle reti».

La rassegna che segue intende mettere a fuoco l'esperienza fino a oggi maturata dalle organizzazioni nongovernative attive nel Forum civile euromediterraneo (FCE), all'interno cioè di quella che si è rivelata essere la principale iniziativa di dialogo e di coordinamento nella regione. Va subito precisato che il Forum è esso stesso un «processo» dentro il più ampio processo di Barcellona, un'importante arena multilaterale per le osc impegnate nel PEM, che si segnala per la sua capacità di far circolare informazioni, sviluppare scambi, far dialogare e addirittura coordinare e condividere una medesima agenda politica tra realtà sociali culturalmente molto diverse. In via ordinaria, il Forum si riunisce in occasione delle sessioni della Conferenza ministeriale euromediterranea. Nel periodo 1995-2003 il Forum ha tenuto nove sessioni, rispettivamente a Barcellona (1995), Malta (1997), Napoli (1997), Palermo (1998), Stoccarda (1999), Marsiglia (2000), Bruxelles (2001), Valencia (2002) e ancora Napoli (2003). I primi quattro Forum, organizzati dall'Istituto Catalano del Mediterraneo, si caratterizzano per una certa ambiguità d'impostazione che potremmo definire para-governativa; gli ultimi cinque hanno invece assunto un carattere di più marcata autonomia³⁵.

Al FCE di Barcellona (29-30 novembre, 1 dicembre 1995)³⁶ il dibattito si è articolato su temi di natura più tecnica che politica: commercio, investimenti, turismo,

trasporti ecc. L'impressione è che la società civile rappresentata in quella sessione abbia inteso manifestare la sua preferenza per il metodo funzionalista che, come prima ricordato, privilegia la «cooperazione tecnica-funzionale» rispetto alla «cooperazione politica» che ha per oggetto questioni di *high politics* (pace, sicurezza, diritti umani), come tali necessariamente condizionate da ascendenze e contrapposizioni di natura ideologica. Quest'approccio non fu però condiviso da altre formazioni di società civile, evidentemente più sensibili alla promozione di un ordine sociale e internazionale fondato sui valori umani universali di cui la regione mediterranea dovrebbe essere parte significativa. Tant'è che, contemporaneamente al Forum civile, una rete di oltre 50 organizzazioni nongovernative spagnole, critiche rispetto alla struttura, ai contenuti e alla gestione del FCE nella sua prima edizione, decise di dare vita a una Conferenza alternativa mediterranea³⁷, con all'ordine del giorno temi quali: sicurezza e costruzione della pace nel Mediterraneo, diritti umani, tutela dell'ambiente, povertà e sviluppo umano, educazione allo sviluppo.

Il successivo FCE di Malta (11-13 aprile 1997)³⁸ se, da un lato, condivide l'approccio di fondo «non conflittuale» adottato dal FCE di Barcellona, dall'altro inserisce nell'agenda un tema fondamentale per lo sviluppo politico del partenariato, quello del deficit democratico nel sistema di cooperazione euromediterranea. Nella Dichiarazione finale è infatti denunciato lo scarso coinvolgimento della società civile nel funzionamento di tale sistema, senza tuttavia avanzare raccomandazioni specifiche su come favorire la partecipazione delle strutture organizzate di società civile. L'attenzione risulta appuntata più su aspetti gestionali del programma MEDA e di altri programmi comunitari di cooperazione tra le società civili dei vari paesi – programmi che nei primi anni di vita del partenariato hanno incontrato diverse difficoltà nella fase attuativa a causa sia delle complesse regole amministrative che impone la Commissione europea sia degli ostacoli posti dai governi locali –, che alla individuazione di efficaci canali

di accesso al *decision-making* e ai *decison-makers*.

Anche il terzo FCE (Napoli, 12-14 dicembre 1997)³⁹, quanto a contenuti e a struttura organizzativa presenta caratteri molto simili a quelli di Barcellona. Al centro del dibattito troviamo i temi delle sessioni precedenti (strategie di comunicazione, cultura, relazioni economiche e sociali) accompagnati da una certa apertura alla complessa problematica della globalizzazione.

Il Forum di Palermo, del 1998, chiude la prima fase delle iniziative «parallele» della società civile euromediterranea promosse dall'Istituto Catalano e dalla rete di organizzazioni ad esso associate.

Con il FCE di Stoccarda (12-16 aprile 1999) cambiano organizzazioni promotrici, struttura, obiettivi del Forum. C'è un più ampio coinvolgimento di strutture indipendenti di società civile sia nella fase preparatoria sia nella gestione del FCE.

In questa occasione entrano in gioco due nuove reti di società civile, il Network Euromediterraneo per i Diritti Umani (EMNHR) e il Forum dei cittadini del Mediterraneo, e vengono chiamate a dare un supporto tecnico-scientifico due prestigiose fondazioni, la Fiedrich Ebert Foundation e la Heinrich Böll Foundation. L'organizzazione e il coordinamento dei gruppi tematici vengono assegnati a distinte strutture di società civile: per il gruppo sullo sviluppo economico, le relazioni industriali e il ruolo dei sindacati, alla Confederazione europea dei sindacati; per quello sull'ambiente a una rete di associazioni ambientaliste (Med-Forum, Amici della terra, WWF); per quello sui diritti umani e la cittadinanza nel Mediterraneo al Network Euromediterraneo per i Diritti Umani e al Forum dei cittadini del Mediterraneo.

Il FCE di Marsiglia (10-12 novembre 2000), che registra la partecipazione di oltre 600 persone, è organizzato da un comitato promotore cui aderiscono, oltre che i due Network sopra indicati e un gruppo di organizzazioni nongovernative ambientaliste e per lo sviluppo, anche i sindacati francesi membri della Confederazione europea

dei sindacati nonché l'Associazione France Cités-Unies. Il Forum viene strutturato per categorie di soggetti partecipanti e non per aree tematiche come era avvenuto in passato⁴⁰. Così, il Forum dei sindacati euromediterranei organizza la «Trade Union Area», le collettività locali animano la «Local Powers and Authorities Area», un Comitato di ONG istituisce la «NGO Area».

Con i successivi Forum di Bruxelles (19-20 ottobre 2001)⁴¹ e Valencia (12-14 aprile 2002)⁴² vengono, per la prima volta, direttamente coinvolte anche le università, rispettivamente la Université Libre de Bruxelles (ULB) e la Universidad Politécnica de Valencia.

Questa nuova, più partecipata e rappresentativa organizzazione del Forum ne rafforza la legittimazione democratica per così dire di base, e costringe i rappresentanti dei governi riuniti nella Conferenza ministeriale di Stoccarda a riconoscere ufficialmente, per la prima volta, l'importanza del Forum e il rilievo politico delle raccomandazioni da esso formulate.

Con i Forum civili di Stoccarda, Marsiglia, Bruxelles e Valencia le questioni relative a diritti umani, prevenzione dei conflitti, pace e sicurezza, costruzione e sviluppo di istituzioni democratiche, dialogo interculturale diventano prioritarie rispetto a quelle di matrice specificamente economica e commerciale. Il FCE avanza ai rappresentanti dei governi dei paesi euromediterranei un ampio ventaglio di richieste, in particolare: impegnarsi a garantire che l'attività politica e quella legislativa vengano svolte nel rispetto dei principi enunciati nella Dichiarazione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite sugli Human Rights Defenders, inserire nell'agenda politica dei Consigli di Associazione la questione del rispetto dei diritti umani, far preparare dalla Commissione europea un rapporto annuale sull'osservanza dei diritti umani nei paesi partner, firmare e ratificare lo Statuto della Corte penale internazionale, promuovere programmi di educazione ai diritti umani e alla democrazia. Sullo specifico tema della partecipazione della società civile, si chiede che venga creato un meccanismo permanente di consultazione con tutte le espressioni organizzate della

società civile, che si dia vita a istituzioni nazionali con il compito di monitorare gli sviluppi del processo di Barcellona in collaborazione con le organizzazioni della società civile, che si mettano a disposizione risorse e mezzi adeguati, nell'ambito del programma MEDA Democracy, allo scopo di promuovere la creazione e lo sviluppo di istituzioni indipendenti di società civile.

La Dichiarazione finale del Forum civile di Marsiglia è importante perché presenta un primo bilancio, per così dire con gli occhi della società civile, delle vicende del partenariato a cinque anni dall'avvio del processo di Barcellona. In questo documento si manifesta la preoccupazione che il processo di Barcellona possa ritrovarsi in una situazione di stallo se non avviene un rilancio dello spirito di genuino partenariato attraverso un più sostanzioso riconoscimento del ruolo della società civile e l'impegno a perseguire concretamente l'applicazione dei principi dello «stato di diritto» (*rule of law*) in tutti i paesi della sponda Sud del Mediterraneo. Sul tema della pace e della sicurezza, si stigmatizza il comportamento dell'Unione Europea all'indomani della firma degli accordi di Oslo, per la decisione di escludere dall'agenda del processo di Barcellona la questione della pace in Medio Oriente. Nel settore dei diritti umani, pur dando atto delle buone intenzioni di taluni governi, il FCE denuncia l'assenza di significativi passi in avanti, che vadano al di là di una mera dichiarazione di adesione alle convenzioni internazionali sui diritti umani. Altrettanto esplicita è la denuncia dello scarso impegno nel settore della dimensione umana e culturale, così come in quello relativo ai processi migratori e al dialogo con la società civile. Negativo è anche il bilancio con riferimento al partenariato economico: né sul piano dello sviluppo globale, né su quello del commercio, né su quello dei finanziamenti pubblici e degli investimenti sono state mantenute le promesse di Barcellona. Insomma, nessuno sforzo è stato fatto per valorizzare gli attori locali dello sviluppo, i quali sono rimasti esclusi dal processo decisionale e hanno dovuto accettare una diminuzione di mezzi e finanziamenti per le iniziative locali.

Va tuttavia precisato che la Dichiarazione di Marsiglia non contiene soltanto denunce e segnali d'allarme. Puntuali proposte della società civile per rilanciare il PEM sono infatti contenute nella seconda parte del documento. In tema di pace e prevenzione dei conflitti, il FCE presenta un dettagliato elenco di richieste all'UE: adottare misure urgenti per porre fine all'aggressione armata di Israele dei territori palestinesi, proteggere le popolazioni coinvolte nel conflitto e agire per l'applicazione del Diritto internazionale e delle pertinenti risoluzioni delle Nazioni Unite; ridefinire un approccio globale per la pace e la sicurezza nel Mediterraneo; procedere senza ulteriori indugi alla firma della Carta euromediterranea per la pace e la stabilità. Per quanto riguarda in particolare i diritti umani, il FCE fa appello agli stati affinché rispettino la Dichiarazione universale e le convenzioni giuridiche internazionali in materia, facciano cessare tutte le misure intimidatorie tendenti a restringere la libertà di associazione, così come quelle intese a bloccare il finanziamento internazionale delle ONG locali, eliminino la tortura e le altre pene crudeli, disumane e degradanti, tutelino i diritti delle minoranze, risolvano pacificamente le controversie, integrino pienamente i diritti delle donne, in quanto diritti umani fondamentali, in tutti i settori del processo di Barcellona, garantiscano che gli autori delle violazioni dei diritti umani non beneficino dell'impunità, mettano in pratica un meccanismo di controllo del rispetto della clausola «diritti umani» contenuta negli accordi di associazione. Sul tema della partecipazione della società civile, il FCE chiede che sia riconosciuto alle ONG il diritto di intervenire su tutti e tre i cesti del partenariato a livello sia regionale sia bilaterale e sottolinea che le disposizioni previste dall'Accordo di Cotonou concernenti i rapporti con la società civile vengano applicate anche al programma MEDA.

Alla sessione di Napoli (28-30 novembre 2003), il Forum civile euromed⁴³ approva una Dichiarazione finale con la quale denuncia l'illegalità dell'occupazione sia dell'Iraq sia dei territori palestinesi, esprime forte

preoccupazione per la violazione della Carta delle Nazioni Unite e del Diritto internazionale dei diritti umani chiede ai governi del partenariato di «operare attivamente per ristabilire immediatamente il rispetto del diritto internazionale, del diritto umanitario internazionale e dei diritti umani e porre termine all'occupazione dell'Iraq e della Palestina con l'aiuto delle Nazioni Unite». Un'attenzione particolare è posta sull'aggravarsi della situazione economica e ambientale nonché sull'aumento della povertà, della disoccupazione e della violazione dei diritti umani nei paesi della sponda Sud del Mediterraneo. Il Forum sottolinea che per garantire una effettiva partecipazione delle OSC al PEM è necessario promuovere una nuova politica dei visti che assicuri la libera circolazione delle persone e il rispetto del diritto alla libertà di associazione, di riunione e di espressione in tutti i paesi del partenariato.

5. LE PROSPETTIVE DI SVILUPPO DEL FORUM CIVILE EUROMED

Tenuto conto di questa realtà di democrazia partecipativa in sviluppo, si può convenire con chi sostiene che, nei suoi primi cinque anni di vita, il FCE è passato «da un ruolo quasi complementare o subalterno in relazione ai vertici ufficiali (Barcellona, Malta, Napoli) a una nuova arena di dialogo e proposte politiche (Stoccarda, Marsiglia, Bruxelles)», con ciò rendendo più visibile la dimensione squisitamente politica della sua identità⁴⁴. L'entità del suo peso politico esercitato nei confronti dei decisori, non è ancora facilmente quantificabile, esistono comunque indicatori interessanti al riguardo. Innanzitutto, un dato formale. Sia le istituzioni dell'UE sia quelle specificamente deputate alla gestione del partenariato euromediterraneo riconoscono il FCE come un interlocutore rappresentativo dell'insieme delle formazioni di società civile nella regione. La domanda del FCE di partecipare in via continuativa e organica alle attività di cooperazione

in tutti i settori del partenariato e a tutti i livelli decisionali, da quello sopranazionale europeo e euromediterraneo a quello locale, è stata anch'essa raccolta dalla Commissione europea. In questo contesto, si manifesta la chiara, e naturale, propensione del FCE a estendere il raggio delle sue alleanze strategiche ad altre strutture rappresentative, in particolare all'Assemblea parlamentare euromediterranea, ma anche al Forum euromediterraneo dei sindacati, alle associazioni degli enti locali e regionali e al Movimento federalista europeo: l'obiettivo è quello di affrontare insieme i problemi di efficienza, qualità e trasparenza delle istituzioni del PEM, in ossequio a dettami di *good governance*.

Con riferimento ai tre cesti della Dichiarazione di Barcellona, il rilievo politico del FCE sta nella carica progettuale che esso ha impresso al suo ruolo di interlocutore, incalzando la Conferenza ministeriale del partenariato, la Commissione europea e lo stesso Consiglio europeo.

Insieme ai risultati positivi, ci sono tuttavia difficoltà e carenze che ostacolano lo sviluppo di un più efficace ruolo del FCE proprio quale rappresentante della società civile euromediterranea⁴⁵. In primo luogo, non c'è ancora un'organica struttura di *follow-up* in grado di dare continuità alla partecipazione politica popolare da un Forum all'altro. In altre parole, manca un segretariato permanente del FCE, indispensabile non soltanto per una regolare trasmissione delle informazioni da un comitato organizzatore a un altro e per coordinare le diverse iniziative della società civile, ma anche e soprattutto per consolidare il ruolo di un interlocutore unico nelle relazioni con le istituzioni dell'UE e con la Conferenza ministeriale. Soltanto in parte, e in settori tematici separati l'uno dall'altro, questo ruolo è stato fino a oggi svolto dai network più organizzati, quali il Network euromediterraneo dei diritti umani, la Confederazione europea dei sindacati e la rete delle associazioni ambientaliste. La divisione settoriale è importante ai fini della divisione del lavoro politico e deve essere mantenuta, ma non è sufficiente per esercitare un incisivo ruolo politico-istituzio-

nale all'interno del partenariato. In secondo luogo, il Comitato organizzatore del FCE, tenuto conto dell'importante ruolo che gioca nella definizione dell'agenda politica, nella scelta dei partecipanti e nell'articolazione dei lavori, dovrebbe sempre includere i rappresentanti dei principali network euromediterranei. In terzo luogo, non è ancora stato istituito uno «spazio comune di lavoro» – in Italia diremmo un «tavolo» permanente – tra il Comitato (intergovernativo) euromediterraneo e il FCE: è un'esigenza cui non si può dilazionare la risposta se si vogliono garantire continuità allo scambio di informazioni tra la società civile da un lato e i governi e la Commissione europea dall'altro, e un accesso privilegiato alla trasmissione delle proposte politiche elaborate dal Forum civile. Sono tutti problemi di natura prevalentemente organizzativa, il cui superamento però si rivela essenziale per lo sviluppo dell'azione politica del FCE.

In un documento di lavoro più recente, elaborato nel febbraio 2003 dalla «Piattaforma nongovernativa per il Forum civile euromed», creata all'indomani del Forum di Valencia da un gruppo rappresentativo di ONG, è contenuta un'analisi puntuale sul ruolo della società civile organizzata nel partenariato euromediterraneo e si avanzano proposte concrete su come rafforzare e democratizzare la struttura del Forum civile⁴⁶. Tra i principali problemi individuati dalla Piattaforma figura innanzitutto il fatto che la Dichiarazione di Barcellona non precisa come i Forum possano agire nei rapporti con le istituzioni e nei processi decisionali del PEM. Un altro problema è costituito dalla difficoltà, prima accennata, di assicurare continuità tra un Forum e l'altro, nel dare seguito alle raccomandazioni e nel costruire legami duraturi con le organizzazioni della società civile. Secondo la Piattaforma, la principale causa di questa carenza si spiega in ragione dell'assenza di un unico soggetto nongovernativo legittimato a organizzare, in via continuativa, le assise di società civile. Un ulteriore problema è rappresentato dalla scarsa partecipazione delle OSC nella fase preparatoria dell'agenda politica dei Forum. La Piattaforma sottoli-

nea che questi sono stati finora caratterizzati da un certo qual elitarismo e non sempre sono riusciti a rappresentare fedelmente le preoccupazioni della società civile euromediterranea, in particolare di quella del Sud. Ancora, i Forum non hanno saputo promuovere un'adeguata presa di coscienza da parte dell'opinione pubblica e dei media del capitolo relativo alla «dimensione umana» della Dichiarazione di Barcellona. Infine, la Piattaforma denuncia la persistente carenza di dialogo tra i Forum e i rappresentanti delle istituzioni del partenariato.

Per rilanciare il ruolo dei Forum di società civile nel PEM, la Piattaforma suggerisce di intervenire su tre livelli: quello dei temi e delle priorità da inscrivere nell'agenda dei Forum, quello dell'organizzazione e della partecipazione ai lavori, quello del dialogo con i decisori politici.

Per quanto riguarda il primo livello, la Piattaforma propone di individuare un numero limitato di questioni di interesse comune, di adottare risoluzioni su temi di attualità e di organizzare eventi culturali (esposizioni, proiezioni di film, concerti ecc.) assunti come idonei a permettere un coinvolgimento maggiore dell'opinione pubblica. L'insieme delle iniziative dovrebbe essere sponsorizzato da diversi gruppi regionali o nazionali. Il Forum dovrebbe quindi essere articolato sulla base di tre «programmi»: un «programma ufficiale» in cui vengono affrontati i temi prioritari del partenariato e adottate raccomandazioni rivolte ai governi e alle istituzioni del PEM, che costituiranno il contributo originale della società civile allo sviluppo del partenariato; vari «programmi tematici speciali», su questioni di attualità, organizzati dalle reti di ONG; un «programma speciale sulle iniziative emergenti», dedicato alla promozione di avvenimenti culturali.

Con riferimento al secondo livello, la Piattaforma nongovernativa per il FCE, in quanto struttura integrata e aperta di organizzazioni di società civile indipendenti dalle autorità pubbliche, si candida quale soggetto organizzatore dei Forum civili. Essa dovrebbe riunirsi regolarmente per gestire «democraticamente» l'organizzazione dei Forum e svolgere un'azione di *lobbying* nei

confronti dei governi del PEM. Essa dovrebbe assicurare che l'organizzazione del Forum civile avvenga attraverso un esteso e trasparente processo di consultazione delle ONG locali, nazionali, subregionali e regionali. Per questo compito non si partirebbe da zero. Come già ricordato, numerosi, qualificati e rappresentativi sono infatti i coordinamenti di ONG attivi all'interno della rete Euromed.

Infine, il terzo livello, relativo al dialogo con i *decision-makers*, è quello più visibilmente politico e che presenta maggiori insidie e difficoltà, ma è anche quello dove le ONG possono dimostrare di possedere intelligenza politica, capacità progettuale, competenze tecniche, elevato grado di «professionalità». A questo fine, la Piattaforma avanza proposte molto specifiche: trasmettere le raccomandazioni del Forum in tempo utile affinché possano essere inserite all'ordine del giorno o comunque discusse dalla Conferenza ministeriale; elaborare raccomandazioni chiare e convincenti, tali da mettere in evidenza la competenza delle ONG; invitare i rappresentanti dei governi e delle istituzioni dell'UE e del PEM alle sessioni conclusive del Forum civili; chiedere alle istituzioni del PEM risposte scritte alle loro risoluzioni; incontrare regolarmente i funzionari delle istituzioni dell'UE per uno scambio di informazioni sull'agenda politica del partenariato; costruire un'alleanza strategica con la neonata Assemblea parlamentare euromediterranea; sviluppare una strategia di comunicazione con i media, al fine di accrescere la visibilità dei Forum civili e l'impatto politico delle loro risoluzioni.

Non vi è dubbio che a rafforzare il processo di crescita politico-istituzionale del Forum civile nel PEM contribuisce, in modo determinante, la condivisione di un medesimo paradigma di valori umani universali e di un comune progetto di ordine internazionale democratico, fondato sul rispetto del Diritto internazionale dei diritti umani, su una concezione umana, multidimensionale e soprannazionale della sicurezza, su una politica transnazionale di pace positiva e di giustizia economica e sociale. È quanto già di

fatto esiste nel FCE, ma occorre che se ne diffonda la consapevolezza dentro e fuori dell'area di società civile⁴⁷.

6. SOCIETÀ CIVILE E DIRITTI UMANI NELLE «CONCLUSIONI» DELLE CONFERENZE EUROMEDITERRANEE DEI MINISTRI DEGLI ESTERI

Ci si chiede a questo punto come la Conferenza euromediterranea dei Ministri degli Esteri, ovvero la principale «istituzione» del partenariato, risponda all'interesse e alla buona volontà delle ONG. A capire contenuti e portata della risposta ci sono d'aiuto le «Conclusioni» adottate al termine delle Conferenze ministeriali che si sono susseguite dopo la Conferenza di Barcellona⁴⁸. Si tratta di documenti politici con testi generalmente brevi i quali, oltre che ribadire, con la ovvia retorica di rito, principi e obiettivi generali del partenariato, fanno il punto sullo stato di avanzamento del PEM nei tre «cesti» definiti dalla Dichiarazione di Barcellona e, allo stesso tempo, aggiornano le linee-guida per lo sviluppo della cooperazione.

Nella veloce rassegna che segue ci si limiterà a segnalare le prese di posizione ufficiali, prima sul ruolo delle formazioni di società civile, poi sullo specifico tema dei diritti umani e della sicurezza.

Nel documento conclusivo della Conferenza di Malta (15-16 aprile 1997), i Ministri degli Esteri enunciano espressamente tra gli obiettivi comuni quelli intesi a consolidare il dialogo tra le società civili attraverso la creazione di un Forum civile, a sviluppare il loro coinvolgimento diretto promuovendo specifiche legislazioni nazionali e la costituzione di network di osc, nonché a favorire il dialogo parlamentare euromediterraneo e a incoraggiare e sostenere il dialogo tra le parti sociali.

Alla Conferenza di Stoccarda (15-16 aprile 1999) i Ministri degli Esteri, sollecitati dalla forte pressione esercitata dal FCE, riconoscono che il coinvolgimento degli attori non-statali e delle autorità locali e regionali è fondamentale per il rafforzamento della partnership eurome-

diterranea. Per la prima volta, essi accennano positivamente ai Forum di società civile che hanno avuto luogo in coincidenza con le Conferenze ministeriali, e alle raccomandazioni, adottate in quei contesti, sui diritti umani, sulla tutela dell'ambiente e sulla attivazione di un Forum euromediterraneo dei sindacati. Tra le priorità, è indicato il rafforzamento del dialogo tra governi e organizzazioni della società civile.

La Conferenza di Marsiglia (15-16 novembre 2000) risente ampiamente delle osservazioni critiche e delle proposte di rilancio del processo di Barcellona avanzate dalla Commissione europea nella Comunicazione del settembre 2000 intitolata «Imprimere un nuovo impulso al processo di Barcellona»⁴⁹. I Ministri degli Esteri euromediterranei riconoscono che non tutti gli strumenti previsti per l'implementazione del capitolo sulla dimensione umana, in particolare quelli riguardanti gli aspetti sociali e la società civile, sono stati adeguatamente utilizzati. Essi quindi ribadiscono «la necessità di prendere in considerazione le aspirazioni della società civile in quanto dimensione essenziale della partnership», plaudono alle raccomandazioni fatte dai sindacati, dalle autorità locali e dalle organizzazioni nongovernative partecipanti al Forum civile e incoraggiano i rappresentanti della società civile a partecipare a pieno titolo alla realizzazione dei programmi regionali.

Nelle conclusioni della Conferenza di Bruxelles (5-6 novembre 2001) i Ministri «sollecitano l'input della società civile in tutti gli aspetti della partnership» e prendono formalmente atto delle conclusioni del Forum civile tenutosi a Bruxelles il 19 e 20 ottobre dello stesso anno, con all'ordine del giorno i temi della pace e della prevenzione dei conflitti, della migrazione e del movimento di persone, degli scambi culturali. I Ministri ritornano inoltre sull'invito agli attori della società civile affinché si organizzino in modo adeguato per meglio rispondere ai «terms of reference» dei programmi regionali.

Alla Conferenza ministeriale di Valencia (22-23 aprile 2002), lo spazio dedicato alla società civile è esiguo. I Mi-

nistri si dichiarano d'accordo, ancora una volta, nel sostenere e sviluppare, fin dal primo stadio, il coinvolgimento della società civile nel partenariato, ma non fanno alcuna proposta al riguardo.

Alla successiva Conferenza di Napoli (2-3 dicembre 2003) i Ministri prendono atto «del crescente ruolo della società civile nel processo di Barcellona» e degli sforzi fatti dalle organizzazioni di società civile per «assicurare continuità e coerenza alle attività del Forum civile», per «accrescere l'efficacia della loro influenza sul partenariato» e per «l'importante supporto fornito nel promuovere i diritti umani nella regione». La Conferenza inoltre invita la società civile a promuovere un «approccio inclusivo» mirante a coinvolgere i rappresentanti delle osc di tutti i paesi partner.

Un segnale importante di apertura al dialogo con le osc euromediterranee viene dalle Conferenze ministeriali di «medio termine»: di Creta (26-27 maggio 2003), durante la quale i Ministri degli Esteri hanno avuto un informale scambio di opinioni con i rappresentanti del Forum civile euromed, e di Dublino (5-6 maggio 2004) che ha ufficialmente riconosciuto la neonata «Euromed Civil Forum Platform» quale interlocutrice principale delle istituzioni del PEM e quale struttura responsabile, insieme con la Presidenza di turno dell'Unione e la Commissione europea, dell'organizzazione dei Forum di società civile.

Per quanto riguarda lo specifico tema dei diritti umani e della sicurezza, la Conferenza di Malta si limita a prendere atto del lavoro svolto dal Comitato di alti funzionari, secondo cui le relazioni con i partner «hanno creato una base di fiducia e una nuova piattaforma per consultazioni politiche su obiettivi comuni quali, tra gli altri, lo stato di diritto, la democrazia e i diritti umani» e invita gli alti funzionari ad approfondire il dialogo politico e il lavoro preparatorio della «Carta per la pace e alla stabilità nella regione euromediterranea».

I Ministri degli Esteri riuniti a Stoccarda esprimono soddisfazione per i progressi compiuti quanto a firma e ratifica di accordi giuridici internazionali in materia di

disarmo, controllo degli armamenti, terrorismo, diritti umani e Diritto internazionale umanitario. Essi sottolineano la necessità di giungere, «non appena la situazione politica lo consenta», alla firma della Carta per la pace e la stabilità nella regione euromediterranea, che dovrebbe diventare il principale strumento per l'implementazione dei principi del primo e in parte anche del terzo «cesto» della Dichiarazione di Barcellona.

Le Conferenze di Marsiglia, Bruxelles e Valencia non fanno tuttavia nessun passo in avanti in materia di diritti umani e sicurezza. L'adozione della Carta euromediterranea per la pace e la stabilità viene di volta in volta rinviata «in attesa dell'appropriato momento politico», sottolineando che non sarà «legalmente vincolante» e che servirà come «strumento politico» mentre sulla questione dei diritti umani, dello stato di diritto e della democrazia non si è andati più in là di una presa d'atto dei risultati finora raggiunti.

Nelle «Conclusioni» della Conferenza di Napoli si afferma la necessità di dare «più forte sostanza alla cooperazione politica e di sicurezza» attraverso una «strategia globale per la stabilità e la sicurezza nella regione». Il valore politico di questa affermazione è però fortemente indebolito dal fatto che nel documento dei Ministri degli Esteri scompare ogni riferimento alla Carta per la pace e la stabilità nella regione euromediterranea.

Anche per quanto riguarda il conflitto in Medio Oriente, la Conferenza ministeriale mantiene basso il profilo politico della sua attenzione. Nelle «Conclusioni» essa ribadisce la «complementarietà tra il processo di pace in Medio Oriente e il partenariato euromediterraneo» ma allo stesso tempo, e in modo contraddittorio afferma che «qualsiasi collegamento diretto tra i due dovrebbe continuare ad essere evitato». Questo modo di affrontare la questione sembra non volere tener conto dell'esperienza ormai decennale del partenariato, dalla quale risulta in modo chiaro e inequivoco la forte influenza che l'andamento del processo di pace in Medio Oriente ha sullo sviluppo nella regione di un costruttivo ed effi-

cace dialogo politico e sulla sicurezza. Sempre nel capitolo dedicato alla sicurezza, i Ministri peraltro ribadiscono che la «cooperazione nel campo della promozione dei diritti umani e della democrazia è cruciale per il successo del partenariato».

7. CORSIA PREFERENZIALE AL DIALOGO INTERCULTURALE E ALLO SVILUPPO DELLA SOCIETÀ CIVILE NELLA SPONDA SUD

Da quanto prima richiamato si evince, da un lato, che è costante l'attenzione per obiettivi quali il rispetto dei diritti umani, il rafforzamento della società civile e la creazione di un sistema di sicurezza regionale capace di garantire pace e stabilità, dall'altro che alla loro iterata proclamazione non seguono le azioni. C'è stato da parte dei governi il riconoscimento formale del Forum civile euromed e delle altre espressioni organizzate di società civile, così come dell'importanza del loro ruolo nel PEM – e questo non può che essere considerato positivamente –, tuttavia non è dato (ancora) intravedere quella volontà politica che è necessaria per dare concreta attuazione alle enunciazioni di principio, come pure sollecita il Parlamento europeo quando afferma che occorre introdurre «più elementi concreti e più inventiva propositiva» per costringere i governi a compiere scelte politiche coerenti con i principi enunciati.

Per quanto concerne in particolare i diritti umani, le difficoltà sono ancora maggiori. In questo settore, le riunioni ministeriali e quelle degli alti funzionari sono giunte a un vero e proprio stallo. La situazione è molto simile a quella che si era creata durante la Conferenza di Vienna della CSCE nella seconda metà degli anni '80. Allora soltanto la *perestroika* di Gorbaciov e la successiva caduta dei regimi comunisti dell'Europa orientale e centrale consentirono alla Conferenza di portare a termine i suoi lavori e rilanciare la cooperazione nel campo dei diritti umani con due importanti Conferenze sulla dimensione umana, quella di Copenaghen del 1990 e quella di

Mosca del 1991⁵⁰. Nei paesi dell'Europa orientale e centrale questi due eventi diedero significativo avvio ai processi di costruzione dello stato di diritto e di promozione dei diritti umani internazionalmente riconosciuti.

Nei paesi della sponda Sud del Mediterraneo non è ancora all'orizzonte una leadership politica del mutamento democratico, come attestato dal fatto che gli attuali regimi autoritari non danno, in quanto tali, significativi segnali di imminente collasso. In questa situazione, occorre evidentemente procedere a piccoli passi, favorendo quelle iniziative e quei settori che sono maggiormente dotati di capacità di *spill-over* nella direzione indicata dalla Dichiarazione di Barcellona. Un potenziale di queste capacità è certamente contenuto, da un lato, nell'embrionale realtà delle formazioni organizzate e dei movimenti solidaristici della società civile, dall'altro nella dinamica dei processi di integrazione economica regionale, a partire da quello di Agadir. Giova pertanto ribadire la necessità che, soprattutto da parte della componente europea della struttura intergovernativa di Barcellona, si investa di più sulle ONG e sui movimenti sociali transnazionali, premiando così e incentivando la volontà d'impegno e l'interesse che essi dimostrano per il PEM in tutte le sue dimensioni, a cominciare da quelle di più alto profilo politico. Il quadro complessivo della regione si fa sempre più complesso e le possibilità di *governance* sostenibile diminuiscono in ragione del diffondersi degli atti terroristici, della cronicità del conflitto israelo-palestinese, dell'acuirsi dei fondamentalismi.

Per incentivare il dialogo interculturale e contribuire per questa via al processo di Barcellona, la Commissione europea si è fatta promotrice di una Conferenza a Bruxelles (20-21 marzo 2000), dedicata appunto al dialogo interculturale, coinvolgendo le risorse scientifiche del mondo accademico – parte significativa di società civile transnazionale –, segnatamente i professori della «Action Jean Monnet», i quali hanno partecipato sia al Comitato preparatorio sia ai lavori della Conferenza. Al termine delle sei sessioni di lavoro, cui hanno preso parte anche

membri del Parlamento europeo, diplomatici delle rappresentanze permanenti presso l'UE, funzionari delle istituzioni europee, nonché esponenti di organizzazioni non governative e rappresentanti del mondo religioso, è stata resa pubblica la Dichiarazione finale della Conferenza. In questa si afferma tra l'altro che « lo spazio Mediterraneo deve divenire uno spazio esemplare di valori comuni, contraddistinto dal rispetto condiviso dei diritti umani, dalla solidarietà, dalla comprensione reciproca e dall'accettazione della diversità delle culture» e che «l'educazione ai diritti umani, alla democrazia, alla tolleranza e alla pace è la base indispensabile del dialogo interculturale». Si afferma inoltre che «il processo di Barcellona dovrebbe essere rafforzato e la collaborazione euromediterranea stimolata nelle sue componenti umane, sociali e culturali, attraverso azioni concrete nei campi dell'educazione, della società civile e della comunicazione»⁵¹.

Non è il caso di fare l'apologia delle ONG né di sottolineare, ancora una volta, che, per la via pratica dei contatti e delle collaborazioni informali nonché per la capillarità della loro azione, insomma per loro natura costitutiva, esse facilitano il dialogo interculturale, quindi anche il dialogo politico, e che la comunicazione a rete di cui esse sono capaci, tesse concretamente l'infrastruttura della sicurezza umana e favorisce l'innescio di processi democratici ai livelli sottosistemici, a partire dai micro livelli locali.

Senza ombra di dubbio, la regione del Mediterraneo dispone di un bacino ricchissimo di risorse appunto di società civile. Ma per la loro piena fruizione, occorre affrontare il problema del rapporto tra le ONG del Nord e quelle del Sud del Mediterraneo, fortemente squilibrato a svantaggio delle seconde. Si ripropone quindi tra gli obiettivi prioritari del processo di Barcellona quello di destinare maggiori risorse per incentivare il radicamento e lo sviluppo di strutture di società civile nei paesi della sponda Sud: beninteso, con tutta la prudenza, ma anche con tutta la tenacia che operazioni di questo genere richiedono. È appena il caso di ricordare che questo figu-

ra da sempre tra gli obiettivi espliciti del processo di Barcellona: il salto di qualità sta ora nell'assegnargli un percorso preferenziale nell'agenda politica del partenariato.

¹ Vedi sul punto A. Papisca, *La sicurezza nelle relazioni internazionali*, in A. Papisca, M. Mascia, *Le relazioni internazionali nell'era dell'interdipendenza e dei diritti umani*, Padova, CEDAM, 2004¹, pp. 420-455.

² Commission on Global Governance, *Our Global Neighbourhood*, Oxford, Oxford University Press, 1995, p. 81.

³ Papisca, *La sicurezza nelle relazioni internazionali*, cit., pp. 346 ss.

⁴ *Ibidem*, p. 351.

⁵ B. Buzan, O. Waever, J. de Wilde, *Security: A New Framework For Analysis*, Boulder, Lynne Rienner, 1998; O. Waever, *Securitization and Desecuritization*, in R.D. Lipschutz (ed.), *On Security*, New York, Columbia University Press, 1995.

⁶ Cfr. R. Falk, *On Human Governance*, Cambridge, Polity Press, 1995; K. Krause, M.C. Williams (eds.), *Critical Security Studies: Cases and Concepts*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 1997; D.A. Baldwin, *The Concept of Security*, in «Review of International Studies», 1, 1997, pp. 5-26; K.E. Knutsson (ed.), *Culture and Human Development*, The Royal Swedish Academy of Letters and History, Almqvist and Wicksell Stockholm, 1998; A. Linklater, *The Transformation of Political Community: Ethical Foundations of the Post-Westphalian Era*, Cambridge, Polity Press, 1998; E. Alder, M. Barnett (eds.), *Security Communities*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998; L.H. Miller *Reality of Collective Security*, in «Global Governance», 5, 1999, pp. 303-322; D. Mutimer, *Beyond Strategy: Critical Thinking and the New Security Studies*, in C.A. Snyder (ed.), *Contemporary Security and Strategy*, London, Macmillan, 1999, pp. 77-101; R. Wyn Jones, *Security, Strategy and Critical Theory*, Boulder, Lynne Rienner, 1999; A. Suhrke, *Human Security and the Interests of States*, in «Security Dialogue», 3, 1999; H. van Ginkel, E. Newman, *In Quest of «Human Security»*, in «Japan Review of International Affairs», 1, 2000.

⁷ Commission on Human Security, *Human Security Now*, New York, 2003.

⁸ The Study Group on Europe's Security Capabilities, *A Human Security Doctrine for Europe. The Barcelona Report of the Study Group on Europe's Security Capabilities*, Presented to EU High Representative for Common Foreign and Security Policy, Javier Solana, Barcelona, 15 September 2004. Sull'approccio dell'UE alla sicurezza v. anche Consiglio europeo, *Un'Europa sicura in un mondo migliore. Strategia europea in materia di sicurezza*, Bruxelles, 12 dicembre 2003.

⁹ Cfr. J.-F. Daguzan, *La Charte euro-méditerranéenne pour la paix et la stabilité: éléments juridiques et politiques*, Paper produced in the framework of the EuroMeSCo's Working Group on the Euro-Mediterranean Charter for Peace and Stability, October 1999 (www.euromesco.org). V. anche R. Gomez, *The EU's Mediterranean policy. Common Foreign policy by the back door?*, in H. Sjursen and J. Peterson (eds), *A Common Foreign Policy for Europe? Competing Visions of the CFSP*, London, Routledge, 1998, pp.133-151; M. Ortega (ed), *The Future of the Euro-Mediterranean Security Dialogue*, Occasional Paper 14, Paris, weu Institute for Security Studies, 2000.

¹⁰ Cfr. A. Vasconcelos and G. Joffé (eds), *The Barcellona Process. Building a Euro-Mediterranean Regional Community*, Special Issue of «Mediterranean Politics», 5, 1, 2000; F. Volpi, *Regional Community Building and the Transformation of International Relations: The Case of the Euro-Mediterranean Partnership*, in «Mediterranean Politics», 9, 2, 2004, pp. 145-164.

¹¹ L'accordo di libero scambio tra Giordania, Egitto, Tunisia e Marocco è stato firmato il 25 febbraio 2004 e, nel breve periodo, dovrebbe coinvolgere altri sei paesi arabi: Algeria, Libia, Mauritania, Siria, Libano e Palestina.

¹² Il Gruppo «5+5» include 5 paesi del Maghreb (Algeria, Libia, Mauritania, Marocco e Tunisia) e 5 paesi dell'UE (Francia, Italia, Malta, Portogallo e Spagna).

¹³ Cfr. Abdullahi A. An-Na'im, *Human Rights in the Arab World: A Regional Perspective*, in «Human Rights Quarterly», 23, 2001, pp. 701-732.

¹⁴ Cfr. A. Papisca, *Il futuro delle Nazioni Unite: dalla parte della società civile globale*, in «Europa-Europe», iv, 4, 1995, pp. 161-197; F. Lotti e N. Giandomenico, *L'ONU dei popoli. Progetti, idee e movimenti per riformare e democratizzare le Nazioni Unite*, Torino, Edizioni Gruppo Abele, 1996. Vedi anche il Rapporto del Segretario generale delle Nazioni Unite presentato alla 57ª Sessione dell'Assemblea generale, *Strengthening of the United Nations: an agenda for further change*, Doc. A/57/387, 9 September 2002.

¹⁵ Cfr. Daguzan, *La Charte euro-méditerranéenne pour la paix et la stabilité*, cit., p. 5.

¹⁶ Dopo Barcellona, le Conferenze ministeriali si sono svolte a Malta (1997), Palermo (1998, riunione informale), Stoccarda (1999), Lisbona (2000, riunione informale), Marsiglia (2000), Bruxelles (2001), Valencia (2002) e Napoli (2003). Si segnalano anche le riunioni cosiddette di «mid-term» dei Ministri degli Esteri, in particolare quella di Creta (maggio 2003) e di Dublino (maggio 2004) e quelle di ministri con competenze settoriali (agricoltura, trasporti, energia, ambiente ecc.).

¹⁷ A oggi, quelli entrati in vigore sono sette, rispettivamente con l'Autorità Nazionale Palestinese (firmato nel 1997, entrato in vigore nel 1997), la Turchia (1995-1995), la Tunisia (1995-1998), Israele (1995-2000), il Marocco (1996-2000), la Giordania (1997-2002) e l'Egitto (2001-2004). Tre sono i paesi che hanno firmato l'accordo: Libano (2002), Algeria (2002) e Siria (2004). Cipro e Malta sono entrati dal 1º maggio 2004 nell'Unione Europea, mentre la Turchia resta per il momento un paese candidato. Il tredicesimo paese con il quale l'UE sta lavorando per aprire i negoziati è la Libia. È importante sottolineare che l'instaurazione del libero scambio a livello regionale è subordinata all'entrata in vigore di tutti gli accordi.

¹⁸ Regolamento (CE) 1488/96 del Consiglio del 23 luglio 1996 relativo a misure d'accompagnamento finanziarie e tecniche (MEDA) a sostegno della riforma delle strutture economiche e sociali nel quadro del partenariato euromediterraneo. Cfr. N. Karkutli, D. Bützler, *Evaluation of the MEDA Democracy Programme 1996-1998. Final Report*, Brussels, April 1999; R. Youngs, *The European Union and Democracy Promotion in the Mediterranean: A New or Disingenuous Strategy?*, in R. Gillespie, R. Youngs (eds), *European Union and Democracy Promotion: The Case of North Africa*, Special Issue of «Democratization», 9, 1, 2002, pp.40-62.

¹⁹ Cfr. Daguzan, *La Charte euro-méditerranéenne pour la paix et la stabilité*, cit. V. anche R. Balfour, *Rethinking the Euro-Mediterranean political and security dialogue*, Occasional Paper n. 52, Paris, European Union Institute for Security Studies, May 2004.

²⁰ Daguzan, *La Charte euro-méditerranéenne pour la paix et la stabilité*, cit., p. 11.

²¹ Cfr. R. Aliboni, *The Enhanced Political Dialogue in the Euro-Mediterranean Partnership*, Paper produced in the framework of the EuroMe-

SCO's Working Group on the Euro-Mediterranean Charter for Peace and Stability, October 1999 (www.euromesco.org). J. Monar, *Institutional Constraints of the European Union's Mediterranean Policy*, in «European Foreign Affairs Review», 3, 2, 1998, pp. 39-60; D. Schmid, *Optimiser le processus de Barcelone*, Occasional Paper 36, Paris, European Union Institute for Security Studies, July 2002.

²² Comprende le organizzazioni sindacali di tutti i paesi firmatari della Dichiarazione di Barcellona ed è stato promosso dalla Confederazione europea dei sindacati (CES) e dalla Confederazione internazionale dei sindacati liberi (ICFTU), con la partecipazione della Unione sindacale dei lavoratori del Maghreb arabo (USTMA) – organizzazione regionale che raggruppa le confederazioni di Algeria, Libia, Mauritania, Marocco e Tunisia – e della Confederazione internazionale dei sindacati arabi (CISA).

²³ Il forum è stato creato per iniziativa dell'UNICE e ha una struttura permanente denominata UNIMED Business Network, vedi il sito web www.unimedbn.be.

²⁴ L. Axworthy, *Human Security and Global Governance: Putting People First*, in «Global Governance», 7, 2001, pp. 20 ss.

²⁵ COM(2000) 479 definitivo, Bruxelles, 2000. Cfr. G. Joffé, *Europe and the Mediterranean: the Barcelona Process Five Years On*, London, The Royal Institute of International Affairs, 2000; M. Ortega, *A new EU policy on the Mediterranean?*, in J. Batt, D. Lynch, A. Missioli, M. Ortega, D. Triantaphyllou, *Partners and Neighbours: a CFSP a Wider Europe*, Chaillot Paper 64, Paris, European Union Institute for Security Studies, 2000, pp. 86-101; D.K. Xenakis, *Order and Change in the Euro-Mediterranean System*, in «Mediterranean Quarterly», 11, 1, 2000, pp. 75-90.

²⁶ SEC(2002) 159 definitivo del 13 febbraio 2002.

²⁷ Il plurale del termine latino *forum* è *fora*, ma nel corrente linguaggio internazionalistico viene usato l'inglese *forums*. Nel presente lavoro abbiamo utilizzato la forma italiana invariata: *forum*.

²⁸ Vedi la Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo «Imprimere un nuovo impulso alle azioni dell'UE coi partner mediterranei nel campo dei diritti umani e della democrazia. Documento d'orientamento strategico», COM(2003) 294 del 21.05.2003.

²⁹ Doc. 2000/458/PESC del 19.06.2000. Sul punto, v. C. Spencer, *The EU and Common Strategies: The Revealing Case of the Mediterranean*, in «European Foreign Affairs Review», 3, 2001, pp. 31-51.

³⁰ Doc A5-0087/2002 del 21 marzo 2002.

³¹ Come ricordato all'inizio, si è riunito tre volte a Bruxelles, rispettivamente il 27 e 28 ottobre 1998, l'8 e 9 febbraio 2001 e l'8 novembre dello stesso anno, in sessione straordinaria, all'indomani degli attentati terroristici negli Stati Uniti e una volta a Bari, il 17 e 18 giugno 2002. Nel marzo 2001, a Malta, si è riunito per la prima volta il Forum parlamentare euromediterraneo delle donne. Sul Forum parlamentare v. S. Stavridis, *The Parliamentary Forum of the Euro-Mediterranean Partnership: An Assessment*, in «Mediterranean Politics», 7, 2, 2002, pp. 30-53; R. Pace, S. Stavridis, D.K. Xenakis, *Parliaments and Civil Society Cooperation in the Euro-Mediterranean Partnership*, in «Mediterranean Quarterly», 15, 1, 2004, pp. 75-92.

³² Cfr. il capitolo 1 del presente volume.

³³ Sul punto, vedi il capitolo 2 del presente volume.

³⁴ Tra le principali ONG attive nei paesi partner del Mediterraneo si segnalano: in Algeria, il Sindacato nazionale degli avvocati algerini, la Lega

algerina dei diritti umani e la Lega algerina per la difesa dei diritti umani; in Israele, il Centro legale per i diritti della minoranza araba in Israele, l'Associazione araba per i diritti umani, il Comitato pubblico contro la tortura in Israele; in Giordania il Centro di ricerca Al-Urdun Al-Jadi; in Libano, la Fondazione per i diritti umani e umanitari, la Fondazione René Moawad e l'Associazione degli avvocati di Beirut; in Marocco, l'Organizzazione marocchina dei diritti umani e l'Associazione democratica delle donne del Marocco; in Palestina, il Centro palestinese per i diritti umani e la Società palestinese per la protezione dei diritti umani e dell'ambiente; in Siria, i Comitati per la difesa delle libertà democratiche e dei diritti umani e il Centro di Damasco per gli studi teorici e i diritti civili; in Tunisia, il Comitato per il rispetto delle libertà e dei diritti umani in Tunisia e il Consiglio nazionale per le libertà in Tunisia; in Turchia, l'Associazione dei diritti umani. Si segnalano inoltre alcune strutture culturali e di coordinamento Sud-Sud, quali l'Istituto arabo per i diritti umani con sede a Tunisi e l'Istituto del Cairo di studi sui diritti umani. Sul ruolo delle ong nel mondo arabo, vedi Abdullahi A. An-Na'im, *Human Rights in the Arab World*, cit., pp. 715 ss.

³⁵ Un'analisi critica dell'esperienza del Forum civile euromed nel periodo 1995-2002 è stata presentata dalla Asociación para la Cooperación con el Sur (ACSUR Las Segovias): *The Euromed Civil Forum. Critical Review 1995-2000*, in www.acsur.org. Vedi anche Institut de la Méditerranée, *Le rôle de la société civile euro-méditerranéenne, des organisations non gouvernementales et de la coopération décentralisée*, Ateliers Méditerranéens Interrégionaux (AMI), septembre 2000.

³⁶ Vi hanno partecipato oltre mille organizzazioni di società civile provenienti da 38 paesi. Il programma è stato articolato in 11 «working forums»: Commercio senza frontiere, Investimenti, Turismo, Tecnologia e cooperazione, Trasporti e territorio, Università e ricerca, Dialogo culturale, Spazi di cooperazione dei media, Ruolo delle donne, Migrazioni, Sfide ambientali e energetiche. I rapporti finali dei gruppi di lavoro sono consultabili nel sito web dell'Institut Europeu de la Mediterrània, Forum civil euromed, www.gencat.es/icm/euromed/afindex.htm. È appena il caso di far notare che l'Associación para la Cooperación con el Sur ha dichiarato che «la presenza e il supporto governativo sono stati così forti che risulta difficile chiamare il Forum un vero evento "civile"». A sostegno di questa tesi l'ACSUR porta due elementi. Il primo è che l'attenzione del forum è stata posta più sulle questioni economiche e commerciali che su quelle politiche relative alla promozione e protezione dei diritti umani, alla prevenzione dei conflitti e gestione delle crisi, allo sviluppo sociale e alla democratizzazione. Il secondo è rappresentato dal fatto che i principali enti finanziatori sono stati il governo spagnolo, il governo regionale della Catalonia, la Commissione europea, l'Unesco e un cartello di imprese private. Cfr. ACSUR Las Segovias, *The Euromed Civil Forum. Critical Review 1995-2000*, in www.acsur.org.

³⁷ Vi hanno partecipato 1400 persone in rappresentanza di 305 organizzazioni di società civile, di 18 paesi. La Conferenza alternativa è però rimasta un'esperienza spagnola, locale, che non ha saputo trasformarsi in una struttura permanente, capace di seguire gli sviluppi del processo di Barcellona.

³⁸ Si è svolto in concomitanza con la Conferenza ministeriale, non raggiungendo tuttavia l'alto livello di partecipazione che aveva caratterizzato il Forum di Barcellona.

³⁹ L'iniziativa del forum è stata dell'Istituto Catalano del Mediterraneo e della Fondazione Laboratorio Mediterraneo. Vi hanno partecipato oltre 2000 rappresentanti di organizzazioni di società civile.

⁴⁰ È il caso di segnalare che, come a Barcellona nel 1995, anche a Marsiglia un gruppo di organizzazioni nongovernative euromediterranee, coordinate dall'associazione francese ATTAC, ha promosso dal 9 all'11 novembre un forum alternativo dal titolo «Forum mediterraneo contro la globalizzazione neoliberale». Scopo della Conferenza era quello di protestare contro la realizzazione di uno dei tre grandi obiettivi del processo di Barcellona, la creazione di una zona di libero scambio.

⁴¹ Svoltesi presso l'Istituto di Sociologia della Université Libre de Bruxelles. È stato organizzato da un Comitato promotore composto dai rappresentanti del Forum civile di Bruxelles, del Forum dei cittadini del Mediterraneo, del Forum civile di Barcellona e di Marsiglia e della Fondazione Seydoux. Il coordinamento è stato affidato al Forum européen pour un contrat de génération nord-sud. I partecipanti al Forum sono stati circa 200. I lavori sono stati articolati in tre gruppi principali, quello sulla pace e la prevenzione dei conflitti nel Mediterraneo, quello sulle politiche migratorie e i movimenti di persone e quello sugli scambi culturali e umani.

⁴² Il forum si è svolto presso la Universidad Politécnica ed è stato organizzato da un Comitato direttivo composto dai rappresentanti di 15 network della società civile spagnola, tra i quali si segnalano il Coordinamento delle organizzazioni nongovernative per lo sviluppo della Regione di Valencia, la Fondazione per la solidarietà e il volontariato della Regione di Valencia, Amnesty International, Med Forum, Movimento di resistenza globale, Piattaforma internazionale per la globalizzazione dei diritti umani, Istituto Mediterraneo di Studi Europei. Il programma del forum è stato articolato sulla base di tre aree tematiche principali e di 13 gruppi di lavoro: Pace e sicurezza (Diritti umani, democrazia e stato di diritto; Risoluzione dei conflitti), Cooperazione economica e finanziaria (Diritti economici e sociali, lavoro precario e esclusione sociale; Sviluppo, co-sviluppo e cooperazione; Ambiente), Sviluppo sociale, culturale e umano (Migrazione e interculturalità; Cultura; Gioventù; Donne; Volontariato; Altre relazioni euromediterranee). Altri due gruppi hanno lavorato rispettivamente sugli strumenti di coordinamento nel FCE e sui Centri di studio politico e sociale della Regione euromediterranea. Cfr. il sito web del forum: www.fcevalencia2002.org.

⁴³ Organizzato dalla Fondazione Laboratorio Mediterraneo, sotto la responsabilità di un «Comité de pilotage», con la collaborazione della Piattaforma di ong per il Forum civile euromed e con il contributo della Commissione europea. I partecipanti sono stati circa 300, provenienti dalla regione euromediterranea.

⁴⁴ Cfr. Asociación para la Cooperación con el Sur, *The Euromed Civil Forum. Critical Review 1995-2000*, cit.

⁴⁵ *Ibidem*.

⁴⁶ Vedi Plate-forme non-gouvernementale pour le forum civil Euro-Med, *Réorganiser le forum civil euro-méditerranéen. Renforcer la coopération de la société civile dans le processus de Barcelone*, février 2003.

⁴⁷ Cfr. *The Cairo Declaration on Human Rights Education and Dissemination, Adopted by the Conference on Human Rights Education and Dissemination: A 21st Century Agenda at The Second International Conference of Human Rights Movement in the Arab World*, 13-16 October 2000, Cairo. Il FCE è espressione di un movimento che condivide il principio di

universalità dei diritti umani, in quanto riconosce espressamente che «i valori dei diritti umani sono il frutto della interazione e comunicazione tra civiltà e culture nella storia, il prodotto delle lotte di tutti i popoli contro tutte le forme di ingiustizia e oppressione interne e internazionali». Esso condivide altresì il significato assio-pratico della cultura dei diritti umani, ovvero l'obiettivo «di trasformare i principi dei diritti umani nella realtà sociale, economica e politica». Nella sua visione, il Diritto internazionale dei diritti umani è considerato come un «*minimum* su cui costruire e non da ridurre in nome della specificità culturale o di qualsiasi altro pretesto».

⁴⁸ I documenti sono consultabili nel sito web dell'Unione Europea all'indirizzo www.europa.eu.int/comm/external_relations/euromed/conf/index.htm.

⁴⁹ com(2000) 479 definitivo, Bruxelles, 2000, cit.

⁵⁰ Cfr. A. Bloed, P. van Dijk (eds.), *The Human Dimension of the Helsinki Process. The Vienna Follow-up Meeting and its Aftermath*, Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1991; M. Mascia, *I diritti umani nel sistema della CSCE*, in «Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli», v, 3, 1991, pp. 39-55.

⁵¹ Cfr. European Commission, *Intercultural dialogue*, Luxembourg, Office for official publications of the European Communities, 2003. Sul punto vedi anche European Commission, *Dialogue between peoples and cultures in the Euro-Mediterranean area. Report by the High-Level Advisory Group established at the initiative of the President of the European Commission*, Luxembourg, Office for official publications of the European Communities, 2004; Euro-Mediterranean Conference of Ministers of Foreign Affairs, *Presidency Conclusions. Action Programme for the Dialogue between Cultures and Civilisations*, Valencia, 22-23 April 2002; Euro-Mediterranean Mid-Term Conference of Ministers of Foreign Affairs, *Presidency Conclusions. Annex 1 – Guiding Principles for the Dialogue between Cultures and Civilisations*, Crete, 26-27 May 2003.

Stampato da
La Grafica & Stampa, Vicenza
per conto di Marsilio Editori® in Venezia

EDIZIONE

10 9 8 7 6 5 4 3 2 1

ANNO

2004 2005 2006 2007 2008

Idee d'Europa

a cura di Renato Cristin e Sandro Fontana

- Renato Cristin, Sandro Fontana, *Europa al plurale. Filosofia e politica per l'unità europea*, pp. 216
- Carlo Secchi, *Verso l'Euro. L'Unione Economica e Monetaria motore dell'Europa unita*, pp. 144
- Riccardo Garosci, *Consumatori d'Europa. Come l'Unione europea difende i cittadini prima, durante e dopo i consumi*, prefazione di E. Bonino, pp. 216
- Julien Benda, *Discorso alla nazione europea*, presentazione di A. Agnelli, pp. 128
- Edmund Husserl, *Crisi e rinascita della cultura europea*, a cura di R. Cristin, pp. 96
- Martin Heidegger, Hans-Georg Gadamer, *L'Europa e la filosofia*, postfazione di M. Riedel, pp. 108
- Amalia Sartori, *Una regione alla prova europea. Bilanci e prospettive*, pp. 120
- Antonio Preto, *Il Nordest in Europa. Le nuove sfide di un successo storico*, prefazione di S. Fontana, pp. 208
- María Zambrano, *L'agonia dell'Europa*, presentazione di M. García-Baró, pp. 120
- Davide Giacalone, *L'Europa dei diritti e delle libertà*, pp. xii-188
- Paul Michael Lützeler, *Identità europea e pluralità delle culture*, pp. 164
- Dieter Senghaas, *Europa, progetto di pace*, pp. 204
- Arno Baruzzi, *L'autonomia dell'Europa*, pp. 180
- Maria Grazia Melchionni, *Europa unita sogno dei saggi*, pp. 408
- Carlo Secchi, Carlo Altomonte, *L'euro: una moneta una Europa*, pp. 112
- Eduardo Lourenço, *Il tempo dell'Europa*, pp. 184
- Paolo Costa, Alberto Majocchi, Guido Montani, Antonio Papisca, Romano Prodi, *Più Europa meno Europa. La Convenzione e il processo costituzionale europeo*, a cura di P. Costa, pp. 144
- Hugo von Hofmannsthal, *La rivoluzione conservatrice europea*, presentazione di D. Barbarić, pp. 112
- Renato Brunetta, Antonio Preto, *Quindici più Dieci. Il difficile cammino dell'integrazione europea*, prefazione di S. Berlusconi, pp. 240
- István Bibó, *Il problema storico dell'indipendenza ungherese*, a cura di F. Argentieri e S. Bottoni, pp. 168

