

ISTITUZIONI COMUNITARE E SOCIETÀ CIVILE NEL PROCESSO DI *EUROPE BUILDING*¹

PREMESSA

Nonostante la sociologia abbia ormai fatto della globalizzazione lo «sfondo naturale» all'interno del quale collocare l'analisi di fenomeni e dinamiche che interessano le nostre società – anche locali – una misteriosa cortina di silenzio continua ad avvolgere il processo di integrazione europea. Per quanto complesso e non privo, nel suo tortuoso itinerario, di significative battute di arresto, esso rappresenta, tuttavia, almeno il segno del tentativo di articolare una politica trans-nazionale; di rompere le strette maglie di quel «nazionalismo metodologico» (Beck - Grande 2006) cui la politica ha continuato a rimanere legata anche quando il mercato e l'economia si erano già trasformati in una grande rete trans-nazionale e meta-territoriale (Bauman 1999, 2001; Castells 2002), sottraendosi così, di fatto, al controllo delle Istituzioni statal-nazionali. Insomma: dal momento che i critici della globalizzazione hanno più volte sottolineato la necessità di pervenire a una politica che fosse trans-nazionale proprio come i fenomeni che essa deve, per compito e vocazione, amministrare, diviene difficile comprendere come mai la sociologia si stia, salvo qualche rara eccezione, disinteressando ai processi di integrazione europea che costituiscono, al di qua e al di là dei loro effettivi e concreti esiti, un esempio di laboratorio sociale e sociologico di indubbio interesse².

Certo, studiare l'Europa non è affatto semplice. Se la prima operazione di ogni ricerca sociologica consiste nel definire il proprio oggetto d'indagine, già a questo preliminare livello cominciano a emergere le prime difficoltà. Il termine «Europa», infatti, è parola polisemica che come tale rinvia a una pluralità di referenti tra loro difficilmente sovrapponibili e componibili. La proposta intorno alla quale nasce l'itinerario di

¹ Questo contributo ripropone, opportunamente riviste per la pubblicazione scritta, idee e contenuti discussi dall'autore nel suo intervento al Convegno «Istituzioni comunitarie e società civile. In dialogo per l'Europa?» (Milano, Università Cattolica, 13 ottobre 2008), che, a sua volta, costituisce una sintesi dell'analisi e delle tesi presentate nell'omonimo volume, a cura di V. Cesareo e F. Introini (2008). Le conclusioni di questo articolo (cfr. *infra*, par. III) sono in buona parte già comparse a conclusione del contributo di F. Introini e N. Pavesi ivi contenuto (pp. 103-169).

² Sul «silenzio» delle scienze sociali a proposito di Europa e *Europe building*, cfr. spec. I. Vaccarini (2008: 39-67).

ricerca restituito nel volume *Istituzioni comunitarie e società civile. In dialogo per l'Europa* è quella di considerare «Europa» quella costellazione di società che partecipano alla vita istituzionale dell'Unione Europea³.

Una volta assunta una precisa «definizione» di ciò che si intende per Europa, occorre poi specificare quali processi e quali attori considerare. L'opzione fatta propria dall'indagine che intendiamo restituire in questo contributo è quella di studiare il processo di *Europe building* dal punto di vista del rapporto tra le Istituzioni dell'UE e la società civile europea⁴.

L'attenzione alla società civile⁵ organizzata è giustificabile innanzitutto come diretta conseguenza del privilegio accordato, nella nostra definizione di Europa, alle Istituzioni comunitarie. Nella storia dei processi di democratizzazione, così come all'interno della stessa Europa si sono manifestati, è proprio la dialettica di Istituzioni e società civile ad essere centrale. Secondo il modello habermasiano, è infatti con l'emergere della società civile che si assiste alla formazione di quella sfera pubblica di fronte alla quale le stesse Istituzioni sono chiamate a giustificare, con argomentazioni razionali e universalizzanti, il proprio operato e le proprie decisioni, abdicando al principio degli *arcana imperii* e a favore di una totale visibilità/pubblicità delle loro azioni (Habermas 1971, Privitera 2001). Istituzioni e società civile sono, per utilizzare un'espressione di M. Magatti, legate da un rapporto di «doppia contingenza» tale per cui ciascuno dei due attori trova il senso del proprio compito e della propria missione dal vincolo e dal riferimento rappresentato dall'altro. In secondo luogo, è proprio il progetto di *Europe building* così come concepito dalle Istituzioni europee a fare del dialogo civile, ovvero del costante confronto e della *partnership* con la società civile, una delle leve fondamentali dell'europeizzazione. Il riferimento alla società civile si giustifica anche in virtù della poliedricità della sua sfera, all'interno della quale trovano collocazione attori differenti per missione, per organizzazione, per rapporto ad altri soggetti istituzionali e non. Associazioni culturali, ONG, organizzazioni di Terzo Settore incarnano sensibilità sociali differenti quindi, come è lecito attendersi, idee diverse di Europa. In quanto tale, la società civile diviene, nel suo eterogeneo e complesso insieme, voce di quella multidimensionalità che l'Unione Europea stessa dovrebbe incarnare e rappresentare, di contro al «riduzionismo economicista» di cui nel tempo è spesso stata accusata dall'opinione pubblica.

Seguendo il duplice verso di questa «doppia contingenza», la ricerca si è pertanto dedicata ad analizzare sia le relazioni di tipo *top-down*, osservando il modo in cui le Istituzioni comunitarie considerano la società civile e ad essa si rapportano sia quelle

³ Questa stessa affermazione, anche dal punto di vista linguistico, esprime già tutta la complessità, ma anche il carattere innovativo, della scommessa europea mediante la tensione tra i termini in questione: da un lato l'UE, dall'altro la costellazione di società che ne farebbero parte. Del resto, come sottolineano anche Beck - Grande (2006), la peculiarità dell'Europa sarebbe proprio quella di non essere concepita come «super»-Stato, tale da esautorare totalmente la sovranità dei singoli Stati che ne fanno parte.

⁴ Sulle ragioni di questa scelta cfr. in particolar modo il contributo di Cesareo (2008: 7-38).

⁵ Per una precisa definizione di società civile cfr. sempre Cesareo (ibid.). Per una più ampia ricostruzione della genesi e dell'evoluzione della società civile e per una analisi del dibattito sociologico intorno ad essa cfr. invece Cesareo (2003), Magatti (a cura di) (1997) e Magatti (2001).

bottom-up, ovvero il modo in cui la società civile si rapporta alle Istituzioni europee e considera, a sua volta, il loro operato⁶.

I - LA SOCIETÀ CIVILE E I PROCESSI DI *EUROPE BUILDING*
NELLA VISION ISTITUZIONALE

Lungo la direzione *top-down* del rapporto UE-società civile, la nostra attenzione è stata immediatamente colpita, prima ancora che dai contenuti, dall'enfasi e dalla retorica con cui le Istituzioni europee, nei documenti emanati in proposito, affrontano il tema della società civile e dei loro rapporti con essa. Si tratta di una tonalità comunicativa che caratterizza, in particolar modo, la Commissione europea. Le ragioni di questo atteggiamento da parte della Commissione andrebbero ricercate, secondo i nostri testimoni, nel debole senso di legittimazione che essa percepisce e che è diretta conseguenza della complessa macchina istituzionale dell'UE e del *deficit* democratico che in alcuni casi finisce per produrre (Verola 2006). Come è noto, infatti, contrariamente al Parlamento, la Commissione europea non viene eletta direttamente dai cittadini. Pertanto, un più stabile rapporto con la società civile e la sua costante consultazione finiscono per svolgere, in via surrogatoria, quella funzione legittimante di cui la Commissione necessiterebbe⁷.

Nei documenti redatti dalla Commissione⁸, la società civile viene descritta a tinte fortemente «etiche», vale a dire come soggetto tendenzialmente unitario e animato dai più genuini intenti democratici. Per comprendere appieno il ruolo effettivo e il peso che la società civile, per la Commissione, svolge all'interno della costruzione dell'Europa, occorre sottolineare che l'UE e la Commissione in particolar modo hanno un'idea fortemente «comunicazionista» dell'*Europe building*. Leggendo i documenti della Commissione, ascoltando le parole dei suoi rappresentanti così come di quelli della società civile si ha anzi la sensazione che gli stessi intoppi dell'europeizzazione siano prevalentemente dovuti a errori comunicativi. Inoltre gli stessi documenti

⁶ Non è questa la sede per approfondire gli aspetti metodologici della ricerca. Il lettore interessato potrà trovare esaustive indicazioni in Cesaro (2008: 36-38). In questa sede ci limitiamo a ricordare che l'indagine, di tipo qualitativo, è stata realizzata attraverso l'analisi dei documenti prodotti dalle Istituzioni europee e mediante l'intervista a testimoni privilegiati, scelti tra i rappresentanti delle Istituzioni europee e quelli delle organizzazioni della società civile italiana, per un totale di 27 interviste. Per quanto riguarda i testimoni del mondo istituzionale si è deciso di intervistare le personalità italiane inserite in quegli Organi europei che più direttamente sono in contatto con la società civile. Per quanto concerne, invece, i testimoni della società civile organizzata, si è cercato di privilegiare i soggetti che rappresentano organizzazioni di meta-livello. Questo per far sì che le realtà interpellate potessero parlare non solo per se stesse ma in nome dell'ampio *network* di associazioni e organizzazioni che a esse fa capo.

⁷ I documenti prodotti dalla Commissione in cui si fa riferimento, più o meno direttamente, alla società civile europea sono: 1. *Libro bianco sulla governance europea* (CCE 2001a); 2. *Libro bianco sulle politiche giovanili. «Un nuovo impulso per la gioventù europea»* (CCE 2001b); 3. *Action plan to improve communicating Europe by the Commission* (CCE 2005b); 4. «Piano D» per la democrazia, il dialogo e il dibattito (CCE 2005a); 5. *Libro bianco su una politica di comunicazione* (CCE 2006); 6. *Il Programma «Cittadini per l'Europa»* (CCE 2005c); 7. *Il Programma «Insieme per comunicare l'Europa»* (CCE 2007).

⁸ Per una più dettagliata analisi di questi documenti cfr. spec. Introini (2008: 171-213).

cui stiamo facendo riferimento spesso non tematizzano direttamente o esclusivamente i rapporti con la società civile, ma fanno riferimento a questi nell'ambito di più ampie strategie di comunicazione pubblica e istituzionale. Pertanto l'uropeizzazione cui le Istituzioni mirano si compie attraverso l'attivazione di tre circuiti comunicativi, tra loro fortemente intrecciati, rispetto ai quali la società civile viene ad essere posizionata in tre differenti maniere.

1. Circuito della comunicazione istituzionale e pubblica. Rispetto a questo circuito la società civile è considerata, fondamentalmente, come destinataria dei messaggi prodotti dalle Istituzioni, ma appunto, come già ricordavamo, anche come «ripetitore», in quanto si deve fare carico di diffonderli ampiamente e capillarmente all'interno della società affinché raggiungano i singoli cittadini. Il circuito della comunicazione istituzionale è fondamentale per la costruzione e il rafforzamento della coscienza e dell'identità europee.

2. Circuito della sfera pubblica. All'interno di questo circuito la società civile è vista dalle Istituzioni come corpo intermedio e come «piattaforma girevole», in quanto attraversata non solo dai flussi *top-down* ma anche e principalmente da quelli *bottom-up*. In quanto tale la società civile è ad un tempo coscienza critica delle stesse Istituzioni e latrice di istanze, richieste e rivendicazioni provenienti dalla «base». In questo ruolo la società civile si fa «sensore diffuso» delle Istituzioni permettendo a queste di conoscere umori e volontà della «società europea». L'assenza di una vera e propria sfera pubblica europea è spesso indicata, anche dalla letteratura scientifica, come autentica ragione delle lentezze e degli insuccessi del processo di europeizzazione. Vale la pena precisare, a questo proposito, che la sfera pubblica⁹, almeno nella sua «classica» concezione habermasiana (1971, 1996), non è totalmente sovrapponibile al sistema dei *media* e delle comunicazioni di massa *simpliciter* anche se, di fatto, quando si lamenta l'assenza della sfera pubblica europea si intende in genere stigmatizzare sia l'assenza di autentici *media* «pan-europei» sia la scarsa attenzione che il sistema dei *media* nazionali dedica all'Europa e alle questioni ad essa relative (Kaitatzi Whitlock 2007). Se da un lato è vero che la sfera pubblica è generata innanzitutto da una peculiare modalità del comunicare (Habermas 1996, Privitera 2001) – razionale e volta all'intesa – e prescinde dai mezzi che vengono impiegati per la sua attivazione, è altrettanto vero che, specie in chiave europea, è davvero impossibile pensare al darsi stesso di uno spazio europeo senza l'azione «centripeta»¹⁰ del *media system* (Innerarity 2008). Così lo stesso rapporto tra sfera pubblica e società civile sembra declinarsi sotto forma di petizione di principio. Se da un lato la società civile deve generare e mantenere in vita la sfera pubblica europea, dall'altro senza sfera pubblica europea,

⁹ Sul concetto di sfera pubblica e il suo ruolo nel complessivo processo di *Europe building* cfr. spec. Vaccarini (2008), Introini (2008), Introini - Pavesi (2008), Scalon (2008: 216-283).

¹⁰ Le più recenti acquisizioni dei *media studies* circa gli usi sociali dei *media* rendono di fatto impossibile parlare deterministicamente di una azione – in questo caso centripeta – dei mezzi di comunicazione sulla società che sia certa e aprioristicamente determinabile. Per azione centripeta dei *media* si vuole qui solamente intendere l'esistenza di *media* pan-europei *potenzialmente* fruibili da tutti i cittadini europei nello stesso tempo e pertanto – sempre potenzialmente – capaci di creare situazioni di simultaneità trans-nazionali. Su *media*, spazio e tempo nei classici dei *media studies* e negli usi sociali degli utenti cfr. Aroldi (1999).

cioè senza uno spazio socio-mediale di riconoscimento, circolazione e mediazione delle identità, dei contenuti e degli interessi particolari non potrebbe esistere nemmeno una soggettività come la «società civile europea». Così se da un lato è lecito, da parte delle Istituzioni comunitarie, sollecitare la società civile affinché tenga vivo il dibattito sull'Europa è allo stesso tempo necessario che l'UE favorisca la nascita di canali comunicativi aperti e accessibili alle stesse società civili nazionali e che, almeno in un primo momento, si faccia carico di stringere più forti legami con i differenti *media systems* nazionali affinché consentano la più ampia circolazione dei contenuti a carattere europeo.

3. Circuito della *governance* e della democrazia partecipativa. Si tratta del tentativo di rendere istituzionalmente più stabili, frequenti e fluidi gli scambi tra vertice e base che maturano spontaneamente all'interno della sfera pubblica. Di andare cioè al di là di quel puro e semplice «potere comunicativo» che per Habermas (1996) è la vera e sola «forza» della società civile. La via scelta dall'UE per dare forma e struttura a questo dialogo che già spontaneamente si produce è quella delle consultazioni (CCE 2001a). Anche queste possono essere considerate come peculiare forma di comunicazione: una comunicazione volta al deliberare e al «fare». Le consultazioni, pertanto, siano esse dirette o mediate dall'ausilio delle nuove tecnologie, devono rispettare le regole e le buone prassi della comunicazione *tout-court*. È quindi fondamentale che la società civile sia sempre e costantemente informata circa le consultazioni proposte dall'UE, che le Istituzioni garantiscano ascolto e rispetto delle regole dialogiche, che siano fin dall'inizio del processo chiaramente enunciati i termini in cui le Istituzioni intendono avvalersi dei pareri emersi e che infine le stesse Istituzioni si prendano cura del *feedback*, restituendo agli attori coinvolti i risultati dell'intero *iter* consultativo. Pertanto anche le consultazioni, perché possano funzionare, devono essere gestite in sinergia con gli altri due circuiti comunicativi, cosa che spesso, come la stessa società civile sottolinea tramite la voce dei suoi rappresentanti, non avviene.

Quanto al ruolo assegnato alla società civile è possibile notare, attraverso la lettura cronologica dei documenti della Commissione, una tenue ma significativa evoluzione nelle aspettative che le Istituzioni nutrono nei suoi confronti. Se inizialmente si guarda ad essa come mera «cinghia di trasmissione» e ponte tra le Istituzioni e i cittadini, con il passare del tempo si assiste al progressivo riconoscimento della sua autonomia (CCE 2005c, 2006). Questo perché la Commissione inizia a comprendere che, accanto al proprio progetto di *Europe building*, è necessario favorire anche i processi di europeizzazione che si innescano alla base, mediante la spontanea transnazionalizzazione delle società civili nazionali e dei suoi attori (*networking*).

Abbiamo finora fatto riferimento alla Commissione e al suo modo di gestire i rapporti con la società civile. Non dobbiamo tuttavia dimenticare altri due fondamentali organi istituzionali. Innanzitutto il «Comitato Economico e Sociale Europeo» (CESE), istituito con i Trattati di Roma del 1957 proprio allo scopo di costituire una cerniera tra le Istituzioni europee e la società civile organizzata. Il CESE¹¹ svolge una fundamenta-

¹¹ Per una più ampia analisi del CESE, delle sue funzioni e delle valutazioni espresse dalla società civile riguardo al suo operato cfr. spec. Caselli (2008). A questo stesso contributo si rimanda per un quadro più esauriente del processo di europeizzazione analizzato nella sua direzione *top-down*.

le funzione consultiva presso la Commissione, il Parlamento e il Consiglio dell'Unione Europea. In secondo luogo si preoccupa di fare in modo che la società civile organizzata d'Europa stabilisca o rinforzi, laddove già attiva, la propria partecipazione al progetto di costruzione europea. Infine ha il compito di potenziare il ruolo della società civile nei Paesi o nelle aree geografiche extracomunitarie con cui l'UE mantiene rapporti e con cui già svolge attività di dialogo civile.

Sulla base della documentazione e delle interviste raccolte, emerge una immagine del CESE in chiaroscuro. Da un lato, come si evince dalle parole dei nostri interlocutori e nei testi prodotti in questa sede, il CESE svolge apprezzabilmente un lavoro complesso. Ma soprattutto è la sua sola e semplice esistenza a costituire già di per sé un elemento positivo. La presenza di un punto di riferimento chiaro e visibile per la società civile transnazionale rappresenta infatti un importante attrattore capace di innescare, almeno potenzialmente, processi di coalescenza all'interno della società civile europea. In uno spazio sociale così ampio, frastagliato e a volte frammentato come quello della società civile europea, la presenza del CESE può divenire un significativo «faro» per tutte le organizzazioni che in questo stesso spazio operano e si muovono. Tuttavia la nostra indagine ha permesso di individuare come alcuni elementi strutturali di questa stessa istituzione finiscano, paradossalmente, per inficiarne la reale efficacia e la piena legittimazione. Al suo interno mancherebbe, innanzitutto, una *leadership* forte e definita; in secondo luogo, un po' come precedentemente ravvisato a proposito della Commissione, il CESE soffrirebbe di un proprio *deficit* democratico, essendo direttamente dipendente, quanto alla propria formazione, dai governi nazionali. Infine, come spesso avviene all'interno degli organi con finalità consultive, è difficile riuscire a stimare peso ed efficacia del – pur molto – lavoro svolto al suo interno. Detto altrimenti, risulta difficile comprendere in che misura i pareri espressi in questa sede riescano veramente ad influenzare il complessivo operato della complessa macchina istituzionale europea.

Resterebbe infine da analizzare il rapporto tra Parlamento europeo e società civile. È opinione diffusa anche tra i nostri più autorevoli testimoni che il Parlamento, contrariamente alla Commissione, non sia interessato a coltivare questa relazione, non trovandosi, per via della sua elezione diretta da parte dei cittadini, a condividere con essa il medesimo *deficit* di legittimazione.

Anzi, c'è chi sostiene che un ruolo maggiormente attivo della Società civile potrebbe essere addirittura malvisto dal Parlamento stesso. In realtà il Parlamento dimostra di coltivare rapporti e relazioni con la società civile; si pensi, solo per citare un esempio, al «Progetto *Agorà*»¹². Rimane tuttavia vero che il fatto di sentirsi forte della propria legittimità istituzionalmente garantita fa in modo che il Parlamento si rivolga alla società civile

¹² «Il Progetto *Agorà* mira a costituire una nuova alleanza fra il progetto europeo e i cittadini UE creando un dialogo strutturato fra la società civile europea (rappresentata da organizzazioni professionali, associazioni o sindacati) e il Parlamento. Il calendario di tali incontri dovrebbe essere stabilito sulla base del programma legislativo del Parlamento. È infatti nell'emiciclo europeo che si discutono le principali questioni su cui si fonda l'integrazione europea. Sarebbero quindi i grandi temi all'ordine del giorno delle sedute plenarie, durante le quali si scrivono le future leggi, che dovrebbero ritmare i lavori di tale *Agorà* cittadina. Lo scopo è di dare un nuovo impulso al processo di unificazione europea coinvolgendo i cittadini» (Parlamento Europeo 2007: 4). Il lancio dell'iniziativa è avvenuto mediante due sessioni sperimentali nell'anno 2007. Cfr. anche [www.europarl.europa.eu].

più pragmaticamente e senza necessità di produrre, relativamente a questa sua attenzione, un elevato numero di documenti e una eccessiva enfasi retorica.

II - TRA DIALOGO CIVILE E *NETWORKING*: GLI ATTORI DELLA SOCIETÀ CIVILE E LA COSTRUZIONE DELL'EUROPA

Significativamente, i rappresentanti della società civile interpellati nel corso della ricerca dimostrano di avere, proprio come le Istituzioni, un'idea fortemente comunicativa del processo di *Europe building* e, nell'esprimere i loro informati pareri circa l'attività delle Istituzioni europee hanno mostrato di riconoscere i tre circuiti comunicativi (cfr. *supra*) su cui l'UE fa leva per attivare e mantenere viva la costruzione dell'Europa.

A livello più generale emerge l'idea che esistano significativi problemi di comunicazione tra i vertici e la base e che gli intoppi del progetto delle Istituzioni si debbano imputare, fondamentalmente, a una poco efficiente gestione della comunicazione. Innanzitutto di quella istituzionale, scarsamente incisiva, priva dei necessari canali per la sua circolazione all'interno della società e troppo generalista, incapace cioè di raggiungere, con le dovute modalità, i suoi differenti *targets*.

Quanto al circuito della sfera pubblica, la società civile dimostra di sentirsi parte in causa, di essere cioè corresponsabile dell'attuale debolezza del dibattito pubblico intorno alle questioni europee. E ad affermarlo sono anche i rappresentanti di quelle associazioni e organizzazioni più votate, per vocazione e tipologia di impegno, alla comunicazione stessa. La società civile europea fa anche ammenda della sua complicità al silenzio intorno alla costruzione e diffusione di una cultura e di una identità autenticamente europee anche se sottolinea la necessità che altri attori si impegnino e intervengano, sinergicamente ad essa, nel raggiungimento di questi obiettivi, *in primis* la scuola, responsabile della formazione e della «costruzione» dei cittadini europei di domani. Alla luce di questa osservazione si comprendono allora anche le critiche rivolte ai *media* nazionali, colpevoli di veicolare solo una immagine negativa delle Istituzioni europee e del loro operato. Quanto però alla attivazione di un circuito di comunicazione *grassroots* e *bottom up*, la società civile organizzata – e non solo italiana – non ha ancora raggiunto tutti gli *skills* indispensabili a un efficace uso delle nuove tecnologie della comunicazione, che le consentirebbero, anche qualora esclusa dall'accesso ai *media mainstream*, di far emergere la propria voce all'interno della sfera pubblica¹³.

In riferimento al terzo circuito comunicativo, del tutto *sui generis*, che è l'effettivo dialogo tra società civile organizzata e Istituzioni, le informazioni raccolte dai

¹³ La necessità di migliorare il proprio *know-how* tecnologico per metterlo al servizio delle attività di *networking* e di contatto con le stesse istituzioni è stata discussa, dagli attori della società civile, nel *forum*-evento «Empower» (Bergamo, 9-10 novembre 2006). Questo incontro tra società civile e membri della Commissione, più specificamente della sua DG COM, presieduta dal commissario Margot Wallström è stato ideato e voluto dalla stessa Wallström come momento di confronto e ascolto della società civile in merito alla nuova politica europea di comunicazione, le cui linee guida si trovano esposte nel *Libro bianco su una politica europea di comunicazione* (2006). In quella sede è stato facile accorgersi quanti passi è ancora necessario compiere verso un utilizzo veramente proficuo delle tecnologie medial e digitali, come quelle dischiuse dal così detto *web 2.0*.

nostri testimoni sono molteplici e spesso contraddistinte da toni di critica anche severa. Innanzitutto occorre sottolineare che la consultazione, per quanto efficientemente realizzata e condotta, costituisce la declinazione più «debole» della partecipazione a una vera e propria *governance* multi-livello. Ma, oltre a non esaurire tutta la semantica della partecipazione e delle sue possibili forme, il metodo consultivo delle Istituzioni europee presenta anche vizi e limiti specifici e strutturali. Se da un lato la ricerca, da parte della Commissione, di criteri consultivi il più possibile inclusivi sembra promettere, sulla carta, accesso a tutti gli attori della società civile, di fatto le difficoltà di gestire un processo così complesso finiscono con l'agevolare le grandi organizzazioni – già in grado, anche «informalmente», di far pesare i propri pareri in virtù della loro capacità di *lobbying* – a scapito delle realtà di più modeste dimensioni. Quella «egemonia dei pochi», che il metodo consultivo si proporrrebbe di decostruire finisce, invece – e paradossalmente – per essere ulteriormente rinforzata.

A loro volta, questi grandi organismi che nella dinamica dei fatti finiscono per essere agevolati nel rapporto con le Istituzioni europee – e che sono vere e proprie organizzazioni di organizzazioni – vengono descritti come autoreferenziali e più preoccupati di perseguire i propri specifici interessi che di agire in nome di quelle associazioni di base che invece dovrebbero rappresentare.

Infine, alcuni testimoni si sono fatti interpreti di una critica ancor più radicale, giudicando l'intero disegno di europeizzazione portato avanti dalle Istituzioni come dispositivo atto a mantenere e salvaguardare gli attuali rapporti di potere tra le differenti forze in campo. Secondo questo punto di vista, dietro l'apparente allargamento della *governance* europea e dell'offerta partecipativa che questa predisporrebbe, si celebrerebbe il tentativo di incanalare l'operato della società civile esercitando, di fatto, un forte controllo sul suo operato e una limitazione della sua azione autonoma e libera. Chi si colloca in questa prospettiva stigmatizza l'impostazione rigidamente *top-down* del progetto istituzionale di *Europe building*, facendosi di contro sostenitore di una più efficace europeizzazione «dal basso», che solo la società civile nella sua autonoma azione di *networking* riuscirebbe a produrre. Le Istituzioni, lungi dall'incanalare o dal ricondurre questa attività lungo le prestabilite traiettorie della loro offerta partecipativa, dei suoi canali e dei suoi metodi, dovrebbero svolgere una semplice azione di *empowerment* nei confronti della società civile europea, limitandosi a dotare i suoi attori delle risorse necessarie a portare avanti la propria azione.

Rimane comunque ferma presso tutti i testimoni – dai critici più moderati a quelli più radicali – l'idea che non tutta l'europeizzazione passi necessariamente dal *pace-maker* istituzionale e che, senza per questo entrare in conflitto con i vertici dell'UE, la società civile possa apportare significativi progressi all'edificazione dell'Europa lavorando sull'asse orizzontale delle relazioni e del *networking* tra organizzazioni. A testimonianza di quanto possa produrre concretamente questa strategia solo apparentemente «anarchica», la totalità dei nostri intervistati ha portato l'esempio del *Progetto Erasmus*, considerato all'unisono come l'esempio per antonomasia di un'Europa che cresce dal basso e, pertanto, come *best practice* cui prendere spunto per il complessivo progetto di europeizzazione.

III - CONCLUSIONI

L'analisi del modo in cui la società civile si rappresenta le Istituzioni europee, il loro operato e il complessivo processo di *Europe building* ha prodotto, come più significativo risultato, la costruzione di una ricca e articolata semantica dell'europeizzazione.

Anzitutto possiamo parlare di europeizzazione come transnazionalizzazione spontanea e «dal basso» delle società civili nazionali generata dall'azione di *networking* dei propri attori. Si tratta di un processo attivato da dinamiche, obiettivi e orientamenti per lo più pragmatici, dal momento che la costruzione delle reti è *in primis* finalizzata all'*empowerment* dei soggetti che intendono farne parte. Il fine, in altri termini, non è collocato direttamente nella costruzione dell'Europa, ma nella creazione di un più ampio ed efficace potenziale di azione indispensabile alle associazioni per raggiungere i propri obiettivi all'interno delle proprie specifiche aree di intervento.

In secondo luogo per europeizzazione si può intendere l'impegno della società civile per la costruzione di un'identità europea capace di creare senso di appartenenza tra i suoi cittadini. A questo livello è legittimo attendersi un più significativo coinvolgimento delle associazioni culturali che, oltre a portare ad un'europeizzazione dal basso mediante la creazione di proprie reti internazionali, finalizzino questo stesso processo alla promozione di valori, simboli, tradizioni identificati e riconosciuti come europei. La concettualizzazione di questo livello rimane, tuttavia, ambigua e ambivalente. Secondo alcuni dei nostri testimoni, infatti, non si può propriamente distinguere tra questo livello e quello precedente, dal momento che proprio la circolazione di idee, persone e progetti all'interno delle reti trans-nazionali porta come *by-product* alla stessa costruzione culturale, senza bisogno di ulteriori azioni in proposito. Significativamente, questa è l'opinione dei testimoni che operano all'interno di peculiari associazioni, caratterizzate dalla *mission* culturale, da un più consapevole e produttivo utilizzo dei mezzi di comunicazione e in particolare della rete di *Internet*, e dalla giovane età dei propri membri. Questo punto di vista si oppone a quello di altri testimoni per i quali si renderebbe invece necessario un più preciso e specifico «progetto culturale» a favore dell'Europa. In realtà, a ben vedere, prima ancora che per le pratiche e per i metodi di costruzione europea, questi due punti di vista differiscono in merito alla stessa idea di identità (europea). Mentre per questi ultimi prevale ancora un'idea «essenzialista» di identità, intesa come costruito simbolico e culturale saldo, immutabile e definito, i primi sembrano invece fare riferimento a una concezione processuale della stessa identità, intesa come costante apertura e continuo autorinnovamento. Anzi, più radicalmente, questa concezione dell'identità sarebbe il portato stesso dell'Europa intesa come peculiare situazione socio-geografica che ha permesso di sviluppare, nei propri cittadini, la capacità di vivere uniti-nelle-differenze. Da questo punto di vista, allora, lavorare a favore della costruzione culturale dell'Europa diviene una contraddizione in termini, dal momento che l'Europa è già in sé, nel suo stesso darsi, un paradigma culturale e identitario *sui generis*.

Infine si può parlare di europeizzazione come progressiva partecipazione della società civile al dialogo con le Istituzioni europee e alla *governance* dell'UE. Tale acce-

zione è, del resto, quella che prevale all'interno delle Istituzioni europee e alla luce della quale le stesse Istituzioni disegnano ruolo, funzione e posizione della società civile in Europa. Si tratta, a ben vedere, della declinazione più «politica» e più costosa, in termini di energie richieste alla società civile, dell'europeizzazione ma anche, interpretando i commenti dei nostri testimoni, dell'accezione meno creativa e più vincolante per la società civile stessa che si vedrebbe costretta a incanalare la propria iniziativa lungo le strade e i percorsi pre-configurati dalle Istituzioni stesse.

I tre differenti livelli dell'europeizzazione non costituiscono le fasi di una dinamica processuale unica e necessaria. Sono invece percorsi caratterizzati dalla relativa autonomia, tant'è che, se da un lato possono certo essere armonizzati in una costruttiva sinergia, dall'altro possono anche confliggere tra di loro. Sicuramente esiste un elevato potenziale conflittuale tra il primo e il terzo livello, dal momento che incarnano logiche processuali profondamente diverse: radicalmente *bottom-up* il primo, significativamente verticale e *top-down* – nonostante le sue aperture partecipative – il terzo. Del resto, quanto la prima e la terza declinazione dell'europeizzazione possano essere confliggenti, è emerso chiaramente dalle parole dei nostri testimoni in merito alle rappresentanze della società civile a Bruxelles. Secondo gli intervistati, la via all'integrazione europea che passa per il dialogo civile vedrebbe coinvolte, accanto alle Istituzioni dell'UE, solo le grandi associazioni-ombrello, dotate di maggiori visibilità e potere e per questo da un lato più organiche alle politiche di vertice, dall'altro – e proprio per la loro maggiore organicità – maggiormente premiate in termini di benefici dalle Istituzioni stesse. Ben diversa la situazione delle piccole, che devono invece impegnarsi nella creazione di autentici *networks* dal basso per poter trovare spazio e potenziale di azione.

A giudicare dagli esiti di questa ricerca, l'ampio e complesso processo di *Europe building* rivelerebbe quindi una dinamica del tutto paradossale¹⁴ in cui l'intervento e l'azione dei vertici dovrebbero indirizzarsi, per sortire effetti realmente efficaci, allo stesso *empowerment* della base, consentendole di massimizzare i risultati della propria spontanea azione. In questo modo anche la partecipazione alla più formalizzata, strutturata e «controllata» *governance* potrebbe trovare, presso la società civile europea, il necessario consenso. Alle Istituzioni spetta quindi rivedere la propria strategia di *Europe building*, aprendosi maggiormente ai contributi «spontanei» della società civile e migliorando le forme della propria offerta partecipativa non solo nel segno della maggiore inclusività e trasparenza dei processi di consultazione, ma in quello di una maggiore partecipazione e di una *governance* che sia veramente multilivello. Anche la società civile, d'altra parte, è chiamata a compiere alcuni significativi passi per rendere più incisivo il proprio apporto alla costruzione dell'Europa. Se da un lato è vero che, in linea di principio, lo spontaneismo *grassroots* può rivelarsi una via importante nel complessivo processo di *Europe building*, è bene chiedersi se davvero la società civile, nella misura in cui si rapporta autonomamente a se stessa, agisca sempre e comunque a vantaggio dell'Europa. Certo il pragmatismo con cui i differenti attori perseguono i propri obiettivi può essere un importante motore per la creazione di reti transnazionali, ma

¹⁴Questo paradosso è evidenziato anche da Beck - Grande (2006).

potrebbe allo stesso tempo portare a un irrigidimento degli interessi di parte, creando ulteriore frammentazione all'interno della società civile europea complessivamente considerata. Si pensi, a questo proposito, all'emblematico caso di una società civile nazionale come quella italiana che, secondo il pensiero di alcuni autorevoli studiosi, sarebbe più simile a un insieme «litigioso» di corporazioni che a un soggetto capace di esprimere una reale tensione alla crescita della comunità civica e della democrazia nazionali. Se la forza di un soggetto come la società civile è sicuramente il pluralismo delle posizioni e la dialettica interna tra le parti, occorre fare in modo che questa non apra però pericolose faglie di conflitto, come quella che ad esempio potrebbe crearsi lungo la linea che già ora oppone piccole e «grandi» organizzazioni. In secondo luogo, se le Istituzioni possono fare ancora notevoli passi verso una migliore gestione della comunicazione pubblica e istituzionale e verso un più efficace utilizzo partecipativo delle tecnologie medialità e della comunicazione, altrettanto si può dire della stessa società civile che, come sottolineato sopra, deve ancora perfezionare i propri *skills* tecnologici. L'utilizzo di *media* quali la rete di *Internet* è infatti fondamentale per la creazione, dal basso, di una sfera pubblica europea in una situazione in cui veri e propri *media* pan-europei latitano e i *media* nazionali non garantiscono il necessario accesso e la necessaria visibilità alle organizzazioni della società civile.

Infine, per quanto l'idea «emergentista» secondo cui l'Europa può crescere spontaneamente dal basso ha indubbiamente un certo fascino e sia pienamente compatibile con la sensibilità culturale oggi dominante, è legittimo chiedersi, seguendo Habermas e Innerarity (2008), se davvero possano esistere «interessi europei» senza un reale spazio pubblico in cui questi possano essere elaborati deliberativamente e discussi. In questa prospettiva, il ruolo e la presenza delle Istituzioni rimangono ancora una garanzia fondamentale per il darsi di questo stesso spazio.

FABIO INTROINI
Dipartimento di Sociologia
Università Cattolica, Milano

BIBLIOGRAFIA

- AROLDI P.
(1999) *La meridiana elettronica*, F. Angeli, Milano.
- BAUMAN Z.
(1999) *La solitudine del cittadino globale*, Feltrinelli, Milano.
- BECK U. - GRANDE E.
(2006) *L'Europa cosmopolita. Società e politica nella seconda modernità*, Carocci, Roma.
- CASELLI M.
(2008) *Istituzioni europee e società civile*, in CESAREO V. - INTROINI F. (a cura di) (2008), pp. 69-101.
- CASTELLS M.
(2002) *La nascita della società in rete*, Egea, Milano.
- CESAREO V.
(2003) *Alla ricerca della società civile*, in CESAREO V. (a cura di), *I protagonisti della società civile*, Rubbettino, Soveria Mannelli.
(2008) *Europa e società civile. Una relazione problematica ma essenziale*, in CESAREO V. - INTROINI F. (a cura di) (2008), pp. 7-38.
- CESAREO V. - INTROINI F. (a cura di)
(2008) *Istituzioni comunitarie e società civile. In dialogo per l'Europa*, Vita e Pensiero, Milano.
- COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE
(2001a) *La governance europea. Un libro bianco*, COM (2001) 428 def/2, Bruxelles.
(2001b) *Un nuovo impulso per la gioventù europea. Libro bianco*, COM (2001) 681 def., Bruxelles.
(2005a) *Il contributo della Commissione al periodo di riflessione e oltre: un «Piano D» per la democrazia, il dialogo e il dibattito*, COM (2005) 494 def., Bruxelles.
(2005b) *Action plan to improve communicating Europe by the Commission*, SEC (2005) 985 final, Bruxelles.
(2005c) *Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce per il periodo 2007-2013 il Programma «Cittadini per l'Europa» mirante a promuovere la cittadinanza europea attiva* (presentata dalla Commissione), COM (2005) 116 def., Bruxelles.
(2006) *Libro bianco su una politica europea di comunicazione*, COM (2006) 35 definitivo, Bruxelles.
(2007) *Insieme per comunicare l'Europa*, COM (2007) 568 def., Bruxelles.
- HABERMAS J.
(1971) *Storia e critica dell'opinione pubblica*, Laterza, Roma-Bari.
(1986) *Teoria dell'agire comunicativo*, 2 voll., Il Mulino, Bologna.
(1996) *Fatti e norme*, Guerini & Associati, Milano.
- INNERARITY D.
(2008) *Il nuovo spazio pubblico*, Meltemi, Roma.
- INTROINI F.
(2008) *«Europe building» e società dell'informazione. Il ruolo delle nuove tecnologie nei rapporti tra istituzioni, cittadini e società civile*, in CESAREO V. - INTROINI F. (a cura di) (2008), pp. 171-214.

INTROINI F. - PAVESI N.

- (2008) *Il processo di «Europe building» nelle rappresentazioni e nelle pratiche della società civile*, in CESAREO V. - INTROINI F. (a cura di) (2008), pp. 103-169.

KAITATZI WHITLOCK S.

- (2007) *The missing european public sphere and the absence of the imagined european citizenship. Democratic deficit as a function of a common european media deficit*, in «European Societies», IX, 5.

MAGATTI M.

- (1997) (a cura di) *Per la società civile. La centralità del «principio sociale» nelle società avanzate*, F. Angeli, Milano.
- (2001) *Lo spazio della società civile*, in CESAREO V. - LOMBARDI M. - MAGATTI M. (a cura di), *Immagini di società civile. Una ricerca empirica nella cultura del ceto politico in Italia*, Edizioni della Fondazione G. Agnelli, Torino, pp. 3-50.

PARLAMENTO EUROPEO

- (2007) *Comunicazione ai membri su esecuzione del bilancio del Parlamento europeo per l'esercizio 2007*, Strasburgo.

PRIVITERA W.

- (2001) *Sfera pubblica e democratizzazione*, Laterza, Roma-Bari.

SCALON R.

- (2008) *Chiese cristiane e integrazione europea*, in CESAREO V. - INTROINI F. (a cura di) (2008), pp. 215-283.

VACCARINI I.

- (2008) *Il dibattito sull'Europa nelle scienze sociali*, in CESAREO V. - INTROINI F. (a cura di) (2008), pp. 39-67.

VEROLA N.

- (2006) *L'Europa legittima. Principi e processi di legittimazione nella costruzione europea*, Passigli, Firenze.