

Ministero Pubblica Istruzione

**V Seminario Nazionale
Educazione alla cittadinanza europea**

2007: Anno Europeo delle Pari Opportunità

Senigallia, 4-5-6 dicembre 2007

**La democrazia rappresentativa e partecipativa in Europa:
il ruolo della società civile**

Prof. Marco Mascia
Cattedra Europea Jean Monnet, Università di Padova

(sintesi dell'intervento)

1. Le circostanze storiche venutesi a creare dopo la seconda guerra mondiale ci offrono uno scenario della politica ricco di novità per quanto attiene in particolare alla varietà degli attori, all'avvenuto recepimento di principi di etica universale da parte del Diritto internazionale, ai processi di organizzazione permanente della cooperazione internazionale, alla mobilità dei ruoli nello spazio dilatato dell'interdipendenza, alle molteplici possibilità di accesso al *decision-making* istituzionale per gli attori diversi dagli stati. Particolarmente importante ai fini del nostro discorso è l'avvenuto sviluppo organico del Diritto internazionale dei diritti umani, quale nucleo centrale – fortemente innovativo - del vigente Diritto internazionale generale. Questo nuovo Diritto esalta la centralità della persona umana e la conseguente legittimità di quelle formazioni sociali che sono libera espressione della volontà di singoli e di gruppi. Si fa strada l'idea che sia proprio il codice universale dei diritti umani, o meglio la coerente aderenza ad esso, a fare l'identità originaria della società civile e delle sue formazioni organizzate. In questa ottica, A.Papicca asserisce che per società civile deve intendersi quel "soggetto collettivo che è prioritario rispetto allo stato e al sistema degli stati perché ciascuno dei suoi membri individuali è titolare di diritti innati formalmente riconosciuti anche dalle norme del diritto internazionale. I diritti umani fanno lo status politico della società civile in quanto tale, cioè il suo porsi quale soggetto sociale originario. Pertanto i diritti umani sono la chiave per capire l'identità profonda della società civile e i termini del suo rapporto con le istituzioni derivate, compreso lo stato e il sistema degli stati".

La creazione dell'Unione Europea con il Trattato di Maastricht e la successiva proclamazione, con il Trattato di Amsterdam e con la Carta di Nizza, dei principi dei diritti umani, della democrazia e dello stato di diritto a fondamento dell'Unione, hanno dato origine ad un nuovo e ancora poco conosciuto sistema di

consultazione con le organizzazioni nongovernative e altre strutture solidaristiche di società civile europea.

2. Nel linguaggio degli ambienti politici comunitari, “dialogo civile” è un’espressione che ricorre sempre più frequentemente e che sta ad indicare la dimensione partecipativa della democrazia internazionale, a fianco di quella rappresentativa di cui è espressione genuina il Parlamento europeo. Con il Libro Bianco sulla *governance* europea (2001), la Commissione assume tra gli elementi che qualificano una *governance* democratica quello della partecipazione dei cittadini, in particolare delle formazioni spontanee e istituzionali che ne sono più diretta espressione, quali le organizzazioni di società civile e gli enti di governo locale e regionale. L’analisi sviluppata nel Libro bianco è infatti dedicata alla riforma del “modo in cui l’Unione esercita i poteri che le hanno conferito i suoi cittadini”. L’obiettivo è di dare concretezza e visibilità a due poli della sussidiarietà non previsti dal Trattato sull’Unione Europea (TUE), e cioè al polo “territoriale” degli enti di governo locale e regionale e al polo “funzionale” delle molteplici e diversificate formazioni di società civile.

E’ dato intuire che l’elemento che ha spinto l’UE ad affrontare, in maniera esplicita, il tema della partecipazione politica e quindi di una più sostanziosa legittimazione democratica dell’intero sistema UE, è riconducibile ad almeno quattro ragioni principali. La prima riguarda l’esistenza di una domanda politica intrinsecamente europea che si indirizza direttamente alle istituzioni comunitarie in settori chiave quali quelli dei diritti umani, della non discriminazione, della coesione economica e sociale, della tutela dell’ambiente, dello sviluppo umano, della politica estera e di sicurezza comune. La seconda si riferisce al 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. La terza ragione è rappresentata dalla definitiva presa d’atto che lo sviluppo del processo di intergarzione non può più reggersi, come è avvenuto nel passato e come ha estesamente teorizzato la scuola neo-funzionalista, sulla centralità di ruolo degli “eurocrati” e degli “esperti”, sul protagonismo dei gruppi d’interesse economici, nonché sulla esclusione dai processi decisionali di tutte quelle formazioni sociali che pongono al centro delle loro azioni e rivendicazioni valori umani universali e interessi di carattere generale. La quarta ragione, non meno importante delle altre, è riconducibile al fatto che le organizzazioni nongovernative (ONG) europee, per rendere più efficace e visibile la loro azione nei confronti delle istituzioni sopranazionali dell’UE, si sono organizzate in vere e proprie “piattaforme europee” tematiche. Le principali sono la Piattaforma delle ONG sociali europee, la Confederazione delle ONG europee per l’aiuto allo sviluppo, Green Ten, il Network diritti umani e democrazia, European Women Lobby. Queste a loro volta hanno dato vita ad una struttura permanente di coordinamento denominata “Gruppo di contatto della società civile”, con l’obiettivo di favorire la collaborazione fra le realtà più rappresentative della società civile organizzata a livello europeo.

3. La prassi del coordinamento, del cosiddetto *networking*, sta diventando una caratteristica strutturale dell'agire politico delle organizzazioni solidariste di società civile europea e globale sia all'interno delle istituzioni internazionali multilaterali sia nel più ampio sistema delle relazioni internazionali. Nel variegato mondo della società civile, la consapevolezza che questo modo di organizzare in rete l'azione comune costituisce una fondamentale risorsa di influenza nelle relazioni con gli altri attori della politica internazionale, in particolare con quelli statuali, è ormai un fatto acquisito. Tale consapevolezza si fonda sul fatto che il *networking* rafforza e sviluppa la capacità delle ONG di autonomamente organizzarsi e gestire le proprie attività, di condizionare il comportamento dei centri di potere governativi ed intergovernativi facendo un puntuale riferimento ai principi e ai valori enunciati nel diritto internazionale dei diritti umani, di pensare nuove idee, nuovi principi, nuovi programmi d'azione, nuove campagne e di promuoverne la ricezione da parte delle istituzioni di governo nazionali ed internazionali, di sensibilizzare l'opinione pubblica, di esercitare ad ogni livello della vita politica e sociale i propri diritti di cittadinanza.

In particolare, per le Piattaforme europee, il dialogo civile ha un alto significato politico poiché contribuisce a ridurre il gap esistente nell'UE tra governanti e governati, a potenziare il coinvolgimento dei cittadini nei processi e nelle decisioni politiche che hanno un impatto diretto nella loro vita, ad assicurare lo sviluppo e l'attuazione delle politiche comunitarie fornendo conoscenze ai decisori politici e segnalando loro nuovi bisogni che necessitano di tutela a livello UE, a rappresentare interessi pubblici, idee e valori nella vita politica dell'Unione, a diffondere tra i cittadini un "pensare europeo", a promuovere solidarietà e responsabilità sociale. Interessante è l'impatto sulla cultura e la prassi politica comunitaria dell'azione delle organizzazioni di società civile europea. Esse dimostrano di avere la capacità di innovare, in contenuti e in modalità, le prese di decisioni dei governi e delle istituzioni europee, soprattutto nei settori in cui la tradizionale *Realpolitik* non può evitare il confronto ravvicinato con la legalità dei diritti umani internazionalmente riconosciuti.

4. L'Unione Europea, sempre più consapevole del ruolo di cittadinanza attiva svolto dalle organizzazioni di società civile si sta facendo carico di prospettare un più organico coinvolgimento nel funzionamento del sistema politico dell'UE, individuando per esse cinque funzioni principali. La prima, di evidente altissimo rilievo politico, è quella di contribuire alla crescita della *democrazia partecipativa*: alle ONG è riconosciuta la capacità di svolgere un ruolo di collegamento tra le istituzioni comunitarie e i cittadini, di fornire alle istituzioni 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*.

5. La Commissione europea dimostra dunque di essere consapevole che i profondi cambiamenti avvenuti nell'UE, in relazione ai molteplici processi di mondializzazione, richiedono l'apertura di nuovi canali di partecipazione politica popolare ai processi decisionali comunitari.

Allo stesso tempo, non sfugge alle Istituzioni europee 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 europei.

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

Il problema di una più chiara e sostanziosa collocazione istituzionale e funzionale dei partiti politici nel sistema dell'Unione Europea è tuttora aperto.

La questione è parte della più ampia, endemica problematica del deficit democratico e dello sviluppo politico dell'Unione. Come prima sottolineato, quanto più questa decide e governa invasivamente rispetto alle sfere domestiche degli stati membri, toccando settori di nevralgico interesse per la vita di ogni giorno, tanto più avvertita si fa l'esigenza del ruolo di strutture che siano allo stesso tempo capaci di rappresentare interessi generali e di contenere, se non di condizionare, preesistenti centri di potere corporativo, sempre più attrezzati quanto a organizzazione, competenze, *skills*, canali d'accesso. Mi riferisco evidentemente ai gruppi d'interesse economico.

Lo scenario presenta caratteri di grande complessità. Sul piano sistemico europeo, lo spazio della rappresentanza è fin dall'inizio occupato dalla tentacolare articolazione funzionale della Commissione europea e dalle molteplici reti dei gruppi d'interesse, mentre a livello sotto-sistemico, i partiti politici nazionali soffrono non di aprioristica esclusione ma dell'opposto fenomeno di eccesso d'occupazione del potere governativo, ciò che li rende vischiosamente legati alla dimensione appunto nazionale e sub-nazionale degli interessi.

Il problema del ruolo del partito politico nell'UE non è eludibile, per ragioni sia di funzionalità del sistema sia, soprattutto, di qualificazione democratica del medesimo.

Una volta assunto che nell'era della globalizzazione, conviene agli stati coordinarsi e rinunciare a parte delle loro sovranità all'interno di strutture di governo su più livelli – *multi-level governance* -, aumenta l'esigenza di disporre di garanzie democratiche la cui gestione sia in corretto rapporto di scala con l'ordine di grandezza delle istituzioni che decidono. E' sempre lecito chiedersi se la macro dimensione esigita dalla governabilità annulli ogni possibilità di mediazione tra chi decide e chi è destinatario della decisione. Il discorso si chiuderebbe in partenza se si ammettesse oggi che rimane spazio di mediazione soltanto per le macro strutture transnazionali di aggregazione verticale e corporativa degli interessi, in ultima analisi soltanto per le grandi multinazionali economiche. Ma l'approccio che seguiamo è diverso da quello della presa d'atto dei determinismi del mercato mondiale. Assumiamo infatti che le nuove frontiere della politica e della governabilità siano quelle della democrazia internazionale, ovvero dell'estensione della pratica democratica oltre i confini dello stato nazione.

Nel caso del sistema dell'UE, la prospettiva dello sviluppo democratico *anche* attraverso i partiti politici, è complicata dal fatto della originalità, anzi dalla atipicità di un sistema in cui la Commissione, istituzione genuinamente sopranazionale di governo, è la principale, se non esclusiva (quanto meno di fatto), aggregatrice 'trasparente' di domanda politica.

Ma occorre tener conto di un altro aspetto, che parrebbe contraddire le ragioni di chi denuncia la perdurante assenza di ruolo dei partiti politici. A ben vedere, infatti, c'è nell'UE una "influenza partitica" che è pervasiva, trasversale alle varie fasi del processo decisionale fino ai più alti livelli istituzionali, se è vero che i destini dell'Unione sono nelle mani di leaders di partito i quali, per il fatto di essere tali, sono divenuti capi di governo o di stato e quindi, automaticamente, membri del Consiglio europeo e del Consiglio dell'Unione. La "influenza partitica" è presente dentro la stessa Commissione europea, stante la designazione formalmente governativa, sostanzialmente partitica del suo Presidente e dei suoi membri. E naturalmente essa lo è, in maniera ancora più visibile, nei Gruppi politici del Parlamento europeo.

Ma questa pervasività dell'influenza partitica al livello europeo è la trasposizione, spesso rozzamente meccanicistica, della dimensione sotto-sistemica nazionale del partito politico, che si fa carico in via primaria, *naturaliter*, della difesa degli interessi nazionali.

Rimane pertanto intatta l'esigenza della dimensione autenticamente "sistemica europea", quindi transnazionale, del partito politico. La prospettiva si pone in termini che potremmo chiamare di "*European party building*" all'interno di un più ampio processo di '*democratic institution building*': un processo di 'costruzione' che, nel nostro caso, non si colloca in un terreno vergine, giacchè deve fare i conti, da un lato, con la già evocata atipicità di rappresentanza degli interessi ampiamente praticata a livello europeo per via di lobbismo, dall'altro con le vischiosità e le resistenze provenienti dagli ancor più consolidati sistemi partitici nazionali.

Gli interrogativi che si pongono, e si ripropongono, sono tanti. Innanzitutto, se un più visibile, autonomo sistema partitico europeo possa essere frutto di integrazione

fra preesistenti partiti politici nazionali, oppure di creazione *ex novo* di entità partitiche transnazionali. Di certo, dalla realtà dei partiti nazionali non si può prescindere. Si spiega così, come un fatto naturale, che appunto i partiti nazionali abbiano preso l'iniziativa, a partire dagli inizi degli anni settanta, di avviare forme di coordinamento fra partiti appartenenti a medesime 'famiglie', gestite da "federazioni partitiche europee", gli attuali cosiddetti partiti europei. Al di là delle denominazioni ufficiali, i risultati finora conseguiti in termini sia di organizzazione sia di consistenza delle funzioni, non vanno al di là di ciò che una dimensione blandamente confederale consente.

Allo stesso tempo, si è instaurato un rapporto tra Gruppi politici del Parlamento europeo (PE) e corrispettive (con)federazioni partitiche europee che vede i primi in una posizione di netta predominanza sui secondi, diversamente che nei sistemi nazionali ove sono i gruppi parlamentari a essere condizionati dai partiti di rispettiva appartenenza dei loro membri.

Lo sviluppo dei Gruppi politici nel PE sembra essere la (naturale) conseguenza non tanto delle elezioni a suffragio universale e diretto, quanto del progressivo incremento dei poteri del PE.

Questo stato di cose indurrebbe a ipotizzare che genuini ed effettivi "partiti politici europei" potrebbero, nel tempo, essere un prodotto dei Gruppi politici del Parlamento europeo, più che la risultanza di un processo orizzontale di integrazione dal basso, una sorta di gemmazione parlamentare, insomma un esito più *bottom down* che *bottom up*.

Sul futuro dei partiti europei non potrà non influire il fatto che, a partire dal Trattato di Maastricht, essi sono strutture formalmente "riconosciute" e, in virtù del Trattato di Nizza, anche sovvenzionate con finanziamento pubblico a carico del bilancio UE. Questa circostanza potrebbe incentivare, già nel breve periodo, maggiore visibilità e autonomia di ruolo, pur se ancora nella dimensione confederale, delle attuali strutture partitiche europee e concorrere ad equilibrare il loro rapporto con i Gruppi politici.

Tuttavia, sul futuro dei partiti europei gravano ancora le difficoltà e i condizionamenti derivanti da elementi quali la cronicizzata sindrome 'sovranità-centralismo' del partito politico nazionale, la ineludibile scarsa differenziazione di contenuto culturale degli stessi partiti europei, la mancanza di una legge elettorale uniforme per il voto europeo, l'assenza di pieni poteri legislativi del Parlamento europeo, l'assenza di una prospettiva di sbocco nel 'governo dell'UE' quale esito fisiologico del voto europeo.

L'affermazione del partito europeo è soprattutto legata allo sfondamento delle tradizionali colonne d'Ercole della democrazia, ovvero al superamento del confine dello stato nazionale. La "pratica" della democrazia – beninteso, non il "valore" della democrazia – è fortemente in crisi per difetto di spazio, che significa vuoto di lavoro. Il metodo democratico diventa mero proceduralismo se viene privato del suo fine primario: la legittimazione e il controllo di chi decide. La crisi discende dal fatto che chi decide non sta più dentro lo spazio tradizionale in cui è tuttora confinata, al limite della asfissia, la pratica democratica. Il partito europeo, quanto meno da un punto di vista razionale, avrebbe un futuro assicurato, da gestire

insieme alle formazioni di società civile, nel ruolo di artefice dell'estensione transnazionale della democrazia, in quanto veicolo di democrazia internazionale.

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

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