

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA
DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE, GIURIDICHE
E STUDI INTERNAZIONALI

Corso di laurea Triennale in
Scienze Politiche, Relazioni Internazionali, Diritti Umani



**Il dialogo civile nell'Unione Europea:
il caso dello European Disability Forum**

Relatore: Prof. Marco Mascia

Laureanda: Valeria Burchiellaro

Matricola N. 1125972

A.A. 2020-2021

Indice

Introduzione.....p.4

Capitolo I

Società civile e dialogo civile nell'UE.....p.6

1 La prassi del dialogo civile nel sistema dell'Unione Europea....p.6

2 Dialogo civile e società civile....p.16

3 Dialogo sociale e dialogo civile: distinzione e complementarietà....p.28

4 Verso l'istituzionalizzazione del dialogo civile e la definizione di principi generali e requisiti minimi per la consultazione....p.34

5 La complessa tipologia degli attori del dialogo civile e il problema della rappresentatività delle OSC....p.52

Capitolo II

Lo European Disability Forum....p.69

1 Strategia d'intervento....p.69

2 Piano di lavoro annuale....p.72

3 Ruolo dell' European Disability Forum....p.75

Capitolo III

Agenda europea 2030: Principi e obiettivi....p.77

1 Il manifesto programmatico....p.77

2 Gli obiettivi dell' Agenda....p.83

3 Gli strumenti concreti dell'Agenda....p.88

Conclusioni....p.92

Bibliografia....p.93

Introduzione

Ho scelto di approfondire questo argomento di tesi per cercare chiarezza e risposte a quegli interrogativi che da molti anni giornalmente mi pongo:

- l'European Disability Forum offre concrete risposte agli 80 milioni di disabili?;
- i governi e la UE hanno affrontato pienamente il problema delle persone disabili?;
- perché i diritti dei disabili tendono ad essere marginalizzati?;
- nel momento attuale in cui le disuguaglianze sociali stanno crescendo, anche a causa del Covid, i diritti delle persone con disabilità sono ancora più a rischio?;
- è stato raggiunto lo scopo di includere in piena parità le persone disabili con il resto della società? Molte barriere sono state rimosse?;
- la società civile fornisce servizi in risposta alle esigenze di tutti?;
- c'è la possibilità di rendere partecipi e attivi tutti i cittadini al fine di sentire la loro voce?

Nel Primo capitolo la mia analisi si sofferma sul concetto di società civile nella storia del pensiero e nella società attuale.

Nel Secondo Capitolo mi sono soffermata sui compiti dell'European Disability Forum mettendo in luce il suo operato.

Nel Terzo Capitolo ho cercato di analizzare i progetti e gli obiettivi che gli organismi nazionali e sovranazionali affrontano per creare un mondo migliore, con particolare riferimento all' Agenda 2030.

Capitolo I

Il “dialogo civile” nell’Unione Europea

1. La prassi del dialogo civile nel sistema dell’Unione Europea

“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. Politologi e filosofi raffinati del calibro di Ph.Schmitter e J.Habermas la considerano, 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, il 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 correttamente), di “partecipazione politica” ai processi di decisione condotti in sede intergovernativa e sovranazionale. La probabile risposta è che, mancando in via generale l’altra dimensione della democrazia, quella “elettiva-rappresentativa”, cioè una più diretta

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

legittimazione delle istituzioni che nelle sedi inter- e sopra-nazionali decidono - il caso del Parlamento europeo è l'eccezione che conferma la regola. 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.

La prassi evolutiva europea è data 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 sottostante fenomenologia. In via di una prima visione generale, 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

Nell'Unione Europea (UE), il Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa² pare voler superare 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'articolo I-45 il "Principio

2 Approvato dal Consiglio europeo di Bruxelles del 18 e 19 giugno 2004.

di democrazia rappresentativa” e nell’articolo I-46 il “Principio di democrazia partecipativa”.

Nel sistema dell’UE, l’evidenza empirica in materia di “dialogo civile” 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 state le udienze conoscitive indette dalla successiva “Convenzione sul futuro dell’Europa” incaricata dal Consiglio europeo di Laeken 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 *networks* 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 ha aderito anche la Confederazione europea dei sindacati.

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*”.

Si ricorda inoltre che, in via per così dire anomica, 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.

Particolarmente importante è la rete dei programmi di mobilità, ricerca e scambi in via di sviluppo nelle università. Di evidente portata strategica è la rete innescata dal progetto che va sotto il nome di "Action Jean Monnet", avviato nel 1990 e che vanta oggi una struttura ricca di 1200 professori titolari di "Cattedre Jean Monnet" (Poli europei Jean Monnet). 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 52 paesi e coordinate dalla European Community Studies Association, ECSA-World. Dire delle Conferenze Jean Monnet e ECSA, "policy oriented", (bibl.) rapporti con il mondo delle istituzioni...

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 e 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 dei quindici stati membri, che formano il cosiddetto "COHOM", un comitato intergovernativo che affianca la Commissione nel settore della politica estera e di sicurezza comune⁴.

Sempre nel campo dei diritti umani, in occasione della 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 in cui le ONG stanno dimostrando di possedere perspicue capacità organizzative e di gestione è quello relativo al "meccanismo di

4 Finora si sono svolti 5 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.

reazione rapida”, operativo dal 2001 sulla base di un apposito regolamento del Consiglio⁵, in base al quale la Commissione europea può decidere di realizzare azioni rapide, efficaci e flessibili in risposta a situazioni di emergenza o di crisi⁶. L’atto che ha regolamentato il MRR è entrato in vigore il 2 marzo 2001 e scade il 31 dicembre 2006. L’azione svolta deve essere immediata e condotta entro un ragionevole limite di tempo, secondo modalità e tempi prestabiliti. Il MRR ha dato l’avvio ad azioni di natura civile, al fine di preservare o ristabilire le condizioni di stabilità essenziali ad una giusta implementazione e successo di politiche e programmi adeguati di aiuto, assistenza e cooperazione. L’UE ha utilizzato questo strumento in Afghanistan, nella regione dei Grandi Laghi e nei Balcani.

Nel settore dell’assistenza ufficiale allo sviluppo, la Commissione ha stimato che ogni anno sono destinati agli attori non statali 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 ad 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 e ECHO per discutere sulle priorità degli interventi da realizzare l’anno

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

6 Nel primo anno di attività, dei 36 progetti attivati, ben 26 sono stati assegnati ad 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.

successivo. Le ONG gestiscono quasi il 70% dei finanziamenti erogati da ECHO per gli aiuti umanitari⁷.

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 riguardanti il 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 ancora⁸.

La Commissione ha inoltre aperto alle ONG l’accesso a una vasta gamma di programmi comunitari debitamente finanziati, tra i quali i fondi strutturali, URBAN, LEADER+ e 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.

Quanto abbiamo sommariamente richiamato fornisce un significativo quadro delle opportunità di ruolo per le formazioni di società civile nei processi politici dell’UE, che sono sempre più numerosi nonostante le perduranti incertezze e ambiguità di collocazione nell’architettura istituzionale dell’Unione⁹.

7 Cfr. Commissione europea, *Partecipazione degli attori non statali alla politica di sviluppo della CE*, COM(2002) 598 definitivo, 07.11.2002.

8 Per una più completa rassegna in materia, v. 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.

9 V. M.Mascia, *Il sistema dell’Unione europea. Appunti su teorie, attori e processi*, Padova, Cedam, 2001.

1.2 Il principio della democrazia partecipativa nella Costituzione europea

Tra le novità della riforma di Lisbona, merita particolare attenzione il principio della democrazia partecipativa. Esso si affianca a quello, tradizionale, della democrazia rappresentativa nell'ottica di una migliore partecipazione dei cittadini europei alla vita democratica dell'Unione europea. La ragione dell'inserimento, nel quadro dei Trattati, di tale principio accanto a quello della democrazia rappresentativa risiede soprattutto nel convincimento che quest'ultima sia certamente necessaria ma ormai non più sufficiente a caratterizzare il fondamento democratico dell'integrazione europea¹⁰

Nuove prospettive si stanno intanto aprendo con il "Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa", il quale dedica alle formazioni di società civile l'intero articolo I-46 (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

10 Triggiani, E. *"Le nuove frontiere della cittadinanza europea"*. Bari, Cacucci Editori, 2015.

iniziativa di almeno un milione di cittadini dell'Unione appartenente 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 organizzazioni di società civile, OSC, nei confronti dei membri della “Convenzione europea sull'avvenire dell'Europa”¹¹, sia di una maturazione culturale delle élites 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 '90¹².

Nella tanto ambiziosa quanto ineludibile prospettiva di sviluppo della democrazia sopranazionale europea, l'art. I-46 del Progetto di Costituzione europea se da un lato prende atto, legittimandolo formalmente, del presente

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

12 Si segnalano, tra gli altri, i seguenti documenti della Commissione europea: *Comunicazione sulla promozione del ruolo delle associazioni e delle fondazioni in Europa*, COM/97/241 def., Bruxelles, 1997; *Documento di lavoro La Commissione e le organizzazioni non governative: rafforzare il partenariato*, COM(2000) 11, Bruxelles, 2000; *La governance europea. Un Libro Bianco*, COM(2001) 428 definitivo/2, Bruxelles, 2001; *Comunicazione 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 def., Bruxelles, 2002. Del Comitato economico e sociale europeo si vedano, tra gli altri, i seguenti pareri: Parere CESE 851/1999 del 22 settembre 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 luglio 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 aprile 2001 su “La società civile organizzata ed 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 marzo 2002 “La *governance* europea. Libro bianco”, GU C 125 del 27.5.2002, p.61.

stato di cose, dall'altro aggiunge ulteriori interrogativi a quelli già sollevati sia dalle istituzioni comunitarie sia dagli stessi ambienti di società civile¹³.

Il catalogo dei vecchi e nuovi interrogativi si articola nei 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 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?

13 V. 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 il 9 marzo 2004 sempre per iniziativa del CESE.

Ritengo che una risposta, almeno parziale, debba passare attraverso operazioni quali: la delucidazione della distinzione tra dialogo civile e dialogo sociale, la quale presuppone ovviamente una definizione plausibilmente attualizzata, dell'uno e dell'altro termine, ; la messa in evidenza dei percorsi di istituzionalizzazione e di regolamentazione del dialogo civile e il rapporto tra le OSC e le istituzioni dell'Unione; l'individuazione degli attori del dialogo civile e dei criteri di rappresentatività delle OSC.

2. Dialogo civile e società civile

Con il Libro Bianco sulla *governance* europea¹⁴, 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.

Il contesto strategico in cui si colloca il Libro bianco è quello della riforma del “modo in cui l'Unione esercita i poteri che le hanno conferito i suoi cittadini”¹⁵.

L'obiettivo è di dare concretezza, visibilità e “base legale” a due poli della

14 Commissione europea, *La governance europea. Un Libro Bianco*, cit. 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.

15 *Ibidem*, p.3.

sussidiarietà non previsti dal Trattato sull'Unione Europea (TUE), e cioè al polo "territoriale" di governo locale e regionale e al polo "funzionale" delle molteplici e diversificate formazioni di società civile.

Nel documento della Commissione si legge che

"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"¹⁶.

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

16 *Ibidem*, p.15.

organizzare in forma più sistematica un dialogo con le associazioni europee e nazionali delle amministrazioni regionali e locali”¹⁷.

Per Greenwood¹⁸, 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”. Mettere in nota

E’ dato intuire che l’elemento che spinge la Commissione ad affrontare, in maniera esplicita, il tema della partecipazione politica e quindi della legittimazione democratica **17** nell’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

17 *Ibidem*, p.12 e 13.

18 J.Greenwood, *The search for input legitimacy through organised civil society in the EU*, in “Transnational Association”, 2/2004, p.145. V. 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.

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 generale¹⁹.

La Commissione europea dimostra, senza ombra di dubbio, di riconoscere che i profondi cambiamenti 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*.

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 europei²⁰.

Si consideri inoltre che se i partiti nazionali perdono militanti e consenso popolare e soffrono di una ormai cronica crisi di leadership politica, 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

19 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.

20 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.

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 providenziale, verrebbe da dire – diffondersi 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"²¹.

E' dunque all'interno di questa dilatata prospettiva, che ha innegabili caratteri di emergenza, che si pone la necessità, innanzitutto per le istituzioni europee, di chiarire cos'è il dialogo civile e cosa si intende per società civile tenuto conto dell'evidente connessione, logica e pratica, dei due concetti.

Nel precedente capitolo mi sono sforzato di fornire una definizione plausibilmente attuale di società civile. Nelle pagine che seguono tornerò sul

21 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 un'azione normativa secondo il metodo comunitario", *ibidem*, p. 23ss. Per uno studio analitico dell'impatto del metodo aperto di coordinamento sulla governance europea, v. il numero speciale del "Journal of European Public Policy", 11, 2, 2004.

tema del “soggetto” allo scopo di illustrarne il nesso con l'oggetto”, con il dialogo civile appunto.

Occorre subito avvertire che non esiste ancora una definizione di “dialogo civile” che sia formalmente condivisa dalle istituzioni UE. 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 sviluppo²².

22 Cfr. Relazione del Presidente del CESE alla Conferenza “Participatory democracy on the European Constitution”, Brussels, 8-9 March 2004, in www.esc.eu.int.

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 “partners 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 ad 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, ecc²³.

Al presente stato di evoluzione della riflessione in materia, c’è 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 quasi 40 *networks* 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

23 Cfr. Pareri CESE 851/1999 del 22 settembre 1999 e 811/2000 del 13 luglio 2000, cit.

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"²⁴.

E' certamente legittima la preoccupazione di sostanza della Piattaforma. Ritengo comunque che la strada di delucidazione 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, per innanzitutto identificare il "chi" insieme con il "cosa", mi sembra alla fine connotato di buon senso comune. Detto questo, va subito segnalato che sul termine "società civile" il CESE ha portato avanti la sua riflessione con intenti "scientifici" che paiono molto più ambiziosi di quelli perseguiti nel definire il "dialogo civile". In questa sua intrapresa si è avvalso di una pluralità di strumenti, tra i quali un Gruppo di lavoro ad hoc²⁵,

24 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.

25 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.

conferenze²⁶, convenzioni e audizioni, i pareri²⁷, ed ha emesso formali pareri²⁸.

A supporto di questo suo lavoro di elucidazione, 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 in quello che è da considerare come il suo Parere più organico *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”²⁹. Nello stesso atto formale, c’è poi una definizione che enfatizza la dimensione

26 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”, Rome, 23-24 novembre 2003; “Participatory democracy: current situation and opportunities provided by the European Constitution”, Bruxelles, 8-9 marzo 2004.

27 Cfr. i Pareri citati alla nota 12. V. anche: Parere CESE 1398/1997 del 10 dicembre 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 gennaio 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 ottobre 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 ottobre 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 marzo 2002 “Immigrazione, integrazione e ruolo della società civile organizzata”, GU C 125 del 27.5.2002, p.112; Parere CESE 594/2003 del 15 maggio 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 luglio 2003 “Il ruolo della società civile nella politica europea di sviluppo”; Parere CESE 1624/2003 del 10 dicembre 2003 “Il ruolo della società civile nel quadro della nuova strategia per i Balcani occidentali”, GU C 80 del 30.3.2004, p.158.

28 Si segnalano, tra le altre, la “First Convention on the Civil Society organised at European level”, Brussels – 15-16 October 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”.

29 Parere CESE 851/1999, cit., p.33.

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 sussidiarietà³⁰.

Una 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”³¹. 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”³².

Fuori di 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

30 *Ibidem*, p.33.

31 *Ibidem*, p.32.

32 *Ibidem*, p.32.

interessi dei datori di lavoro e dei sindacati dei lavoratori, anche gli interessi cosiddetti 'generalisti', cioè una gamma praticamente illimitata di domande, aspirazioni, rivendicazioni e obiettivi.

Dal canto suo la Commissione, nel 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"³³.

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"³⁴.

E' 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

33 Commissione europea, *La governance europea. Un Libro Bianco*, cit., p.15.

34 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.

“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 complementarità

L'opinione oggi prevalente sia tra i "partners sociali" sia tra le OSC è che dialogo sociale e dialogo civile costituiscono 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 alcuni 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 sindacati³⁵. Per altri, dialogo civile e dialogo sociale sono complementari in quanto entrambi hanno radici nello stesso polo, quello funzionale, della sussidiarietà. Per altri ancora³⁶, 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

35 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.

36 Cfr. P. de Buquois, Discours présenté au Séminaire "Dialogue social européen et dialogue civil. Différences et complémentarités", 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).

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 tutela³⁷. 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 OSC³⁸. Per il Direttore dell’Ufficio europeo di Amnesty Internazionale, 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”³⁹. In proposito, la Piattaforma delle ONG

37 Cfr. R.Briesch, *Ouverture du séminaire, Discours présenté au Séminaire “Dialogue social européen et dialogue civil. Différences et complémentarités”*, cit., p.45.

38 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”, 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.

39 *Ibidem*, p.22.

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 Commissione ⁴⁰.

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 ruoli⁴¹.

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 avuto riguardo a importanti settori di intervento qualei 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

40 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.

41 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.

(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 per estendersi ad una pluralità di settori, praticamente a tutte le politiche dell'Unione, con evidenti rischi di genericismo.

Quanto a supporto di natura giuridico-formale, il dialogo sociale ha la sua "*legal basis*" negli articoli 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 partners sociali⁴². 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

42 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 ad un sostegno equilibrato 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. (...)".

consultazione delle parti interessate⁴³, 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 una chiara portata generale.

Ancora, nell'ambito del dialogo sociale la Commissione ha istituito, ai sensi dell'art. 138 TCE, un sistema di accreditamento dei partners sociali. Nel 2002 la stessa Commissione ha pubblicato una lista di 58 organizzazioni accreditate come partners sociali⁴⁴. 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 accreditamento⁴⁵.

43 COM(2002) 704 definitivo.

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

45 E' 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 scopi 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 CONECCS 726 organizzazioni di società civile.

➤ 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. E' dato prevedere che questo "dialogo" tra "dialoghi" non potrà che produrre un miglioramento della *governance* europea nel suo insieme, nel senso di una accresciuta capacità ricettive delle sue Istituzioni, e contribuire ad aumentare la visibilità degli attori del dialogo civile.

4. Verso l'istituzionalizzazione del dialogo civile e la definizione di principi generali e requisiti minimi per la consultazione

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 specializzate⁴⁶.

E' 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 fatto 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

46 V. Capitolo I, p.

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 venuta dall'Accordo di Cotonou⁴⁷, 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 all'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

⁴⁷ 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.

rispettivamente che “(...) 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 che “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 sviluppo⁴⁸.

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 CESE⁴⁹ e il Comitato delle Regioni (CdR)⁵⁰ espletano

48 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.

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

50 V. M. Mascia, *Il Comitato delle Regioni nel sistema dell’Unione europea*, Padova, Cedam, 1996.

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 consultazioni⁵¹. In questo contesto, è inoltre da segnalare che con il Trattato di Nizza è entrato in vigore il nuovo articolo 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 delle 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

51 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, (...)”.

necessario pubblicare i documenti delle consultazioni e giustificare la pertinenza delle sue proposte con riferimento al principio di sussidiarietà”.

Si inseriscono all’interno di questa strategia la “iniziativa a favore di una definizione interattiva delle politiche (DIP)”⁵², la base di dati denominata CONECCS, nonché il metodo aperto di coordinamento.

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”.

52 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 “feedback” inteso a raccogliere reazioni spontanee dei soggetti dell’input, l’altro di consultazione in senso proprio. Cfr. Doc. COM(2001) 1014 definitivo, Bruxelles, 2001.

4.1 Il punto di vista della Commissione europea

Un significativo documento è la Comunicazione *“sulla promozione del ruolo delle associazioni e delle fondazioni in Europa”*⁵³ 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”*⁵⁴, personalmente

53 COM(97) 241 definitivo, Bruxelles, 1997.

54 COM(2000) 11, definitivo, Bruxelles, 2000.

presentato dal Presidente Prodi e dal Vice Presidente 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 democratizzazione, agli aiuti umanitari, alla lotta contro l’esclusione sociale, l’educazione, la protezione dell’ambiente, le pari opportunità tra uomini e donne, la non discriminazione e lotta contro la xenofobia, il 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 principali⁵⁵. La prima, di evidente altissimo rilievo politico, è quella di contribuire alla crescita della *democrazia partecipativa*: alle ONG è

55 *Ibidem*, p.4ss.

riconosciuta la capacità di svolgere un ruolo di collegamento tra le istituzioni comunitarie e i cittadini, di fornire alle istituzioni sopranazionali 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*"⁵⁶ si

56 COM(2002) 704 definitivo, Bruxelles, 2002.

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"⁵⁷. 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* europea⁵⁸, 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 civile⁵⁹.

57 *Ibidem*, p.4.

58 Doc. A5-0399/2001.

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

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 ad organismi consultivi), una selezione delle cosiddette parti interessate.

Con il termine “consultazione”, la Commissione intende un processo mediante il quale le parti interessate contribuiscono alla elaborazione delle politiche UE nella fase che precede l’adozione di una decisione da parte della Commissione⁶⁰. La definizione appare alquanto restrittiva, poiché limita la consultazione alla prima fase del processo decisionale comunitario, quella che vede la Commissione impegnata ad 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. E’ 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 alla politica europea di sicurezza e difesa 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

60 *Ibidem*, p.14.

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 che informa l'illustrazione del contenuto. 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"⁶¹), 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 riceverta dei contributi e al *feedback* (la riceverta 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)⁶². La disciplina relativa ai principi generali e ai requisiti minimi

61 <http://europa.eu.int/yourvoice>.

62 COM(2002) 704 definitivo, Bruxelles, 2002, p.17ss.

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”⁶³), le consultazioni previste da altre convenzioni internazionali⁶⁴.

Per concludere sul punto, con Greenwood⁶⁵ possiamo dire che la Commissione europea, con quest’ultima Comunicazione, ha portato a termine il lavoro, iniziato nel 1992, volto a definire standards comuni in materia di consultazione e ha segnato sul tavolo delle relazioni con le OSC un punto a suo favore all’interno di un più ampio pacchetto (*wider package*) che prevede più partecipazione in cambio di maggiore trasparenza e *accountability*. La prossima mossa spetta naturalmente alle organizzazioni di società civile.

4.2 Il punto di vista del Comitato economico e sociale europeo

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

64 Cfr. COM(2002) 704 definitivo, cit., p.14 e 15.

65 Cfr. J.Greenwood, *op.cit.*, p.150.

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"⁶⁶ 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 organizzazioni e i networks della società civile europea" ha presentato il suo Rapporto finale⁶⁷, con il quale propone di

⁶⁶ Parere CESE 811/2000 del 13 luglio 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 settembre 1999, cit., p.36.

⁶⁷ V. doc. CESE 1498/2003 fin.

istituire una struttura di consultazione permanente in grado di agire come “organo di collegamento” e “forum per il dialogo politico”, denominata “Gruppo di contatto con le organizzazioni e i networks europei”. Questo Gruppo avrebbe il compito 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 dovrebbe essere composto da dieci membri del CESE (il presidente, i tre presidenti di gruppo e i sei presidenti di sezione) e da non più di venti rappresentanti di organizzazioni e networks europei il più possibile rappresentativi dei vari settori della società civile organizzata, quali “economia e mondo del lavoro, sviluppo, educazione e cultura, diritti umani, beneficenza, ecc.". la scelta dei rappresentanti delle OSC spetterebbe agli organi di coordinamento delle stesse OSC. Il Gruppo dovrebbe riunirsi 3 o 4 volte l'anno per discutere un'agenda dei lavori concordata insieme dal Presidente del CESE e dal Portavoce delle OSC. Il Gruppo di contatto dovrebbe funzionare in via sperimentale per un periodo di due anni. 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 ci sembra poco coraggiosa 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 III del CESE in un gruppo che rappresenti esclusivamente la società civile organizzata senza fini di lucro. E’ sicuramente una proposta che non tiene conto del ruolo che le ONG già

svolgono nel sistema politico dell'UE e dell'importante previsione "costituzionale" contenuta nell'art. I-46. 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". Insomma, gli attuali membri del Comitato non sembrano disposti ad aggiungere un posto a tavola, con autonomo rilievo, per le organizzazioni non governative.

4.3 Il ruolo 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 ad 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 sviluppo⁶⁸, all'aiuto umanitario⁶⁹, alla

68 V., 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 partners nei paesi in sviluppo; avere le necessarie competenze amministrative per la gestione dei progetti; conoscere il settore e i paesi destinatari dell'azione.

69 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: le capacità di gestione amministrativa e finanziaria; le capacità tecniche e logistiche in relazione all'azione prevista; l'esperienza nel settore dell'aiuto umanitario; la disponibilità a partecipare, in caso di bisogno, al sistema di coordinamento stabilito nell'ambito di un'azione umanitaria; l'attitudine e la disponibilità a sviluppare rapporti di cooperazione con gli operatori umanitari e le comunità di base dei paesi terzi interessati; l'imparzialità nell'attuazione dell'aiuto umanitario; la precedente esperienza nel paese terzo in cui è prevista l'azione umanitaria in questione.

promozione dei diritti umani e dei principi democratici nei paesi terzi⁷⁰, alla tutela dell'ambiente⁷¹, agli affari sociali⁷².

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

70 L'articolo 5 del Regolamento n.976/99 del Consiglio, del 29 aprile 1999, colloca le ONG tra i "partners" 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 partners nei paesi terzi interessati.

71 V., per esempio, la Decisione del Consiglio 97/872 del 16 dicembre 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".

72 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 novembre 2000 che istituisce un programma d'azione comunitario per combattere le discriminazioni (2001-2006) e la Direttiva 2000/78/CE del Consiglio del 27 novembre 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 (...) b) procede ad 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".

di costituzionalizzazione del sistema UE. Proclama al riguardo l'articolo 12 (libertà di riunione e di associazione) "1. 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 esplicita traduzione nell'articolo I-46 del Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa.

5. La complessa tipologia degli attori del dialogo civile e il problema della rappresentatività delle OSC

5.1 Gli 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 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 civile⁷³:

- gli attori del mercato del lavoro (*market players*), con ruolo di partners sociali;
- le organizzazioni che rappresentano soggetti sociali ed economici, ma che non sono partner sociali in senso stretto;
- le organizzazioni non governative, 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 organizzazioni mediante le quali i cittadini partecipano alla vita locale: per esempio, le organizzazioni giovanili, le associazioni della famiglia, i comitati di quartiere, ecc.;

⁷³ Parere CESE 851/1999 del 22 settembre 1999, cit.; Commissione europea, *La governance europea. Un Libro Bianco*, cit.

- le comunità religiose.

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

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 a fini di lucro"⁷⁴. Nell'Accordo di Cotonou si precisa che "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 possibili 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

⁷⁴ Cfr. Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo e al Comitato economico e sociale "Partecipazione degli attori non statali alla politica di sviluppo della CE", COM(2002) 598 definitivo, 07.11.2002, p. 5.

all'innesco di un esteso processo di fecondazione, o contaminazione valoriale, ad opera dei diritti umani, tale da arrecare grandi 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 della deontologia democratica che L.Graziano⁷⁵ preconizza per le strutture del lobbismo: "Possiamo insomma accogliere le lobbies nell'armamentario della democrazia solo se rafforziamo la democrazia come ambito dell'eguaglianza", nell'assunto fatto proprio da Graziano⁷⁶, e da me condiviso, del realistico avvertimento di Walzer⁷⁷: "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 ONG⁷⁸. Questa preoccupazione induce

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

76 *Ibidem*, 274.

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

78 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 *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.

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 attualmente approfondendo in materia. Nella Comunicazione "*sulla promozione del ruolo delle associazioni e delle fondazioni in Europa*"⁷⁹ la Commissione illustra 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

E' il caso di far notare che l'aggettivo "non governativo" 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. Esistono ormai una pluralità di sigle che tendono a sostituire quella di ONG: CBOs (Community based organisations), GROs (Grassroots 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, in altri 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, 2004 (3a ed.).

79 COM(1997)241 definitivo.

Maastricht e Nizza contengono apposite disposizioni -, i sindacati e le congregazioni religiose.

Per la Commissione, i requisiti che una ONG dovrebbe possedere per far parte di un comitato consultivo sono: 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 catalizzatori per lo scambio di informazioni e di idee tra la Commissione e i cittadini⁸⁰.

80 Commissione europea, *La Commissione e le organizzazioni non governative: rafforzare il partenariato*, (COM(2000)11 definitivo. 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 luglio 1996.

5.2 Il problema della rappresentatività delle OSC

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 nazionali⁸¹.

Dal canto suo, il Comitato economico e sociale, nel parere sulla *governance* europea, individua nove criteri che le OSC dovrebbero possedere per essere considerate rappresentative⁸²: 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 indipendente, disporre di un mandato vincolante e non essere sottoposta a istruzioni provenienti dall'esterno; essere trasparente, 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.

Il CESE avanza le sue osservazioni critiche e le sue proposte migliorative rispetto alla filosofia della Commissione⁸³.

81 COM(2002) 704 definitivo, cit., p.11.

82 Parere CESE 357/2002 del 20 marzo 2002, cit., p.64.

83 Parere CESE 811/2000 del 13 luglio 2000, cit.

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"⁸⁴. 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

84 Parere CESE 851/1999 del 22 settembre 1999, cit., p.49.

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 vista⁸⁵. 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 la seguente tipologia di ONG. Quelle che rappresentano particolari gruppi o di ONG (per esempio, le ONG europee ‘umbrella’, che rappresentano le loro organizzazioni-federazioni nazionali membri) o di cittadini (per esempio, le ONG che si occupano di disabilità e che rappresentano e lavorano per le persone con disabilità). Ci sono poi le ONG che rappresentano gli interessi-

85 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.

bisogni di tutte 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, una terza categoria di ONG, quella più numerosa, rappresenta e promuove interessi pubblici, idee o valori, come fanno, per esempio, le ONG ambientaliste o quello 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 “representativeness” deve comprendere un giudizio sia qualitativo sia quantitativo del modo e dell’ampiezza con cui le ONG rappresentano 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 considerando variabili quali la trasparenza, la responsabilità (*accountability*), l’efficienza e l’efficacia con cui realizzano il proprio mandato statutario. L’approccio ONG alla consultazione è dunque un approccio “inclusivo”, 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 Warleigh⁸⁶, 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 ad 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” allora dovranno promuovere al loro interno un reale processo di democratizzazione attraverso una riforma delle procedure e dei meccanismi di partecipazione e l’avvio di percorsi formativi in funzione di una estesa socializzazione politica *in re* integrazione europea. Per le ONG, afferma Warleigh, la democratizzazione interna è il prezzo da pagare per avere accesso al processo decisionale comunitario.

Se la Commissione europea, negli ultimi dieci anni, ha promosso e sviluppato un sistema avanzato di dialogo con la società civile, per quanto ancora privo di formale “base legale”, Parlamento europeo e Consiglio hanno dal canto loro dimostrato una certa “moderazione” nell’introdurre e strutturare un dialogo con le organizzazioni della società civile. Il Parlamento europeo è comunque considerato dalle ONG l’istituzione per così dire più accessibile. Frequenti sono i contatti con singoli parlamentari, le Commissioni e i gruppi politici (v. figura

86 A. Warleigh, *‘Europeanizing’ Civil Society: NGOs as Agents of Political Socialization*, in “Journal of Common Market Studies”, 39, 4, 2001, p.635 e 636.

3). Per esempio, numerosi intergruppi sono creati da parlamentari appartenenti a diversi gruppi politici su sollecitazione di ONG.

Il dialogo con il Consiglio ha avuto un'accelerazione a partire dall'anno 2000, quando il Gabinetto Prodi ha consentito alle ONG di partecipare ad alcune riunioni del Consiglio e quando lo stesso Consiglio europeo ha cominciato a fare riferimenti espliciti alle ONG e alla società civile nelle "conclusioni" delle sue riunioni⁸⁷. Nel dicembre 1999, le ONG furono per la prima volta inserite nella delegazione UE alla ... 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. Si tratta ora, concretamente, di 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 dovrebbe essere rafforzata l'attività di lobby delle Piattaforme nazionali nei confronti dei rappresentanti governativi dei rispettivi paesi nel Consiglio e dei rappresentanti permanenti a Bruxelles⁸⁸.

Numerose sono le proposte avanzate dalle ONG per potenziare il dialogo civile con le istituzioni dell'UE. Segnaliamo, tra le altre, la convocazione di una

⁸⁷ 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).

⁸⁸ Sul punto, v. 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.concordeurope.org.

Conferenza annuale UE-ONG sul dialogo civile, la creazione di “NGOs Liaison Points” all’interno dei servizi della Commissione e presso le delegazioni 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.

5.3 La sfida della partecipazione delle OSC nel sistema dell'Unione Europea

Come sottolineavo all'inizio, in tempi di ristrettezze economiche e di sempre più limitate capacità delle istituzioni di governo oltre che di 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* nell'area di un medesimo riconoscimento formale: altro è favorire l'interscambio e se si vuole il bilanciamento di potere tra due distinte categorie, altro costringere le stesse a innaturali compromessi identitari. E' 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 pretendere di continuare a rappresentare le ONG. E' 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 Eight o CONCORD dispongono di un alto livello di rappresentatività sociale e hanno tutti gli *skills* 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 anche sulla base di criteri già segnalati, e da meglio definire, nei documenti della Commissione europea.

All'obiezione che un più sostanziale 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, Commissione per le petizioni al Parlamento europeo, la stessa Corte di giustizia, ovviamente il diritto di elettorato attivo e passivo per il Parlamento europeo, l'iniziativa legislativa prevista dall'art.1-46,4 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.

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, ha dei vantaggi

evidenti per le organizzazioni che ricevono tali contributi, dall'altro, dovrebbe indurre le ONG ad un maggiore livello di trasparenza e a un allargamento del dialogo civile a tutte quelle associazioni che stanno al di fuori del cosiddetto "Brussels Establishment"⁸⁹.

C'è la sfida dell'expertise, della preparazione dei quadri. Le ONG più qualificate stanno facendosi carico. Perfino gli ambienti più contestatari oggi si sono messi nell'ottica del dialogo. Un segnale significativo viene dalla Perugia-Assisi, la storica marcia per la pace che coinvolge centinaia di migliaia di partecipanti. Nel 2003, gli organizzatori (un cartello di oltre 500 associazioni e di altrettanti enti locali e regionali) hanno dedicato la marcia e la collegata Assemblea dell'ONU dei Popoli al ruolo dell'Europa nel mondo.

Quanto mai attuale è la riflessione prescrittiva di Ph. Schmitter uno dei più noti studiosi dell'integrazione europea, che vorrei riassumere, pur se velocemente, a conclusione del presente capitolo.

Ph. 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 facilitato da "new

89 Sul punto, v. 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.

inputs and obligations for citizens and new channels for territorial and functional representation”⁹⁰.

In altri termini, la partecipazione politica popolare di cui c’è bisogno 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 consultivi⁹¹. 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”⁹².

Schmitter giunge a proporre un elenco di requisiti che una ONG europea dovrebbe possedere per ottenere lo status semi-pubblico: avere partners 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.

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

91 Ph.C.Schmitter, *Come democratizzare l’Unione e uropea e perché*, Bologna, cit., p.86ss.

92 *Ibidem*, p.88.

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. Se ogni cittadino versasse una somma pari a 10 dollari, si potrebbe raccogliere, nell'attuale UE a 15 membri, la somma di 2,81 miliardi di dollari. Questo denaro verrebbe re-distribuito sotto forma di "voucher" (buoni) alle associazioni organizzate a livello europeo con status semi-pubblico. Il valore di questi buoni dovrebbe essere stabilito dal PE 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.

Capitolo II

L' European Disability Forum

1. Strategia d'intervento

L' European Disability Forum è un' organizzazione non governativa, (ONG) indipendente che difende i diritti di 80 milioni di persone con disabilità in Europa. EDF è una piattaforma unica che riunisce Organizzazioni di persone con disabilità in tutta Europa. L'EDF è un'organizzazione gestita da persone disabili e dalle loro famiglie. È una voce forte per persone con disabilità in Europa.

Lo scopo strategico è di difendere l'Agenda del FES nel periodo 2017-2021. Questa ONG ha lo scopo di impattare negli interessi politici ed economici al fine di fornire dei vantaggi per la vita e il godimento dei diritti umani delle persone con disabilità. Questa ONG ha un piano d'azione ben definito: influenzare l'Unione Europea, comprese le sue istituzioni chiave, stabilendo un processo globale per far sì che la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità (CRPD) sia pienamente promossa, implementata e monitorata. L'accessibilità e l'inclusione sono promosse attraverso la legislazione pertinente e futura e l'UE adotta misure per ridurre la povertà e l'esclusione sociale delle persone con disabilità in Europa. I risultati raggiunti da quest piano d' azione sono notevoli:

- Sono stati dimostrati progressi annuali del Comitato CRPD nell' UE e in tutte le istituzioni UE
- Un dialogo strutturato e significativo con il movimento dei disabili e con tutte le principali istituzioni europee
- Le istituzioni UE hanno mantenuto o sviluppato strutture per l' attuazione della CRPD e hanno coinvolto tutto l' EDF in queste istruzioni
- Le politiche e la legislazione UE esistenti e future sono monitorate e applicate efficacemente a livello nazionale con un significativo coinvolgimento dei DPO
- La legislazione UE nuova o riveduta viene esaminata nello sviluppo e per assicurare che i diritti delle persone con disabilità siano integrati con la CRPD
- Nuove politiche e legislazioni, così come i meccanismi e le norme a sostegno di queste, sono pienamente intraprese per attuare la CRPD nell'affrontare le preoccupazioni più urgenti delle persone con disabilità nell UE
- Tutte le istituzioni UE hanno punti focali nel CRPD dotati di buone risorse e un meccanismo interistituzionale sostiene i loro sforzi reciproci per attuare la CRPD e tutti i membri dell EDF sono pienamente coinvolti con il loro movimento
- I membri del EDF sono pienamente sostenuti nella loro promozione e monitoraggio della CRPD e di altri trattati sui diritti umani e al miglioramento della qualità di vita delle persone con disabilità. L' obiettivo generale di questa ONG è quello di creare un nuovo quadro sui diritti umani per le persone con disabilità nell'UE. Come potrà essere raggiunto?

Per mano di fonti dell' EDF , si può constatare come essa punti ad una strategia globale per i diritti delle persone con disabilità 2021-2030 che sarà attuata attraverso un accordo istituzionale dell'UE. La nuova strategia globale sui diritti umani delle persone con disabilità - 2020-2030 dovrebbe essere allineata con la CRPD e il periodo di tempo che coincide con il punto finale per l' Agenda Globale per lo Sviluppo Sostenibile. ⁹³

Gli obiettivi di questa strategia globale dovrebbero essere integrati nel bilancio 2021-2027

Per migliorare i propri sforzi l' EDF rivedrà le strutture dei comitati e dei gruppi di lavoro per massimizzare il loro coinvolgimento in una gamma diversificata di membri, investendo in più tempo e risorse delle capacità per creare un senso di visione condivisa , appartenenza, cooperazione e proprietà all'interno della rete

93 [European Disability Forum – Nothing about us without us | Disability rights advocacy in the EU \(edf-feph.org\)](https://www.edf-feph.org/)

2. Piano di lavoro annuale

Per raggiungere questi macro e micro obiettivi, l' European Disability Forum si è dotata di un piano annuale, attraverso il quale definisce gli obiettivi programmatici ed i mezzi per attuarli. Le principali direttrici su cui si basa il loro progetto sono:

- I. Costruire la capacità dell' organo direttivo, dei comitati, dei gruppi di esperti e dei membri del FES su argomenti prioritari selezionati nonché sulle competenze chiave. Gli argomenti vengono scelti con i membri e devono vertere sulle priorità espresse nello sviluppo di questa strategia
- II. Collegare i membri tra di loro usando i canali di comunicazione esistenti e nuovi. Assicurarsi che tutti i membri abbiano la possibilità di imparare a usare le notizie e gli strumenti di comunicazione
- III. Costruire la capacità e l' efficacia del comitato per i giovani e del comitato per le donne del FES
- IV. Creare commissioni per le politiche sociali e l' inclusione per i diritti umani e la non discriminazione all interno del FES
- V. Trovare meccanismi per promuovere una maggiore diversità all' interno del FES e costruire tra i membri la capacità di affrontare la discriminazione intersezionale multipla
- VI. L' Esperienza dei membri del FES è una risorsa chiave per questo lavoro
- VII. Migliorare la Cooperazione transnazionale, e lo sviluppo di capacità tra i DPO e il rafforzamento della voce delle organizzazioni delle persone con disabilità più emarginate

VIII. Identificare le debolezze o le lacune del movimento per le persone disabili in Europa e affrontarle insieme ai Membri ⁹⁴

Questa programmazione prevede un' intensa Cooperazione internazionale, volta ad Assicurarsi che l' EDF usi la sua influenza per promuovere i diritti inclusivi influenzando le politiche e i programmi esterni dell UE e trovando opportunità per collaborare e sostenere il movimento per la disabilità a livello globale. Dovranno però essere implementati, a livello europeo ed internazionale, i quadri della regolazione, per far sì che essi diventino maggiormente vincolanti, in maniera tale da avere maggior peso delle raccomandazioni o dei pareri. L' ONG in questione individua, ad esempio, la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità e la strategia europea sulla disabilità ed il quadro Sedai (organizzazioni e popoli de la Ruota del tempo)per l'azione del rischio di disastri.

L' Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile, è invece vincolante, dato che (obbliga nelle politiche di cooperazione interna e internazionale dell UE con gli Stati membri. Il Consiglio d Europa attuerà la sua strategia sulla disabilità entro il 2023. Prioritaria sarà la ratificazione delle iniziative legislative adottate, che però devono essere ancora monitorate ed implementate. Essi corrispondono ai casi di Standard europei rilevanti per le persone con disabilità (mandato 376) della Commissione e il mandato 473 così come qualsiasi standard collegato alla legislazione chiave per l'EDF e i suoi membri, come la Direttiva Web e la Direttiva Ascensori o l' 'Atto europeo

94 Idem

sull'Accessibilità Le norme UE esenti dovranno essere attuate: esse sono la direttiva sul accessibilità web, la legislazione sui diritti dei passeggeri, il regolamento sull'accessibilità ferroviaria (TSI-PRM) sui regolamenti dei fondi strutturali e investimento europeo , la direttiva sugli appalti pubblici e la direttiva sull'uguaglianza nell'occupazione.

3. Ruolo dell'European Disability Forum

Il ruolo trainante dell' EDF sarà quello di romuovere con successo la CRPD . Per farlo, nei prossimi quattro anni il Forum si concentrerà su varie questioni:

- * Assicurarsi che l' UE e i suoi Stati membri recepiscano e attuino i diritti delle persone con disabilità nel loro approccio di sviluppo sostenibile (SDGs) e alla cooperazione internazionale *
- * Impegnarsi nel meccanismo regionale della Commissione Economica per lo sviluppo Sostenibile per le persone con disabilità, per gli SDGs forti in Europa e nella regione (UN ECE) e nel mondo *
- * Cooperare con le reti regionali di DPO in Africa (ASEAN) Associazione delle Nazioni sud- est Asiatico Pacifico, America Latina e regioni arabe per rafforzare il loro lavoro e promuovere la CRPD e gli SDGs sia a livello regionale che internazionale *
- * Contribuire al lavoro dell' IDA per promuovere la CRPD all'interno de lle Nazioni Unite e sostenere l' IDA nei suoi sforzi per assicurare che i diritti delle persone con disabilità siano effettivamente approvati attraverso l' intero sistema di trattati delle Nazioni Unite

- Sfruttare le opportunità per ridurre il rischio di disastri inclusivi della disabilità attraverso il Sendai Framework for action e la Carta sull' inclusione delle persone con disabilità nell'azione umanitaria
- Cooperare con i DPO nella più ampia regione europea e cercare opportunità per costruire la capacità di impegnarci a dar voce alla CRPD insieme ai DPO di questa regione e degli SDGs
- Promuovere il riconoscimento del Consiglio d'Europa del ruolo delle DPO nel dialogo politico e il coinvolgimento dell'EDF e dei suoi membri nelle politiche del Consiglio d'Europa relative alla disabilità. L'attuazione della strategia del Consiglio d'Europa nel promuovere i diritti umani delle persone con disabilità come sancito dalla CRPD
- Integrare la CRPD nel lavoro sui diritti umani del Consiglio d'Europa in particolare quello del Comitato di esperti sui diritti delle persone con disabilità, della Corte europea dei diritti umani e del Commissario per i diritti umani
- **Promuovere un cambiamento nel linguaggio stigmatizzante nella Convenzione sui diritti umani del Consiglio d'Europa e nella Convenzione sui diritti umani e la biomedicina per allinearli agli attuali standard sui diritti umani.**⁹⁵

95 Idem

Capitolo III

L' Agenda 2030: Principi e obiettivi

1. Il manifesto programmatico

L' Agenda 2030 è un programma d'azione per le persone, il pianeta, la prosperità e persegue il rafforzamento della pace universale in una maggiore libertà volta a sradicare la povertà in tutte le sue forme. Anche la povertà estrema viene vista come una sfida globale: il requisito fondamentale per la sua debellazione passa attraverso uno sviluppo sostenibile. Tutti i paesi e le parti prese in causa, agendo in associazione e collaborando, implementano questo programma. Sono decisi a fare i passi necessari per intraprendere uno sviluppo sostenibile e di resilienza. Mirano a completare ciò che prima non si era riusciti a realizzare. Hanno come obiettivo la piena realizzazione dei diritti umani e a raggiungere la parità di genere, ovvero l'emancipazione di tutte le donne e ragazze, e che tutti gli esseri viventi possano godere di una vita prospera e soddisfacente. L'Agenda 2030 porta con sé una grande novità: per la prima volta viene espresso un chiaro giudizio sull' insostenibilità dell'attuale modello di sviluppo, non solo sul piano ambientale, ma anche su quello economico e sociale, superando in questo modo definitivamente l'idea che la sostenibilità sia unicamente una questione ambientale e affermando una visione integrata delle diverse dimensioni dello sviluppo.⁹⁶ Queste dimensioni, correlate tra loro, sono quella economica, sociale ed ambientale. Essi sono interconnesse ed indivisibili. Ogni obiettivo non può essere

96 ASVIS, *“L'Agenda 2030 dell'Onu per lo sviluppo sostenibile”*

considerato in maniera indipendente ma deve essere perseguito sulla base di un approccio sistemico, che tenga in considerazione le reciproche interrelazioni e non si ripercuota con effetti negativi su altre sfere dello sviluppo. Solo la crescita integrata di tutte e tre le componenti consentirà il raggiungimento dello sviluppo sostenibile.⁹⁷ Il fine ultimo di questo approccio sistemico è volto ad assicurare che tutti gli esseri umani vivano con dignità ed uguaglianza e che possano realizzare il loro potenziale in un ambiente sano per le generazioni future, proteggendo il pianeta dalla degradazione attraverso un consumo e una produzione consapevole e gestendo le risorse naturali in maniera sostenibile. Esso dovrà promuovere le società pacifiche, giuste ed inclusive, libere dalla violenza e dalla paura. Per raggiungere gli obiettivi prefissati dovranno essere mobilitati i mezzi necessari per realizzare i piani dell'Agenda attraverso una collaborazione globale per lo Sviluppo Sostenibile basata su uno spirito di rafforzata solidarietà globale concentrando il loro interesse sui bisogni dei più deboli con la partecipazione di tutti i paesi, tutte le parti prese in causa. Il manifesto programmatico dell' Agenda si può cogliere nel terzo punto della sua introduzione:

“ Deliberiamo, da ora al 2030, di porre fine alla povertà e alla fame in ogni luogo; di combattere le disuguaglianze all'interno e fra le nazioni; di costruire società pacifiche, giuste ed inclusive; di proteggere i diritti umani e promuovere l'uguaglianza di genere e

97 Idem

l'emancipazione delle donne e delle ragazze; di assicurare la salvaguardia duratura del pianeta e delle sue risorse naturali. Deliberiamo anche di creare le condizioni per una crescita economica sostenibile, inclusiva e duratura, per una prosperità condivisa e un lavoro dignitoso per tutti, tenendo in considerazione i diversi livelli di sviluppo e le capacità delle nazioni."⁹⁸

Gli attori che concorrono a questo programma sono i Capi di Stato e Governo mondiali, assieme ai rappresentanti dell' Onu. In questi quindici anni, i macro-obiettivi da raggiungere sono i seguenti:

- I. Sradicare la povertà in tutte le sue forme e, di conseguenza, cancellare la fame nel mondo
- II. Combattere le disuguaglianze (all'interno e fra le nazioni)
- III. Costruire società Pacifiche, giuste e inclusive
- IV. Proteggere i diritti umani

98 Risoluzione adottata dall'Assemblea Generale, "Trasformare il nostro mondo: l'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile", New York, 2015, p.3

- V. Promuovere la parità di genere
- VI. Promuovere l'emancipazione delle donne e delle ragazze
- VII. Assicurare la salvaguardia del pianeta e delle sue risorse naturali

Le interconnessioni degli Obiettivi dello Sviluppo Sostenibile sono di importanza cruciale nell'assicurare che lo scopo della nuova Agenda venga realizzato. Se noi realizzeremo le nostre ambizioni abbracciando l'intera Agenda, le vite di tutti verranno profondamente migliorate e il nostro mondo sarà trasformato al meglio.⁹⁹

Gli Obiettivi sono il risultato di oltre due anni di consultazione pubblica e contratti con la società civile e altre parti prese in causa nel mondo che hanno dato particolare importanza alla voce dei più poveri e vulnerabili.

L'idea di fondo ed il lavoro, anche sommerso, svolto, è stato intrapreso e coordinato da

un Gruppo di Lavoro Aperto sugli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile dell'Assemblea Generale e delle Nazioni Unite, il cui Segretariato Generale ha fornito un rapporto di sintesi nel dicembre 2014, dando forma ad una visione ambiziosa e trasformativa.

Agenda 2030 prevede il superamento di due importanti sfide. La prima concerne l'impegno "Leave no one behind", ovvero raggiungere gli individui più vulnerabili e svantaggiati offrendo loro servizi adeguati per garantire

99 Idem, p.2

emancipazione e protezione sociale. . La seconda, su cui ci soffermiamo in questo approfondimento, mira al raggiungimento di 17 Sustainable Development Goals (SDGs): questi obiettivi dovranno essere completati nel periodo 2016-2030 coinvolgendo sia i governi e l'intero sistema delle Nazioni Unite, sia il settore privato e la società civile.

Le aree di intervento possono essere riassunte in cinque pilastri:

- Persone, con lo scopo di porre fine al problema della fame e della povertà, seguendo i principi di equità e dignità (ONU, 2015);
- Pianeta, in riferimento ai problemi di degrado ambientale, cambiamento climatico e gestione delle risorse naturali (id);
- Prosperità, garantendo un progresso economico, sociale e tecnologico che sia sostenibile (id);
- Pace, debellando il mondo da violenze e terrore (id);
- Partnership, stimolando una partecipazione solidale e globale (id).

Agenda 2030 presenta degli elementi innovativi, che permettono maggior interconnessione e scambio di idee.

Il primo è l'aspetto multidimensionale e integrato degli SDGs che interconnettono elementi di prosperità e benessere sociale e ambientale, la cui attuazione deve risultare congiunta e bilanciata. In secondo luogo, si adotta ora una prospettiva globale coinvolgendo indistintamente tutti i paesi, sviluppati e in via di sviluppo, anziché indirizzare gli sforzi delle nazioni più avanzate solamente verso le aree del mondo più povere. Premesso questo connotato, le Nazioni Unite riconoscono in ogni caso che le diverse nazioni affrontano realtà differenti e che ognuna ha livelli di sviluppo, politiche e

priorità diversi, diversamente dalla soluzione di tipo deterministico proposta dagli MDGs. Per questo motivo infatti, il programma legittima la libera iniziativa e la sovranità nazionale sul proprio territorio.¹⁰⁰

100 Doro C., *"Sustainable development goals e Agenda 2030- Applicazioni, sfide e best practice a livello regionale"*, Padova, 2019

2. Gli obiettivi dell'Agenda

L'idea di fondo è quella di un mondo libero dalla povertà, dalla fame, dalle malattie e dalle carenze alimentari ed economiche, dove ogni vita prospera.

Un mondo definito “universalmente alfabetizzato”, che garantisca:

- Un' educazione a tutti i livelli in un mondo giusto ed equo
- Una buona assistenza sanitaria e per tutti
- Una valida protezione sociale dove il benessere fisico, mentale e sociale venga assicurato
- Il diritto all'acqua potabile e servizi igienici sicuri e migliori
- Cibo sufficiente per tutti, sicuro, accessibile e nutriente
- La sicurezza degli insediamenti umani
- Un accesso universale all'energia economicamente affidabile, accessibile e sostenibile
- Un mondo dove vige il rispetto universale per i diritti umani e la sua dignità, lo stato di diritto, la giustizia, l'uguaglianza e la non discriminazione dove si rispettano la razza, l'etnia e la diversità culturale dove ci sono pari opportunità e la totale e piena realizzazione delle proprie capacità umane per la prosperità comune
- Un mondo che investe nelle nuove generazioni in cui ogni bambino può crescere lontano da violenza e sofferenza

- Un mondo dove ogni donna e ragazza godono di uguaglianza di genere in cui tutte le barriere vengono abbattute
- Un mondo giusto, equo, aperto, tollerante e socialmente inclusivo che soddisfi i bisogni dei più deboli
- Un mondo in cui ogni paese gode di una crescita economica duratura aperta a tutti e solidale
- Un mondo dove ci sia un lavoro dignitoso per ciascuno
- Un mondo in cui i consumi, i processi produttivi e l'uso delle risorse naturali sono sostenibili
- Un mondo dove democrazia, un buon governo e Stato di diritto e ambiente a livello internazionale e nazionale, essenziali per lo sviluppo sociale per una crescita economica e inclusiva per uno sviluppo sociale per la tutela dell'ambiente
- Un mondo dove povertà e fame vengono sconfitte
- Un mondo in cui l'impiego della tecnologia è sensibile al clima, rispettando la biodiversità, è resiliente
- Un mondo dove l'umanità vive in armonia con la natura

Per raggiungere almeno in parte questi obiettivi è necessario un nuovo approccio. Esso è riconducibile allo sviluppo sostenibile. Esso comprende una forma di sviluppo economico sostenibile compatibile con la salvaguardia dell'ambiente e dei beni liberi per le generazioni future.

Qual è il **significato di sostenibilità**? Nel sostenibile significato è considerato tutto ciò che non impatta l'ambiente e l'ammontare di risorse per le generazioni future. Questo sistema sostenibile ha dato vita all'economia sostenibile, appoggiandosi almeno in parte alla cosiddetta economia verde e all'economia circolare. Quest'ultima, non solo prevede il riutilizzo delle materie prime. Piuttosto, si concentra non tanto sulla produzione dei beni di consumo, ma sulla manutenzione e sul riuso di quelli già esistenti. Il rapporto tra economia verde e sviluppo sostenibile è essenziale.¹⁰¹

Miliardi di cittadini vivono nella povertà mentre lo sviluppo sostenibile riconosce la sconfitta della povertà in tutte le sue forme e dimensioni, la lotta alle disuguaglianze fra i paesi e all'interno di essi. La salvaguardia del pianeta, la creazione di una crescita economica duratura, aperta a tutti e sostenibile e la promozione dell'inclusione sociale sono elementi indipendenti fra di loro.

La disuguaglianza è cresciuta fra i diversi paesi e all'interno di essi.

Ci sono enormi differenze per quanto concerne le opportunità, ricchezza e potere. La forbice della disuguaglianza ha un alto tasso di incidenza soprattutto per quanto riguarda le differenze di genere, come ad esempio la disparità salariale che ancora oggi è presente nei luoghi di lavoro di tutto il mondo. Questa disparità si lega anche all'idea di risolvere, nello specifico, il problema della disoccupazione giovanile. Le minacce allo sviluppo sostenibile sono prevalentemente causate da:

101 E. Tiezzi, N. Marchettini *“Che cos'è lo sviluppo sostenibile?”*, Roma, Donzelli editore, 2016

- Minacce globali sulla salute. La pandemia che stiamo vivendo, ma anche il difficile accesso alle cure nei Paesi terzomondisti
- I sempre più violenti e frequenti disastri naturali. A livello locale, la tempesta Vaia ha creato danni che la comunità veneta osserva ancora oggi.
- La crescita vertiginosa dei conflitti, le minacce violente, il terrorismo e le crisi umanitarie. Basti pensare alla tediosa questione israelo-palestinese, o alle recenti mire espansionistiche della Russia nel territorio ucraino
- L'esaurimento delle risorse naturali, gli impatti negativi del degrado ambientale e la biodiversità si aggiungono e incrementano le sfide che l'umanità deve intraprendere. Il cambiamento climatico rappresenta la sfida più grande.
- L'aumento della temperatura globale e l'innalzamento del livello del mare, l'acidificazione degli oceani e le altre conseguenze del cambiamento climatico stanno seriamente mettendo a repentaglio le zone costiere e i paesi sotto il livello del mare, compresi i paesi meno sviluppati e i piccoli paesi insulari in via di sviluppo.

Sono stati fatti progressi significativi per far fronte alle sfide dello sviluppo.

L'accesso all'istruzione è ormai alla portata di ragazze e ragazzi.

La diffusione dei mezzi di comunicazione e d'informazione di massa e l'interconnessione globale hanno permesso di contribuire al progresso dell'uomo, di colmare il divario, di sviluppare società basate sulla conoscenza.

I nuovi obiettivi devono essere interconnessi ed indivisibili

I leader del mondo impegnano per la prima volta in uno sforzo e in un'azione comune attraverso lo sviluppo sostenibile dedicandosi alla crescita globale e a una cooperazione vantaggiosa che si tradurrebbe in maggiori profitti per tutti i paesi e per tutto il mondo. Questo è sottolineato da alcuni stralci all'interno del testo dell'Agenda:

***“Sosteniamo che tutti gli Stati debbano godere di totale e permanente sovranità sulle proprie ricchezze, risorse naturali e attività economiche. Applicheremo l'Agenda a tutti gli Stati in maniera che permetta un vantaggio per le generazioni presenti e future, agendo in linea con i diritti ed i doveri delineati dal diritto internazionale.*”**

3. Gli strumenti concreti dell' Agenda

La programmazione offerta dall'Agenda si avvale di alcuni atti e protocolli per indirizzare l'operato dei Paesi interessati, volti a creare un clima di collaborazione e a fornire i mezzi per il raggiungimento degli obiettivi prefissati. I due grandi strumenti alla base dell' Agenda 2030 sono la Dichiarazione Universale dei Diritti Umani ed il diritto internazionale. Essi forniscono i percorsi all'interno dei quali gli Stati possono muoversi. Attraverso le responsabilità degli Stati in conformità con la Carta delle Nazioni Unite, si vogliono rispettare, proteggere e promuovere i diritti umani e le libertà fondamentali senza nessuna distinzione di razza, colore, sesso, lingua, religione, opinioni politiche o di altra natura, nazionale, classe sociale, proprietà, nascita, disabilità o status di altro tipo.

“Concretizziamo la parità dei sessi e l'emancipazione delle donne e ragazze che darebbe un forte contributo a tutti gli obiettivi e traguardi.

Il raggiungimento del pieno sviluppo con il potenziale umano e lo sviluppo sostenibile non è possibile fino a che metà della popolazione mondiale è privata di diritti e opportunità.”¹⁰²

Si lavorerà affinché l'Agenda venga rispettata a livello regionale e globale all'interno del proprio paese rispettando le diverse realtà nazionali, le capacità e i livelli di sviluppo rispettando le politiche e le priorità nazionali.

Sostenere una crescita economica inclusiva e duratura specialmente per gli Stati in via di sviluppo, garantendo al contempo conformità alle norme e impegni internazionali vigenti, Riconoscendo anche l'impegno regionale e l'interconnessione per lo sviluppo sostenibile. Riconoscono il ruolo della Convenzione quadro delle Nazioni Unite, sui cambiamenti climatici come principale forum internazionale e intergovernativo al fine di negoziare la risposta globale al cambiamento climatico sottolineato.

Sono determinati ad affrontare la minaccia rappresentata dal cambiamento climatico e dal degrado ambientale, attraverso una cooperazione Internazionale possibile solo quando si abbasseranno o si abatteranno le emissioni di gas effetto serra a livello mondiale e affrontare le pratiche di adattamento agli effetti negativi del cambiamento climatico.

Un esempio è dato dal confronto tra le emissioni del 2020 ed oggi, in cui vogliono limitare il superamento dei 2 gradi o al di sopra dei 1,5 gradi a livelli preindustriali. Si impegneranno per attuare i cambiamenti necessari riguardanti il modo in cui le nostre società producono e consumano beni e servizi.

I governi e le organizzazioni internazionali, il settore commerciale e altri attori e individui statali devono contribuire a cambiare i modelli di consumo e produzione **non sostenibili**, incoraggiando la realizzazione del Quadro Decennale di Programmi per la Produzione e il Consumo Sostenibile.

Tutti i paesi devono agire tenendo conto delle capacità dei paesi in via di sviluppo.

Riconoscono il contributo positivo dei migranti ad una crescita inclusiva e sostenibile ed inoltre riconoscono che la migrazione internazionale è una realtà multidimensionale di grandissima importanza per lo sviluppo dei paesi d'origine, di transito internazionale per garantire flussi migratori, sicuri, regolari ed ordinati, secondo il pieno rispetto dei diritti umani e il trattamento umano dei migranti a prescindere dallo status di migranti, rifugiati e sfollati. Sostengono il diritto dei migranti a fare ritorno in patria e gli stati devono assicurarsi che i rimpatriati vengano accolti. Gli Stati sono fortemente incoraggiati ad astenersi nel promulgare o applicare qualsiasi misura unilaterale di natura economica , finanziaria o commerciale che non sia conforme con il diritto internazionale e la Carta delle Nazioni Unite e dunque che sia d'ostacolo al pieno raggiungimento dello sviluppo economico e sociale in particolare i paesi in via di sviluppo. Tali strumenti includono la mobilitazione delle risorse finanziarie e le capacità tecnologiche sicure per l'ambiente ai paesi in via di sviluppo attraverso modalità favorevoli.¹⁰³

La finanza pubblica avrà un ruolo fondamentale nel fornire essenziali servizi e beni pubblici e nel catalizzare altre fonti di finanziamento.

Riconoscono il ruolo del privato per l'attuazione dell'Agenda delle:

1. micro imprese
2. cooperative
3. multinazionali
4. organizzazioni della società civile
5. organizzazioni filantropiche

Sostengono la realizzazione di strategie importanti e i programmi d'azione, supportate e codificate nella Dichiarazione e il Programma d'Azione di Istanbul, nel Programma con Mobilità d'azione accelerate (SAMOA) per i piccoli Stati Insulari in via di sviluppo SIDS, Programma azione di Vienna per i paesi in via di sviluppo senza sbocco sul mare (2014-2024), oltre a riaffermare l'importanza dell'Agenda 2063 sull'Unione Africana ed il programma della Nuova Partnership per lo Sviluppo dell'Africa, tutti parte di questa Agenda.

CONCLUSIONI

Allo stato attuale l'istituzionalizzazione, l'esclusione sociale e la discriminazione delle persone con disabilità persiste in tutta l'Europa. Credo fermamente che occorra investire più tempo e risorse al fine di creare una visione condivisa all'interno della UE e degli Stati membri.

Si potrà migliorare la richiesta di concrete risposte e soluzioni alle problematiche della disabilità, sfruttando le opportunità offerte dalla Rete per mettere in comunicazione le persone tra loro e con tutte le istituzioni, che hanno come obiettivo l'inclusione paritaria dei tutti i membri della società.

Base essenziale per ottenere tutto questo, è il far sentire la voce di tutti per un mondo che possa liberarsi, almeno in parte, dai pregiudizi, dalla povertà, dalla fame, dalla malattia e da tutte le incomprensioni.

BIBLIOGRAFIA

1. Doro C., *“Sustainable development goals e Agenda 2030. Applicazione, sfide e Best Practice a livello regionale”*, Tesi finale corso di laurea in Economia, Università degli Studi di Padova, 2019.
2. Mascia M., *“Unione Europea cantiere aperto di governance”*, Cacucci Editore, 2016, Padova.
3. Tiezzi E., Marchettini N., *“Che cos’è lo sviluppo sostenibile?”*, Donzelli Editore, 2016, Roma.
4. *“European Disability Forum Strategy and Framework”*, versione on-line che riporta le decisioni assunte dall’ assemblea annuale EDF
5. *“European Disability Forum input to the European Disability Rights Agenda”*, versione online del manifesto programmatico EDF
6. ASVIS, *“L’Agenda 2030 dell’Onu e gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile”*, Centro Regionale di Informazione delle Nazioni Unite (Unric), 2020
7. European Disability Forum-Nothing about us without us, sito web: European Disability Forum – Nothing about us without us | Disability rights advocacy in the EU (edf-feph.org)