



# La tutela transnazionale dei diritti fondamentali: esperienze della società civile italiana nello spazio civico europeo

Luisa Chiodi e Serena Epis  
OBCT/CCI



## La tutela transnazionale dei diritti fondamentali: esperienze della società civile italiana nello spazio civico europeo

### Sintesi

Questa ricerca indaga la capacità della società civile italiana di partecipare al processo politico a livello europeo analizzando i principali punti di forza e debolezza di alcuni strumenti di partecipazione offerti dall'Unione Europea e l'esperienza di alcune organizzazioni di attivismo civico italiane che si sono mobilitate a livello europeo facendone uso.

Portando alla luce i vantaggi di una più estesa azione a livello europeo e transnazionale, la ricerca mira a favorire una comprensione approfondita dei canali di partecipazione europei per stimolare un coinvolgimento più significativo e influente della società civile italiana.

\*le informazioni contenute nei box sono sono aggiornate al 2023

<b>1. Introduzione</b>	<b>Pag. 04</b>
BOX 1 Nuovo restringimento dello spazio civico per la società civile in Italia?	Pag. 05
1.1 Scopo della ricerca e metodologia	Pag. 07
<b>2. Spazio politico europeo: opportunita' per la societa' civile</b>	<b>Pag. 08</b>
<b>3. Alcune esperienze europee della societa' civile italiana</b>	<b>Pag. 10</b>
3.1 Contenzioso strategico: la nuova frontiera per la difesa dei diritti fondamentali	Pag. 11
3.2 Le iniziative legislative popolari come strumento di advocacy	Pag. 15
3.3 L'advocacy transnazionale con la Coalizione CASE	Pag. 19
3.4 Le consultazioni ed il Meccanismo sullo Stato di Diritto	Pag. 23
BOX 2 I meccanismi di tutela dello stato di diritto nell'Unione Europea	Pag. 23
BOX 3 Il regolamento sulla condizionalità per il rispetto dello stato di diritto	Pag. 27
3.5 L'importanza del lavoro in rete	Pag. 28
<b>4. Considerazioni conclusive</b>	<b>Pag. 31</b>
<b>Riferimenti bibliografici</b>	<b>Pag. 33</b>
<b>Lista delle organizzazioni intervistate</b>	<b>Pag. 35</b>

## 1. INTRODUZIONE

Questa ricerca rappresenta il prosieguo dello studio realizzato da OBCT nel 2021 all'interno del progetto *Winning the Narrative*, dal titolo *La società civile italiana: da bersaglio ad antidoto alla crisi della democrazia?* con cui abbiamo restituito un quadro aggiornato del contesto italiano alla luce di ciò che viene internazionalmente definita la riduzione degli spazi d'azione civica (O'Flaherty, 2017; Civicus, 2021)<sup>1</sup>.

A partire da questo primo studio abbiamo avanzato una serie di raccomandazioni rivolte tanto ai decisori politici e ai donatori, quanto alla società civile italiana. Tra le raccomandazioni indirizzate a quest'ultima è stata evidenziata l'importanza per le organizzazioni impegnate nell'attivismo civico di sfruttare maggiormente le opportunità di azione presenti nello **spazio europeo**, sia attraverso alcuni strumenti offerti dalle istituzioni europee che attraverso la creazione di coalizioni transnazionali con organizzazioni di altri paesi impegnate a difesa dello spazio civico.

Di fronte alla riduzione degli spazi di azione civica a livello nazionale e grazie alla crescente consapevolezza che molte sfide interne - dalla migrazione alla protezione dell'ambiente fino alla tutela dei diritti civili - possono essere affrontate solo oltre i confini nazionali, alcune organizzazioni della società civile italiana hanno iniziato a guardare all'Unione Europea (UE) come ad uno spazio politico imprescindibile.

I risultati della precedente ricerca avevano evidenziato come **diverse organizzazioni della società civile italiana lavorano a cavallo tra la politica interna e quella internazionale**: alcuni dei rappresentanti della società civile intervistati nell'estate del 2021 avevano infatti riconosciuto i vantaggi offerti dallo spazio politico europeo per portare avanti le proprie cause su più livelli: internazionale, europeo e nazionale (Chiodi et al. 2021: 87).

Ad esempio, il **monitoraggio transnazionale** - ovvero la possibilità di sfruttare pareri o rapporti di agenzie europee e internazionali (rapporti ombra, relazioni degli *special rapporteur* delle organizzazioni internazionali) - ci era stato segnalato come strumento utile per esercitare pressione su governi o istituzioni nazionali affinché rispettino i diritti fondamentali e per contrastare la deriva sovranista che mette in discussione il coinvolgimento di altri attori nella sfera pubblica nazionale (Chiodi et al. 2021: 49).

Allo stesso modo, anche la partecipazione a **reti e network europei** era stata definita vantaggiosa per la società civile italiana: dal punto di vista dell'azione politica, la molteplicità di soggetti con cui costruire alleanze a livello europeo infatti permette lo scambio e la condivisione di strategie politiche, idee e approcci (Chiodi et al. 2021:42).

<sup>1</sup> [Luisa Chiodi, Fazila Mat, Serena Epis, \(2021\) La società civile italiana: da bersaglio ad antidoto alla crisi della democrazia?, OBCT/CILD](#)

Dal precedente studio è emerso però che la società civile italiana non sfrutta appieno lo spazio europeo e transnazionale. Due gli ostacoli principali per la maggior parte delle organizzazioni: da un lato la difficoltà ad orientarsi e muoversi all'interno della complessa struttura istituzionale europea che rende difficile individuare interlocutori, strumenti e strategie adeguati e che richiede competenze specifiche; dall'altro l'insufficienza di risorse - umane ed economiche - per dedicarsi in modo strutturato e continuativo al lavoro sul piano europeo e transnazionale.

Alla luce dell'ondata di sovranismo che sta attraversando il paese - accompagnata da un preoccupante ritorno alla stagione di delegittimazione e criminalizzazione delle organizzazioni di attivismo civico - approfondire il funzionamento degli strumenti e i canali di mobilitazione transnazionale aperti dall'UE diventa ancora più importante per difendere la democrazia e i diritti fondamentali.

### BOX 1 - Nuovo restringimento dello spazio civico per la società civile in Italia?

Dopo la nomina del nuovo governo italiano nell'ottobre del 2022, il tema della migrazione è tornato a dividere il dibattito politico italiano ed europeo<sup>2</sup>. A poche settimane dall'entrata in carica, il governo guidato da Giorgia Meloni di Fratelli d'Italia ha dovuto affrontare la sua prima crisi diplomatica, in questo caso con la Francia intorno allo sbarco della nave umanitaria Ocean Vikings appartenente alla ong SOS Méditerranée<sup>3</sup>.

Oltre ad aver causato confusione e preoccupazione nello spazio politico europeo<sup>4</sup>, la crisi politica tra Italia e Francia ha portato con sé anche il **ritorno di un clima ostile nei confronti delle organizzazioni non governative (ONG) umanitarie** attive nel settore dell'accoglienza e della solidarietà: l'introduzione di norme restrittive e i ripetuti attacchi verbali ricordano infatti il periodo di criminalizzazione subito dalla società civile italiana tra il 2016 e il 2019.

2 [Meloni respinge rifugiati e giornalisti. Ecco il volto del governo sovranista](#), Domani, 06/11/2022

3 Per approfondire: [L'attacco dell'Italia alle ong fermato dall'Europa](#), Internazionale, 15/11/2022 [Come siamo arrivati alla crisi diplomatica con la Francia sui migranti](#), il Post, 12/11/2022

4 [Brussels steps in as Italy and France fight over migrant boats](#), Politico, 11/11/2022

Dal punto di vista normativo, tra ottobre e novembre 2022, il nuovo governo italiano ha introdotto due decreti ministeriali volti a limitare le attività di ricerca e soccorso (Search and Rescue - S&R) delle navi umanitarie di due ONG: SOS-Humanity e Medici Senza Frontiere. All'inizio di gennaio 2023 è inoltre entrato in vigore **un nuovo decreto-legge** che introduce "Disposizioni urgenti per la gestione dei flussi migratori"<sup>5</sup>. Il decreto è stato duramente criticato non solo da alcune grandi organizzazioni umanitarie non governative (Emergency, Medici Senza Frontiere), e altre organizzazioni della società civile, ma anche da rappresentanti di organizzazioni internazionali come la Commissaria per il Diritti Umani del Consiglio d'Europa<sup>6</sup>, che ne hanno denunciato **l'illegittimità e il contrasto con i principi fondamentali del diritto internazionale**<sup>7</sup>.

Il decreto, che introduce l'ennesimo **codice di condotta** per le ONG impegnate nel soccorso dei migranti nel Mediterraneo con l'obiettivo dichiarato di contrastare una minaccia generale alla sicurezza pubblica, limita di nuovo il lavoro delle ONG umanitarie, ostacolandone le attività di S&R nelle acque territoriali italiane.

Se l'introduzione di norme restrittive ostacola le attività sul campo delle ONG umanitarie, gli attacchi verbali da parte di membri del governo fanno temere l'inizio di una **nuova fase di criminalizzazione** della società civile. Un esempio di questi attacchi diffamatori è una dichiarazione del Ministro per la Difesa italiano che durante un'intervista ha definito le ONG umanitarie "centri sociali galleggianti" e ne ha messo in dubbio le buone intenzioni sostenendo che le organizzazioni sembrano più interessate a criticare e contrastare le decisioni del governo piuttosto che a salvare vite in mare. Dichiarazioni come questa compromettono la reputazione delle ONG impegnate nel S&R ma hanno anche ripercussioni negative sulla società civile nel suo complesso<sup>8</sup>.

5 [Decreto legge Disposizioni urgenti per la gestione dei flussi migratori](#), Gazzetta Ufficiale, 02/01/2023

6 [Council of Europe: rebuke to Italy about NGOs and sea rescues. "Consider withdrawing or revising Decree Law no. 1/2023"](#), Sir Agenzia d'Informazione, 02/02/2023

7 [Appello della società civile al Governo: 8 mila firme contro i respingimenti collettivi](#), ASGI, 21/11/2023

8 Crosetto: ["Le ong sono centri sociali galleggianti"](#), HuffPost, 14/11/2022

## Crosetto: “Le ong sono centri sociali galleggianti”

/ di HuffPost



HuffPost, 14 novembre 2022: <https://www.huffingtonpost.it/politica/2022/11/14/news/migranti-10631927/>

Anche la grande risonanza a livello nazionale del cosiddetto **Qatargate** - lo scandalo di corruzione che ha investito il Parlamento europeo nel dicembre 2022 coinvolgendo europarlamentari italiani ma anche due ONG - ha avuto un impatto negativo sulla credibilità e legittimità della società civile: come avvertono molte organizzazioni civiche, la generalizzazione di comportamenti scorretti e di corruzione all'intero settore rischia di diffondere una narrazione negativa della società civile, generando così **confusione e sfiducia nell'opinione pubblica** sul ruolo e la funzione di questi attori<sup>9</sup>.

9 [Nel Qatargate naufraga la favola buonista delle ong](#), Panorama, 14/12/2022

### 1.1 Scopo della ricerca e metodologia

Questa ricerca ha l'obiettivo di analizzare **il rapporto che la società civile italiana ha con lo spazio politico europeo** nel lavoro che conduce a tutela dei diritti fondamentali e della democrazia nel nostro paese e in Europa. Abbiamo cercato di capire quali sfide e ostacoli devono affrontare le organizzazioni italiane quando sfruttano gli spazi e i meccanismi di partecipazione offerti dall'UE, che si tratti di interazione con le istituzioni europee oppure di creazione di reti transnazionali. La ricerca è stata guidata da due domande chiave: la società civile italiana conosce e sfrutta le opportunità di azione offerte dallo spazio europeo? Quanto sono efficaci gli strumenti di partecipazione europei per il lavoro delle organizzazioni della società civile?

Per ottenere una panoramica più completa sul tema abbiamo analizzato la letteratura esistente, tra cui articoli accademici, rapporti delle organizzazioni della società civile e delle istituzioni e agenzie europee. Tra l'estate e l'autunno 2022 abbiamo inoltre

realizzato **9 interviste in profondità** con rappresentanti di organizzazioni della società civile italiana attive soprattutto nel campo dei diritti umani, della migrazione e dei diritti della comunità LGBTQ+ che negli anni hanno esplorato spazi di attivazione europei e transnazionali, tra cui l’Iniziativa dei Cittadini Europei (ICE) e i contenziosi strategici<sup>10</sup>. Infine, abbiamo incluso in questo lavoro anche una riflessione sulle nostre esperienze come Osservatorio Balcani Caucaso Transeuropa nella partecipazione a coalizioni europee.

## **2. SPAZIO POLITICO EUROPEO: OPPORTUNITA’ PER LA SOCIETA’ CIVILE**

La società civile è un attore centrale per il funzionamento della democrazia liberale. Le organizzazioni che la costituiscono - associazioni, ONG, fondazioni etc. - contribuiscono al suo funzionamento in primis perché rappresentano uno dei **corpi intermedi** che articolano la relazione tra i cittadini e le istituzioni veicolando le istanze che emergono dalla società verso la politica ma anche sensibilizzando l’opinione pubblica su questioni chiave per la tutela dei diritti fondamentali. Tra le funzioni che svolgono le organizzazioni civiche c’è poi il controllo dell’operato delle istituzioni (il cosiddetto *watchdog* o “cane da guardia”), lavorando per assicurare la **trasparenza** e la **responsabilità democratica** dei processi politici. Infine, grazie ai meccanismi di partecipazione previsti, e in base alle proprie competenze, le organizzazioni civiche contribuiscono al processo di **elaborazione di normative e politiche** pubbliche in senso lato.

Nello spazio politico dell’UE, il ruolo previsto per la società civile assume **tre direzioni principali**. Le prime **due in senso verticale**: dall’UE verso il proprio paese e viceversa, dal contesto nazionale a quello europeo. Attraverso un monitoraggio attivo, ad esempio, la società civile può assicurare che il proprio paese attui in modo corretto le politiche europee, facendo pressione e denunciando eventuali ritardi o mancanze nella trasposizione e/o attuazione delle normative. D’altro canto, le organizzazioni civiche nazionali agiscono anche orizzontalmente: in collaborazione o meno con le organizzazioni ombrello che raccolgono realtà di più paesi membri, possono contribuire alla definizione delle politiche comuni, portando istanze locali al livello sovranazionale. In questo modo, **mettendosi in rete** con organizzazioni di altri paesi la società civile favorisce la creazione di uno spazio pubblico europeo.

All’interno degli studi europei esiste un filone di ricerca dedicato al ruolo della società civile nello spazio politico europeo. Negli ultimi decenni, la produzione accademica

<sup>10</sup> La lista delle organizzazioni intervistate è disponibile a pagina 24.



si è concentrata soprattutto sulle organizzazioni con sede a Bruxelles, analizzandone attività, strategie e capacità di influenzare i processi decisionali europei (Salgado e Demidov, 2018: 57). A partire dai primi anni 2000, in relazione ai dibattiti sul deficit democratico e alla mancanza di legittimità dell'UE, l'attenzione di diversi accademici e ricercatori si è focalizzata su modelli di **governance partecipativa**, focalizzandosi soprattutto sugli sforzi della Commissione Europea per coinvolgere la società civile nella definizione delle politiche dell'UE.

Questo focus prettamente europeo non tiene abbastanza in considerazione le organizzazioni nazionali, attori altrettanto rilevanti che, pur operando principalmente a livello domestico, non di rado sfruttano “**la strada europea**”, come la definiscono Salgado e Demidov (2018), per avanzare la propria agenda e influenzare i processi decisionali - dal rispetto dei diritti umani, alle migrazioni, alla tutela dell'ambiente. Lo spazio all'interno del quale le organizzazioni della società civile nazionale possono operare ha infatti assunto con il tempo una dimensione europea sempre più rilevante, rendendo le organizzazioni di attivismo civico attori chiave per la promozione dei valori democratici e dei diritti fondamentali su cui l'UE e i suoi stati membri sono fondati (European Civic Forum 2022).

Oggi, non è più possibile trascurare la dimensione europea della gran parte delle questioni politiche, sia per le organizzazioni attive a livello nazionale che quelle attive a livello locale: le proposte legislative della Commissione Europea, i dibattiti del Parlamento Europeo, le questioni che vengono discusse dal Consiglio dell'UE, i rapporti delle varie Agenzie e le sentenze della Corte di Giustizia dell'UE hanno un impatto diretto sulla vita dei cittadini e la società civile è chiamata a farsene carico (Dunin-Wąsowicz 2021).

Focalizzarsi solo sulle ONG basate a Bruxelles significa dunque accontentarsi di un quadro parziale del ruolo della società civile nello spazio europeo. Adottare una prospettiva più ampia che tenga in considerazione anche le organizzazioni nazionali permette di capire come l'UE influenza e trasforma il repertorio di azione della società civile e come quest'ultima contribuisce a migliorare la qualità democratica della stessa Unione.

Tra gli studi che propongono un primo esame sul rapporto società civile nazionale e spazio europeo, Odasso (2018) offre un'analisi delle visioni dell'Unione Europea che emergono tra gli attivisti della società civile distinguendo tre tipologie: strumentale, pro-europeo, euroscettico. Nel caso di una visione **strumentale**, l'UE consente di aggirare eventuali ostacoli incontrati a livello nazionale: quando i governi nazionali sono poco inclini ad ascoltare le richieste provenienti dal settore civico, ad esempio, le organizzazioni diventano più propense ad attivarsi a livello europeo, guardando alle istituzioni UE come ad un interlocutore in grado di fare pressione sui governi nazionali. L'approccio **pro-europeo** è tipico di chi, pur occupandosi principalmente di questioni locali/nazionali, vede il proprio lavoro all'interno del più ampio contesto comunitario.

Spesso si tratta di attivisti più giovani che hanno sviluppato competenze linguistiche e capacità di usare nuove tecnologie e mezzi di comunicazione. Ma c'è anche chi ha una visione **euroscettica** che vede con sfiducia la dimensione politica europea come uno spazio per una ristretta élite di esperti, dove ideali e valori sono discorsi teorici che raramente trovano un riscontro concreto nelle politiche; la gestione dei flussi migratori viene spesso portata ad esempio del fallimento della solidarietà europea (Odasso 2018).

Tra i rappresentanti di organizzazioni della società civile con cui abbiamo dialogato si possono ritrovare in diversa misura le tre visioni identificate da Odasso benché si tratti in tutti i casi di persone che non rinunciano ad utilizzare gli strumenti offerti dall'UE. L'aspetto che proponiamo di considerare nel nostro rapporto, uno di quelli poco indagati dalla ricerca fino ad oggi, riguarda quindi le modalità concrete con cui la società civile utilizza i meccanismi di partecipazione europea per portare avanti le proprie istanze e gli ostacoli che incontra quando opera a livello transnazionale.

### **3. ALCUNE ESPERIENZE EUROPEE DELLA SOCIETÀ CIVILE ITALIANA**

Negli ultimi anni, in un paese tradizionalmente pro-europeo come il nostro anche tra le organizzazioni della società civile si è diffuso un atteggiamento più distaccato, strumentale quando non euroscettico, verso l'Unione Europea, generato dalle delusioni verso le politiche adottate in campi quali la migrazione ma anche da varie difficoltà nell'ottenere risultati sul piano comunitario.

D'altro canto, dalle interviste condotte con rappresentanti di organizzazioni della società civile italiana emerge anche la consapevolezza condivisa che oggi lo spazio europeo rappresenta il **“perimetro minimo per l'azione civica”**, nell'efficace espressione usata da uno dei nostri interlocutori (int. 7). Gli sviluppi istituzionali degli ultimi decenni, tra l'altro, hanno rafforzato la posizione dell'UE in materia di tutela dei diritti umani, rendendo lo spazio politico e giuridico europeo essenziale per le organizzazioni della società civile che si occupano ad esempio di migrazioni, diritti civili e antidiscriminazione<sup>11</sup>.

Anche il ricambio generazionale è un fattore che sta contribuendo a dare un respiro più europeo e transnazionale al lavoro della società civile italiana: **“sono arrivati molti**

11 Tra la fine degli anni '90 e l'inizio dei 2000, i Trattati di Amsterdam (1999), Nizza (2003) e Lisbona (2009), hanno portato ad un progressivo ampliamento delle competenze dell'UE in materia di diritti umani. A partire dal 2007 inoltre la Carta dei Diritti Fondamentali dell'UE è diventata ufficialmente uno strumento giuridico vincolante per tutti i paesi membri. Di conseguenza anche la Corte di Giustizia dell'UE interpreta in modo più ampio il proprio mandato, estendendolo a questioni legate alla tutela dei diritti umani.

*giovani all'interno dell'associazione (...). Questo ricambio ci permette di avere delle persone con una visione diversa, una visione più europea. C'è questo scambio interno di conoscenze e competenze tra chi è da tempo nell'associazione e ha una visione magari più italiana e chi invece è nato negli anni Novanta e ha una visione differente” (int. 3).*

In un contesto di crescenti difficoltà a livello nazionale, la società civile italiana sperimenta in maniera crescente le opportunità e gli strumenti di partecipazione offerti dalla struttura multilivello dell'UE per ottenere, attraverso sforzi di pressione e advocacy transnazionale, cambiamenti politici anche a livello nazionale<sup>12</sup>.

Nei prossimi paragrafi presenteremo alcuni tra gli strumenti di attivazione a livello europeo con cui la società civile italiana si è cimentata negli ultimi anni, evidenziandone il potenziale o discutendo eventuali debolezze: il ricorso al diritto europeo per avanzare **contenziosi strategici**; la partecipazione ad una **Iniziativa dei Cittadini Europei** (ICE); la partecipazione alle consultazioni con il Meccanismo per lo stato di diritto; e gli sforzi di **advocacy transnazionale** attraverso la costruzione di coalizioni tra organizzazioni europee.

### **3.1 Contenzioso strategico: la nuova frontiera per la difesa dei diritti fondamentali**

Per alcuni dei nostri interlocutori il **contenzioso strategico** rappresenta una vera e propria “nuova frontiera” per la società civile che in diverse occasioni si è rivelata come la strategia più efficace per ottenere risultati concreti (Chiodi et al. 2021: 50–51).

Negli ultimi anni, alcune organizzazioni della società civile italiana hanno iniziato a sfruttare il principio del **primato del diritto europeo** su quello nazionale presentando ricorsi davanti alle corti nazionali facendo appello al diritto europeo e sfruttando la procedura del rinvio pregiudiziale per arrivare fino alla Corte di Giustizia dell'UE (CGUE) allo scopo di riaffermare la centralità dei principi su cui poggia l'ordinamento europeo, tra cui la tutela delle minoranze e l'inviolabilità dei diritti fondamentali.

Come ha riferito un nostro interlocutore: *“attraverso i contenziosi strategici (...) negli ultimi anni siamo stati in grado di ottenere la modifica di alcune norme discriminatorie, arrivando anche alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea”* (int. 3). Parole alle quali fanno eco quelle di un altro intervistato: *“le norme dell'UE e il lavoro della Corte di Lussemburgo hanno fortemente aiutato la condizione dei migranti nel nostro paese”* (int. 2).

Per le organizzazioni della società civile specializzate in azioni legali, il corpo normativo dell'UE è fondamentale, perché da esso derivano diritti e doveri vincolanti che ogni paese

<sup>12</sup> L'assetto istituzionale dell'UE Introduce diversi livelli di autorità oltre a quello nazionale nei confronti dei quali la società civile italiana si può attivare. Si veda ad esempio Ruzza (2021).

membro è tenuto a rispettare. Nei casi di contenzioso strategico, spesso la discriminazione che viene denunciata emerge a causa di un **contrasto tra la norma nazionale e quella europea**, ma anche a causa di **inadempienze o ritardi nella trasposizione o nell’attuazione** delle normative europee da parte delle istituzioni nazionali.

Decidere di avviare un’azione legale non è sempre una strada semplice e diretta; al contrario, come ha sottolineato un nostro interlocutore *“il lavoro attraverso il contenzioso strategico è spesso un lavoro per tentativi, perché i diritti si conquistano anche con delle vittorie intermedie o addirittura con delle sconfitte”* (int. 3).

Come emerge dalla testimonianza di chi negli anni si è dedicato a questo tipo di lavoro, esistono due modalità attraverso cui portare avanti un contenzioso strategico: per cause singole, oppure attraverso un’azione collettiva. Un esempio di contenzioso strategico per cause singole è quello riguardante il diritto all’assegno di natalità o cosiddetto “bonus bebè”. Secondo la normativa italiana potevano fare richiesta per ricevere tale prestazione solamente i cittadini italiani, i cittadini di un paese membro UE o i cittadini extracomunitari residenti in Italia con permesso di soggiorno di lungo periodo. Restavano così esclusi tutti i titolari di un permesso di soggiorno diverso, ad esempio un permesso unico lavoro<sup>13</sup>.

Denunciando il contrasto della norma nazionale con la **direttiva europea EU/2011/98** – la quale istituisce il permesso unico di soggiorno e di lavoro e garantisce a tutti gli stranieri regolarmente residenti in un paese UE la parità di trattamento in materia di prestazioni sociali – gli avvocati dell’Associazione per gli Studi Giuridici sull’Immigrazione (ASGI) hanno portato la questione all’attenzione dei giudici in varie città italiane, ottenendo una serie di successi davanti a diversi tribunali: *“(nel caso dell’assegno di natalità) le cause avviate sono state veramente tante (...). Alla fine tutti coloro che facevano causa ottenevano la prestazione, il che è assurdo se si pensa che una prestazione finalizzata a sostenere la famiglia veniva riconosciuta solo a chi decideva di avviare una causa”* (int. 2).

Nel caso specifico, come hanno rimarcato i nostri interlocutori, i **giudici** hanno svolto un ruolo molto importante nell’adottare un approccio omogeneo di fronte all’antinomia tra sistema italiano ed europeo, facendo prevalere la norma comunitaria su quella nazionale in nome del diritto alla parità di trattamento tra lavoratori nello spazio europeo:

*“La particolarità è stata l’omogeneità di decisioni da parte dei giudici che di solito è difficile riscontrare quando si tratta di contrasto tra norme italiane ed europee. Questo invece è stato un caso di disapplicazione della norma nazionale veramente esteso”* (int. 2).

13 Per maggiori informazioni sul caso del contenzioso strategico relativo all’assegno di natalità si rimanda alla rassegna di articoli di ASGI: <https://www.asgi.it/tag/bonus-bebe/>

Nel caso di un'azione collettiva, invece, le associazioni legittimate ad agire chiedono al giudice di assumere un provvedimento che riguarda tutti i soggetti che si trovano nella medesima condizione. Questa strada è stata seguita in riferimento ad un'altra prestazione a sostegno della famiglia, il cosiddetto "bonus asili nido". Come nel caso dell'assegnamento di natalità, la normativa italiana limitava l'accesso alla prestazione alle sole famiglie straniere lungosoggiornanti, entrando dunque in contrasto con la sopracitata direttiva UE/2011/98. Dopo un ricorso presentato dall'ASGI, con una sentenza del 2020 il Tribunale di Milano ha ordinato l'immediata disapplicazione delle limitazioni previste dalla norma italiana per contrasto con il diritto dell'Unione, estendendo così il diritto a tutti gli stranieri regolarmente soggiornanti in Italia<sup>14</sup>.

In alcune circostanze, partendo da situazioni nazionali ed arrivando ad interpellare la Corte Europea di Giustizia, è stato possibile ottenere un esito valido per tutto lo spazio europeo, come nel caso del contenzioso sul diritto all'assegnamento unico universale per i figli all'estero. Per l'accesso agli assegni, la legge italiana consentiva ai lavoratori italiani di inserire nel proprio nucleo familiare anche i figli residenti all'estero, negando però tale diritto ai lavoratori stranieri. Nel 2020, la Corte di Giustizia dell'UE ha rilevato il contrasto di tale legge con due direttive europee (direttiva 109/2003 e direttiva 2011/98), riaffermando il diritto alla parità di trattamento per i lavoratori di un paese membro dell'UE e i lavoratori stranieri. Come ha sottolineato uno dei nostri intervistati: *"trattandosi della Corte di Giustizia dell'UE, la sentenza, che nasce appunto dalla situazione italiana, sancisce un diritto a livello europeo e vincola tutti gli altri stati membri"* (int. 4)<sup>15</sup>.

Senza dubbio, come ha evidenziato un interlocutore, può accadere che né le previsioni normative nazionali né quelle europee siano in grado di fornire la base giuridica a cui la società civile può appellarsi. Rispetto alle misure di assistenza alla famiglia, ad esempio, il decreto attuativo della legge delega 46/21<sup>16</sup>, entrato in vigore nel marzo 2022, stabilisce che l'assegnamento unico universale può essere riconosciuto, tra gli altri, agli stranieri in possesso di un permesso di lungo periodo, di un permesso unico lavoro e ai titolari di protezione internazionale, ovvero di asilo politico o protezione sussidiaria. Come ha spiegato uno degli avvocati coinvolti, restano esclusi da tale prestazione i titolari di protezione speciale<sup>17</sup>, un gruppo sempre più numeroso in Italia, che non è protetto da nessuna direttiva europea perché: *"La direttiva UE ha sempre lasciato la libertà agli stati membri di introdurre forme di protezione ulteriore rispetto alla protezione sussidiaria o all'asilo politico per rifugiati."*

14 [Bonus asili nido: il Tribunale di Milano mette fine alla discriminazione degli stranieri](#), ASGI, 16/11/2020

15 [La Corte di Giustizia UE ripristina l'uguaglianza tra famiglie del/della lavoratore\(trice\) italiano/a e straniero/a](#), ASGI, 25/11/2020

16 [Legge n.46/2021: Delega al Governo per riordinare, semplificare e potenziare le misure a sostegno dei figli a carico attraverso l'assegnamento unico e universale.](#)

17 Ad esempio la protezione sociale, le vittime di violenza domestica o di sfruttamento lavorativo e i titolari di permesso per assistenza minori. Per un approfondimento si veda: <https://www.asgi.it/notizie/assegnamento-unico-universale-modificare-le-norme-che-escludono-migliaia-di-stranieri/>

*Ovviamente lo stato italiano si è ben guardato dal farlo, quindi queste persone sono rimaste escluse*<sup>18</sup> (int. 2).

In altri casi, il contenzioso strategico delle associazioni italiane sfrutta il percorso legale della Corte europea per i diritti dell'uomo (CEDU) di Strasburgo che non è un'istituzione dell'UE ma del Consiglio d'Europa (CoE) e che a sua volta si raggiunge dopo avere superato tutti i livelli di giudizio a livello nazionale. In questo caso, si tratta di richiedere alla Corte la valutazione del rispetto in singole circostanze dei diritti umani che l'Italia ed altri 46 paesi membri del CoE si sono impegnati a tutelare.

Anche in questo ambito, la società civile italiana ha ottenuto risultati importanti attraverso l'uso di contenziosi strategici a cui il singolo può fare riferimento per ottenere risarcimenti individuali. Per anni l'Italia si è contraddistinta per essere uno dei paesi europei a non prevedere nessuna forma di riconoscimento per le coppie formate da persone dello stesso sesso. In assenza di una legge sul matrimonio egualitario, la società civile italiana ha seguito la via giudiziaria per ottenere il riconoscimento al diritto a costituire una famiglia rivolgendosi, in ultimo, alla CEDU, la quale, con la sentenza *Oliari et al. vs Italia*, ha condannato l'Italia per violazione dei diritti fondamentali delle persone LGBTQI<sup>19</sup>.

Dopo anni di lavoro di advocacy per persuadere l'opinione pubblica e la classe politica sulla necessità di introdurre la normativa, la sentenza della Corte di Strasburgo ha dato la spinta decisiva per l'approvazione della prima legge sulle unioni civili nel nostro paese, ovvero la legge Cirinnà del 2016. Nonostante tale legge presenti alcuni limiti – primo tra tutti il fatto di limitarsi a riconoscere le unioni civili tra persone dello stesso sesso senza di fatto garantire il matrimonio egualitario – ha rappresentato comunque un passo in avanti per la tutela dei diritti della comunità LGBTQI+ in Italia.

Benché il diritto di famiglia non sia una competenza comunitaria, e lo stato membro abbia il diritto di definire in autonomia la propria normativa nel settore, dovendo tutelare il diritto alla libera circolazione dei cittadini per assicurare il funzionamento del mercato unico ci si trova nella necessità di dover garantire parità di diritti anche in altri settori, tra questi il diritto alla tutela della propria vita familiare nel caso di coppie omosessuali con figli che si spostano in un altro paese membro.

La questione oggi è all'ordine del giorno nel dibattito politico nazionale italiano dopo che il Ministero degli Interni ha bloccato quelle municipalità che, in assenza di una normativa nazionale specifica, si erano spinte in avanti offrendo la possibilità di ottenere la trascrizione dei certificati di nascita e quindi dei rapporti di filiazione di coppie omogenitoriali a livello locale presso l'ufficiale di stato civile<sup>20</sup>.

18 [L'intervistato si riferisce alla direttiva 2004/83 relativa alle Condizioni da soddisfare per ottenere la concessione dello status di rifugiato o di beneficiario di protezione internazionale.](#)

19 [Sentenza di Camera – Oliari e altri c. Italia](#), Consiglio d'Europa, 21/07/2015.

20 [La procura di Padova ha impugnato gli atti di nascita di 33 figli di coppie omogenitoriali – Il Post](#)

Nel frattempo è arrivato anche il parere negativo della CEDU a cui avevano fatto ricorso alcune coppie, omosessuali e non, per ottenere l'obbligo di trascrizione automatica all'anagrafe italiana dei figli nati con la maternità surrogata all'estero. La CEDU ha respinto i ricorsi con la motivazione che la normativa italiana prevede il diritto alla cosiddetta "adozione del figliastro" o "stepchild adoption" e quindi esisterebbe una soluzione che tutela il diritto del minore alla famiglia ma anche il diritto dello stato a vietare la pratica della maternità surrogata<sup>21</sup>.

Come più volte sottolineato dai nostri interlocutori, i contenziosi strategici sono percorsi lunghi e complessi nei quali l'impegno richiesto alle organizzazioni è davvero molto ampio, per competenze richieste, tempi di svolgimento dilatati e quindi per risorse complessive da dedicare alla causa che si porta avanti. Inoltre, è chiaro che senza la volontà politica di prendere in mano le questioni sollevate dalla società civile attraverso l'azione legale non si possono colmare lacune normative (come nel caso dei titolari di protezione speciale), né si possono risolvere i nodi su cui il paese è sistematicamente inadempiente, come nel caso del sovraffollamento delle carceri su cui dopo anni di miglioramenti, grazie alla sentenza Torreggiani del 2013 di cui abbiamo discusso anche nel rapporto precedente (Chiodi 2021:51-52) si è tornati ad una situazione emergenziale.

Ciononostante, è evidente che, aumentando la base giuridica e le istituzioni a cui fare ricorso, lo spazio europeo accresce le opportunità di azione legale a tutela dei diritti fondamentali. Infine, nei paesi dove il funzionamento dello stato di diritto è garantito, il contenzioso assurge anche a strumento di advocacy quando si riescono ad ottenere sentenze che avallano le argomentazioni dei ricorrenti. Le organizzazioni della società civile devono evidentemente mettere in campo strategie articolate che affiancano al contenzioso giuridico per la tutela dei diritti fondamentali anche un lavoro di sensibilizzazione dell'opinione pubblica per assicurare che il parlamento introduca le norme quando mancano e le istituzioni preposte garantiscano la loro attuazione.

### 3.2 Le iniziative legislative popolari come strumento di advocacy

Uno strumento di democrazia partecipativa a disposizione della società civile europea, su cui si sono create molte aspettative, è l'**Iniziativa dei Cittadini Europei (ICE)**, introdotta dal Trattato di Lisbona per permettere ai cittadini di influenzare l'agenda politica europea e presentare alla Commissione proposte legislative su questioni di competenza dell'UE. Dal punto di vista procedurale, per presentare una ICE è necessario raccogliere almeno 1 milione di firme di cittadini europei nell'arco di 12 mesi; il regolamento tiene inoltre conto della pluralità di paesi dell'Unione e delle

21 <https://www.ilsole24ore.com/art/maternita-surrogata-legittimo-no-trascrizione-via-e-l-adozione-AEfOEunD>

loro diverse dimensioni, prevedendo un meccanismo di raccolta firme articolato che assicuri una rappresentanza di almeno 7 paesi e quote di firmatari proporzionali al numero di europarlamentari eletti in ciascun stato membro<sup>22</sup>.

La società civile italiana impegnata ad espandere la propria azione politica a livello europeo ha contribuito in più occasioni alle ICE europee. Un caso interessante perché riguarda proprio il tema del restringimento dello spazio civico è costituito dalla ICE *Siamo un'Europa che accoglie, lasciateci aiutare! (We are a welcoming Europe, let us help!)*<sup>23</sup>. L'iniziativa in esame, avviata nel febbraio del 2018, aveva l'obiettivo di spingere la Commissione a chiarire il dettato della **direttiva 2002/90/EC**<sup>24</sup> esplicitando la presa di distanza da parte delle istituzioni europee dalla criminalizzazione della solidarietà nei confronti delle persone migranti che si stava diffondendo in vari paesi membri<sup>25</sup>. Promossa da organizzazioni di 18 paesi UE e coordinata dalla ONG Migration Policy Group con sede a Bruxelles, la campagna ha ottenuto un discreto successo a livello europeo ma non è riuscita a raccogliere il milione di firme necessario per presentare l'iniziativa alla Commissione.

In Italia, la società civile è stata capace di mobilitare l'opinione pubblica nazionale a favore dell'iniziativa: oltre 140 organizzazioni hanno contribuito alla campagna raccogliendo complessivamente 65.200 firme, tra i moduli online e quelli cartacei distribuiti durante i 12 mesi nelle città italiane, ovvero oltre 10.000 in più rispetto alla soglia minima richiesta al nostro paese<sup>26</sup>. Come emerge dalle interviste condotte, il successo del comitato nazionale italiano poggiava sull'esistenza di una coalizione strutturata poco prima attorno ad un'altra campagna nazionale sui temi migratori ovvero *Ero straniero. L'umanità che fa bene*<sup>27</sup>.

La partecipazione alla campagna europea di così tante realtà di attivismo civico conferma ancora una volta la natura composita della società civile italiana, come emerso fin dal primo rapporto (Chiodi et. al 2021) ma anche il diffondersi della consapevolezza dell'importanza di agire a livello transnazionale. Come ha sottolineato un nostro interlocutore: *“Quando il promotore della campagna ci ha contattato, abbiamo subito accettato, un po' perché avevamo già la rete e l'esperienza della raccolta firme ed eravamo*

22 [Iniziativa dei cittadini europei; Allegato 1, numero minimo di firmatari per stato membro](#)

23 [Siamo un'Europa che accoglie, lasciateci aiutare!](#), Unione Europea

24 [Direttiva 2002/90/CE volta a definire il favoreggiamento dell'ingresso, del transito e del soggiorno illegali](#)

25 Per maggiori informazioni sulle proposte specifiche avanzate dall'iniziativa si rimanda al sito: <https://www.migpolgroup.com/index.php/portfolio-item/welcoming-europe/>

26 *“Siamo noi l'europa che accoglie”*, Legambiente, 20/02/2019 ;

27 La campagna è nata nel 2017 per promuovere una legge di iniziativa popolare volta a modificare la cosiddetta legge Bossi-Fini. La campagna era riuscita a raccogliere circa 90.000 firme utili per presentare la legge di iniziativa popolare, depositata in parlamento nell'ottobre del 2017 (Intervista 5). La proposta di legge ha perso la sua validità dopo la fine della XVII legislatura, tuttavia la coalizione ha continuato e continua tuttora a lavorare per migliorare la gestione dei flussi migratori nel nostro paese. Per maggiori informazioni sulla si rimanda al sito: <https://erostraniero.radicali.it/>.



*anche felici all'idea di poter fare un'azione a livello europeo, un po' perché in quel periodo il lato europeo rispetto alle politiche migratorie era fondamentale. Ci sembrava insomma un **passaggio quasi obbligato**, non solo guardare la legislazione nazionale, ma provare anche a cambiare quella europea” (Int. 5).*

Dal punto di vista organizzativo, per poter avviare e portare avanti un'iniziativa su scala europea, le organizzazioni della società civile devono anche essere in grado di investire energie nella creazione di coalizioni nazionali capaci di lavorare in modo coordinato sul piano europeo. Partecipare ad una ICE significa essere disposti e capaci di fare gioco di squadra con coalizioni in altri paesi europei: *“è come correre una staffetta: se tutti i compagni corrono fortissimo ma manca il coordinamento si rischia che il testimone cada e così si perde la gara” (int. 7).*

Il funzionamento della raccolta firme per una ICE basato su quote minime nazionali fa sì che il risultato in ciascun paese sia determinante per il successo di un'iniziativa legislativa popolare a livello europeo. Questo sistema incide tuttavia sulla possibilità di creare coalizioni transnazionali forti: pur avendo bisogno del contributo di tutti per poter ottenere un risultato, ci si attiva come cittadini, organizzazioni e coalizioni di paesi membri e non come cittadini, organizzazioni e coalizioni europee in un'alleanza transnazionale.

Rispetto all'esperienza della ICE in questione, se da un lato i nostri interlocutori hanno ricordato il **collegamento verticale** con l'organizzazione promotrice con base a Bruxelles, dall'altro hanno lamentato una quasi totale **assenza di collaborazione sul piano orizzontale**: *“Noi non conoscevamo con precisione quali fossero le altre realtà coinvolte e non sapevamo nemmeno come si stessero muovendo nei vari paesi” (int. 7).* La necessità di tutelare un'equa rappresentanza da vari paesi membri per evitare che i più grandi imponessero le proprie iniziative su quelli piccoli, spiega l'obbligo di avere quote minime di adesioni per paese coinvolto ma in questo modo si scoraggia la costruzione di relazioni transnazionali affidando ai comitati nazionali l'onere della raccolta firme e mantenendo solo un coordinamento verticale tra Bruxelles e le coalizioni nazionali.

In un certo senso, dunque, è la **natura stessa dello strumento comunitario**, concepito come altri aspetti della governance multilivello europea in chiave stato-nazionale, a scoraggiare, almeno in parte, la nascita di nuove alleanze transnazionali (Alemanno 2023). Non sorprende quindi che *“la rete di organizzazioni nata attorno alla campagna Ero Straniero ha continuato a lavorare anche dopo la fine della raccolta firme e della presentazione della legge di iniziativa popolare, mentre purtroppo lo stesso non può essere detto della rete europea nata attorno all'ICE Siamo un'Europa che accoglie” (int. 5).*

Un altro elemento di debolezza evidenziato dai nostri interlocutori è il fatto che il meccanismo della ICE, per come è stato pensato, limita fortemente l'efficacia diretta dell'iniziativa popolare, piegandola di fatto ad una sorta di raccomandazione al legislatore europeo: *“È chiaro che non si possono cambiare direttamente i regolamenti,*

*le direttive ecc., ma si possono solo suggerire delle modifiche. Non c'è lo stesso rapporto che c'è in Italia con una proposta di legge di iniziativa popolare. (La ICE) è più una sorta di raccomandazione che si fa al legislatore europeo senza la possibilità di cambiare direttamente la normativa attraverso un referendum come succede con una legge di iniziativa popolare in Italia” (int. 5).*

Il percorso che dalla ICE porta all'eventuale adozione di una nuova norma europea - o alla modifica di una esistente - è **lungo e incerto**: anche nel caso in cui si riesca a raggiungere il milione di firme in sette paesi membri e a presentare l'iniziativa alla Commissione, non esiste alcun vincolo che obblighi quest'ultima ad accogliere la proposta dei cittadini e a iniziare il processo legislativo che vede coinvolti anche Consiglio e Parlamento europeo. Ad oggi sono state poche le ICE che hanno raggiunto l'obiettivo di vedere adottata una iniziativa legislativa popolare e la conseguenza è stata lo scemare delle speranze che lo strumento possa stimolare davvero la partecipazione dal basso alla costruzione della sfera pubblica europea.

Nonostante la mobilitazione civica non abbia portato ai risultati desiderati in termini di modifiche alle normative, per alcuni dei nostri intervistati la partecipazione alla campagna europea è stata comunque importante. *Siamo un'Europa che accoglie* è stata la prima ICE dedicata al tema della migrazione in Europa che è stata in grado di fare emergere, in un momento particolarmente difficile per la società civile e attorno ad un tema altrettanto delicato e divisivo, quella che un nostro interlocutore ha definito come *“un movimento di idee, una comunità di intenti all'interno della società civile europea attiva nel settore dell'accoglienza. (...) Si era creato un tessuto connettivo inter-europeo che era una ricchezza (...). Mai come da quando ho iniziato ad occuparmi di queste cose mi sono sentito tanto cittadino europeo”* (int. 1).

Negli anni dell'emergenza migratoria e in un contesto di generale ostilità, la mobilitazione della società civile europea ha contribuito a trasmettere l'immagine di un' **Europa solidale** capace di denunciare e rispondere ai tentativi di delegittimazione e criminalizzazione che la stavano colpendo e di contribuire ad una **contro-narrazione** rispetto al tema della migrazione in chiaro contrasto con i prevalenti approcci securitari e di chiusura.

Lavorare sulla sensibilizzazione dell'opinione pubblica resta dunque un compito imprescindibile per la società civile, tanto in Italia quanto in Europa. Nelle parole dei nostri interlocutori: *“Credo che la campagna sia servita soprattutto per portare avanti un'altra narrazione sulla migrazione e sull'accoglienza. Sul fatto che poi sia effettivamente servita a cambiare qualcosa nell'immediato, purtroppo penso di no. E' bene però che (iniziative come la ICE) ci siano ed è giusto promuoverle perchè contribuiscono ad una contro-narrazione”* (Int. 1);

*“Su tutte le questioni, ma ancor di più sulle migrazioni e l'accoglienza, è necessario lavorare e cambiare la narrazione, altrimenti partiamo battuti in partenza”* (int. 7).

### 3.3 L'advocacy transnazionale con la Coalizione CASE

La società civile italiana può trarre vantaggio dalla governance multilivello dell'UE anche per attività di advocacy ovvero iniziative volte ad influenzare i decisori politici al fine di orientare le scelte politiche in un determinato settore verso una posizione il più vicina possibile alla propria visione del mondo o agli interessi di particolari gruppi vulnerabili o specifiche minoranze. Diverse attività possono essere ascritte al lavoro di advocacy, ad esempio le campagne mediatiche, la pubblicazione di analisi e rapporti, la partecipazione a consultazioni e/o audizioni parlamentari per offrire un contributo all'elaborazione delle politiche pubbliche in esame.

All'interno della struttura multilivello dell'UE, per portare avanti un'advocacy efficace è spesso fondamentale agire tanto sul piano nazionale quanto su quello europeo. In questo paragrafo prendiamo in esame l'esperienza di advocacy della società civile che si è attivata a tutela della libertà di stampa e, nello specifico, in risposta alle cosiddette *SLAPP* (*Strategic Lawsuits Against Public Participation*), acronimo inglese che indica le **querelle strategiche contro la partecipazione pubblica**, un fenomeno sempre più diffuso in tutta Europa.

Conosciute anche come “querelle bavaglio o querelle pretestuose”, queste azioni legali si servono del diritto per intimidire e mettere a tacere voci critiche nei confronti di chi si trova in una qualche posizione di potere (Rosà 2020). Indirizzate contro giornalisti, rappresentanti della società civile, attivisti e difensori dei diritti umani, le querelle bavaglio rappresentano una minaccia non solo per la **partecipazione pubblica** e la **libertà di espressione**, ma anche per la tenuta dello **stato di diritto** e il funzionamento della democrazia.

Negli ultimi anni la società civile europea si è mobilitata con sempre maggiore impegno per contrastare questo fenomeno. In risposta all'omicidio della giornalista investigativa maltese Daphne Caruana Galizia nel 2017 - sulla quale gravavano 47 cause per diffamazione - alcune ONG di vari paesi UE hanno iniziato a coordinare i propri sforzi costruendo una piattaforma anti-SLAPP che ha portato nel marzo 2021 alla nascita ufficiale di **CASE - Coalition Against SLAPP in Europe**, un'alleanza che ad oggi conta più di 90 soggetti, tra cui organizzazioni della società civile, think tanks, sindacati, attivisti e difensori dei diritti umani provenienti da tutta Europa<sup>28</sup>.

28 [La comunità internazionale per la libertà di stampa condanna l'omicidio della giornalista Daphne Galizia](#), OBCT, 23/10/2017; [CASE - Coalition Against SLAPP in Europe](#)

Oggi la coalizione CASE rappresenta un importante **forum per il contrasto alle SLAPP** in Europa: attraverso gli incontri e le riunioni periodiche, attivisti e giornalisti vittime di querele bavaglio trovano un canale per scambiare esperienze. Tale condivisione permette di individuare buone pratiche di contrasto alle querele bavaglio che possono essere replicate in più contesti. La prima conferenza europea dedicata alle SLAPP, co-organizzata da CASE e dallo *European Centre for Press and Media Freedom* nell'ottobre 2022 a Strasburgo, ha rappresentato un momento importante di dialogo e confronto tra giornalisti, rappresentanti della società civile, attivisti, difensori dei diritti umani, politici e rappresentanti delle istituzioni europee<sup>29</sup>.

Grazie al lavoro di **advocacy** e agli sforzi di sensibilizzazione dell'opinione pubblica e coinvolgimento delle istituzioni, la coalizione europea è riuscita a portare il tema delle querele bavaglio all'attenzione dei vertici decisionali dell'UE e del Consiglio d'Europa<sup>30</sup>. All'interno del Parlamento Europeo, lo sforzo di CASE ha trovato terreno fertile nella sensibilità di alcuni parlamentari; tra questi anche Tiemo Woelken e l'attuale presidente del PE Roberta Metsola, i quali hanno promosso una procedura di iniziativa (INI) approvata nel novembre 2021 con la quale il PE si è fatto promotore di nuove regole volte a limitare l'uso delle azioni legali vessatorie<sup>31</sup>.

Anche la Commissione Europea si è rivelata ricettiva delle istanze provenienti dalla società civile, soprattutto grazie all'impegno della Vicepresidente e Commissaria per i Valori e la Trasparenza Vera Jourova<sup>32</sup>. Già nell'ottobre del 2020 la Commissione Europea aveva inserito il contrasto alle SLAPP tra le priorità del proprio programma di lavoro per l'anno successivo<sup>33</sup>. Su spinta dell'iniziativa parlamentare, tra la fine del 2021 e l'inizio del 2022, la Commissione Europea ha avviato una consultazione pubblica sulle querele bavaglio con l'obiettivo di raccogliere materiali e informazioni utili per proporre misure adeguate. Nell'aprile 2022 la Commissione, infine, ha presentato un pacchetto di misure dirette a contrastare le SLAPP: una raccomandazione e una proposta di direttiva la quale dovrà ora essere discussa e adottata dai due co-decisor - Parlamento e Consiglio - secondo la procedura legislativa ordinaria<sup>34</sup>.

La presentazione della proposta di direttiva è anche l'esito di un **lavoro di advocacy sulle istituzioni europee** da parte dei membri della coalizione CASE che per anni si

29 [Contro le SLAPP, la prima conferenza europea](#), OBCT, 07/11/2022

30 Il Consiglio d'Europa ha annunciato l'adozione di una raccomandazione sulle SLAPP nel corso del 2023. Benché non avrà carattere vincolante, il valore aggiunto della raccomandazione sarà quello di rivolgersi ad un più ampio bacino di stati (il CoE include infatti 49 stati, 32 dei quali non sono membri dell'UE): [La Segretaria generale dichiara che occorre rafforzare le norme per affrontare le minacce di azioni legali e di procedimenti giudiziari miranti a limitare la libertà di espressione, Consiglio d'Europa, 20/10/2022](#).

31 [Relazione del Parlamento Europeo](#), 20/10/2021

32 ["Per noi sarà la legge di Daphne": la Commissione Europea contro le querele bavaglio](#), OBCT, 29/04/2022

33 [Programma di lavoro della Commissione Europea per il 2021](#), Commissione Europea, 19/10/2020

34 [Azione dell'UE contro l'abuso del contenzioso nei confronti di giornalisti e difensori dei diritti umani \(SLAPP\)](#)

sono impegnati in attività di pressione, sensibilizzazione e comunicazione, producendo e mettendo a disposizione sul proprio sito ricerche, report, mappature, elenchi di avvocati pro bono e altre risorse utili per contrastare il fenomeno delle SLAPP.

Se da un lato la proposta di direttiva è senza dubbio un primo importante risultato, dall'altro l'avvio dell'iter legislativo richiede necessariamente un nuovo sforzo di pressione sui co-decisorie europei per evitare che la proposta della Commissione si areni o venga ridimensionata. Tale rischio è diventato ancor più evidente quest'anno dopo che il Consiglio Europeo, guidato dalla presidenza svedese, ha reso nota una proposta di compromesso che rischia di "scardinare" il testo originale<sup>35</sup>.

Le attività della coalizione CASE non si limitano alla dimensione europea, ma si estendono anche a quella nazionale attraverso i **gruppi di lavoro** che si impegnano all'interno degli stati membri contribuendo al monitoraggio di casi di abuso del diritto e alla sensibilizzazione della classe politica e dell'opinione pubblica. Sarà infatti compito delle organizzazioni della società civile assicurarsi in primo luogo che i rappresentanti nazionali sostengano la proposta di direttiva in sede di Consiglio dell'UE e, successivamente, che i governi recepiscano e attuino la normativa una volta che questa sarà adottata.

Il gruppo italiano, coordinato da OBCT, riunisce attualmente poco più di una decina di organizzazioni della società civile attive in diversi settori - dalla libertà di stampa all'ambientalismo, alla protezione dei diritti della comunità LGBTQ+. L'eterogeneità dei membri del gruppo permette di avere a disposizione competenze diversificate: tra chi si occupa di questioni legali, chi è esperto di campagne di sensibilizzazione, chi di advocacy politica e di ricerca. Il valore aggiunto del gruppo italiano è dunque quello di portare insieme realtà diverse le cui competenze si integrano reciprocamente a favore di un obiettivo comune, ovvero la tutela della libertà di espressione.

Il gruppo nazionale svolge inoltre il ruolo fondamentale di ponte tra la dimensione interna e quella europea: grazie all'esistenza del gruppo nazionale, le diverse organizzazioni della società civile italiana che non partecipano alla coalizione europea sono regolarmente informate degli sviluppi, legislativi e non, che avvengono a livello UE; di contro, per la coalizione europea, i gruppi nazionali sono essenziali per raggiungere le associazioni territoriali in grado di fornire dati dal campo e di garantire dunque un continuo aggiornamento circa gli sviluppi nei contesti locali.

La creazione di gruppi di coordinamento all'interno dei paesi rappresenta dunque un modo per rispondere alla necessità sempre più urgente di coordinare e far dialogare la

35 [I governi boicottano la legge europea contro le querele temerarie](#), Domani, 17/03/2023

società civile europea e quella impegnata a livello nazionale, nel tentativo di rafforzare e rendere più incisive le azioni di advocacy e sensibilizzazione. Essenziale in questo caso è la presenza di organizzazioni nazionali in grado di svolgere la funzione di raccordo e “**cerniera**” per garantire il dialogo e lo scambio tra le due dimensioni.

Questo tipo di lavoro a cavallo tra il nazionale e l’europeo resta tuttavia non privo di ostacoli: partecipare attivamente alla coalizione europea e al gruppo nazionale richiede un impegno significativo da parte delle organizzazioni della società civile, tanto in termini di tempo quanto di risorse. Nel caso specifico, nell’esperienza diretta che stiamo vivendo con OBCT riusciamo ad offrire il nostro contributo a supporto del gruppo di advocacy italiano grazie alla partecipazione all’iniziativa parallela *Media Freedom Rapid Response* (MFRR) cofinanziata dalla Commissione Europea in tema di protezione della libertà di stampa in Europa<sup>36</sup>.

Esiste tuttavia un limite al lavoro di advocacy che la società civile italiana può portare avanti sulla base della direttiva europea. Per via dei **limiti nelle competenze** attribuite all’UE dagli stati membri in materia di libertà di stampa, la proposta di direttiva sul tavolo dei co-decisi europei riguarda solo casi di **SLAPP transnazionali** ovvero che interessano almeno due paesi membri, mentre per quanto riguarda le querele pretestuose che riguardano soggetti di un solo paese, il tema è demandato al legislatore nazionale. L’annosa questione dei limiti delle competenze UE nel settore della libertà dei media consente agli stati membri di impedire il coinvolgimento delle istituzioni europee a tutela di uno dei pilastri della democrazia liberale su cui poggia l’UE stessa.

I gruppi nazionali sono chiamati ad un doppio lavoro, da un lato assicurarsi la corretta adozione della norma europea per le querele transnazionali, dall’altro fare pressione sui governi nazionali affinché adottino misure coerenti per i casi di SLAPP a livello domestico.

L’esperienza della coalizione CASE rappresenta dunque un esempio di advocacy transnazionale dove la società civile riesce a creare un ponte tra il piano europeo e quelli nazionali per portare avanti un interesse comune, nel caso specifico la necessità di tutelare un diritto fondamentale come la libertà di espressione dal crescente ricorso alle querele bavaglio. Allo stesso tempo però, dimostra il limite dell’advocacy europea quando si tratta di settori in cui l’UE ha competenza limitata, come appunto nel caso della libertà dei media, che, insieme ad altre politiche pubbliche particolarmente sensibili, resta un campo in cui gli stati membri non sono ancora disposti a cedere la propria sovranità nazionale.

<sup>36</sup> [Media Freedom Rapid Response](#)

### 3.4 Le consultazioni ed il Meccanismo sullo Stato di Diritto

Tra gli strumenti e opportunità che la società civile può sfruttare a livello europeo vi sono ad esempio le consultazioni pubbliche della Commissione Europea. Tanto nell'elaborazione di nuove proposte legislative, quanto nella preparazione di rapporti di monitoraggio ad hoc sul rispetto dei principi fondamentali da parte degli stati membri, la Commissione organizza consultazioni pubbliche volte a raccogliere le opinioni e i commenti dei cittadini europei e di tutte le parti interessate.

In questa ricerca abbiamo preso in esame l'esempio delle consultazioni annuali relative al nuovo Meccanismo sullo stato di diritto, uno dei pilastri della democrazia liberale nonché uno dei valori fondanti dell'UE (Box 2). La società civile può sfruttare i meccanismi dell'UE a difesa dello stato di diritto per fare advocacy e monitorare il lavoro istituzionale e allo stesso tempo sensibilizzare l'opinione pubblica sull'importanza della tutela dei diritti fondamentali.

#### BOX 2 - I meccanismi di tutela dello stato di diritto nell'Unione Europea

Lo stato di diritto è uno dei valori fondamentali su cui l'UE si fonda (art. 2 TUE). Secondo tale principio, ogni paese democratico dovrebbe prevedere una sistema di “**controllo e bilanciamento**” che impedisca al governo in carica di esercitare il potere esecutivo in modo arbitrario. Tra i pilastri di questo sistema vi sono: una magistratura indipendente, un sistema di lotta alla corruzione, la tutela della libertà di espressione e di stampa e la protezione dello spazio civico.

L'UE ha a disposizione diversi strumenti - giuridici e non - per garantire il rispetto dello stato di diritto nei suoi paesi membri. Lo strumento più pesante di cui dispone è l'**articolo 7 del Trattato sull'Unione Europea** (TUE) che prevede sia misure preventive che sanzionatorie (ad esempio la sospensione del diritto di voto in seno al Consiglio Europeo) che possono essere attivate nei confronti di un paese membro che violi i valori fondamentali dell'UE<sup>37</sup>. L'articolo 7 è noto anche come “opzione nucleare” per evidenziare la sua natura di ultima ratio,

37 [Articolo 7 TUE](#)

evidentemente poco praticabile. Alla luce di un preoccupante indebolimento degli standard democratici in alcuni paesi membri, nell'ultimo decennio l'UE ha cercato di dotarsi di strumenti meno drastici che le consentissero di intervenire a tutela dello stato di diritto quando necessario.

Nel 2014 la Commissione Europea ha introdotto il cosiddetto **Quadro sullo Stato di Diritto**, un procedimento che prevede un dialogo tra la Commissione e i paesi membri volto a risolvere preventivamente eventuali minacce allo stato di diritto ed evitare così l'attivazione dell'articolo 7<sup>38</sup>. Nel 2016 è stato avviato per la prima volta nei confronti della Polonia. Non avendo ottenuto l'effetto deterrente sperato, l'anno successivo la Commissione è stata costretta a chiedere - sempre

38 [Quadro sullo stato di diritto dell'UE](#)

per la prima volta - l'attivazione dell'articolo 7<sup>39</sup>. Successivamente, il Parlamento Europeo a sua volta ha avviato la procedura dell'articolo 7 contro l'Ungheria nel 2018 dopo anni di continui attacchi ai principi democratici e ai diritti fondamentali<sup>40</sup>. Entrambi i tentativi si sono però arenati di fronte alla regola del voto all'unanimità in Consiglio Europeo e alla solidarietà reciproca tra i governi dei due paesi, che attraverso veti incrociati hanno bloccato l'attivazione dell'opzione nucleare.

Nel 2019 la Commissione ha lanciato quindi un nuovo **Meccanismo di monitoraggio sullo Stato di diritto** che prevede un ciclo annuale di esame esteso a tutti i paesi membri<sup>41</sup>. I risultati di questa iniziativa sono stati quattro rapporti sullo stato di diritto, pubblicati rispettivamente nel 2020, 2021 e 2023.

Nel 2020 anche il Parlamento Europeo ha presentato un'iniziativa legislativa che chiede l'introduzione di un unico meccanismo vincolante che sostituisca e consolidi i diversi strumenti esistenti a tutela dello stato di diritto, una proposta che non è stata però accolta dalla Commissione<sup>42</sup>.

39 [Stato di diritto in Polonia: la Commissione attiva procedura dell'articolo 7](#), Liberties, 20/12/2017

40 [Risoluzione del Parlamento Europeo del 12 settembre 2018](#)

41 [Il Meccanismo per lo stato di diritto, Commissione Europea](#)

42 [The Establishment of an EU Mechanism on Democracy, the Rule of Law and Fundamental Rights, 2020/2072\(INI\)](#), Parlamento Europeo; [The Establishment of an EU mechanism on democracy, the rule of law and fundamental rights](#), Legislative Train Schedule, 20/03/2023



All'interno del ciclo di monitoraggio e in preparazione dei rapporti annuali, la Commissione monitora i contesti nazionali attraverso una serie di consultazioni e visite nei paesi membri sia con le istituzioni competenti sia con i diversi portatori di interesse. Anche le organizzazioni della società civile possono partecipare attivamente alle consultazioni e sfruttare questa occasione per portare all'attenzione della Commissione Europea eventuali limiti e lacune del contesto nazionale.

Alcune realtà della società civile italiana hanno sfruttato il Meccanismo dello stato di diritto per mobilitarsi non solo sul piano nazionale, ma anche su quello europeo e transnazionale, partecipando ad esempio alla redazione di **rapporti ombra** o **dichiarazioni congiunte** insieme a coalizioni europee o network informali di organizzazioni della società civile. E' il caso ad esempio del rapporto ombra pubblicato nel 2023 da Liberties, una rete di organizzazioni della società civile di 19 paesi europei attive principalmente nel settore dei diritti umani<sup>43</sup>. Tale rapporto, al quale hanno contribuito anche alcune organizzazioni italiane, offre un'analisi indipendente della situazione dello stato di diritto in Italia e in altri 18 paesi dell'UE con l'intento di portare l'attenzione dei decisori politici e dell'opinione pubblica su alcuni temi cruciali per il rispetto dello stato di diritto e il funzionamento della democrazia europea<sup>44</sup>.

Un altro esempio è la dichiarazione congiunta sulla relazione sullo stato di diritto 2023 sottoscritta da 34 organizzazioni della società civile europea, tra cui due italiane<sup>45</sup>. La dichiarazione si focalizza su alcune questioni che definisce "orizzontali" perchè valgono per molti paesi membri e richiedono una particolare attenzione da parte della Commissione Europea in preparazione del prossimo rapporto sullo stato di diritto, tra cui, ad esempio, il continuo indebolimento della libertà di stampa e l'impatto della guerra in Ucraina in Europa.

Dalle esperienze di Osservatorio Balcani Caucaso Transeuropa e dal confronto con esperti italiani ed europei, emergono tuttavia alcune debolezze relative al meccanismo dello stato di diritto. Innanzitutto, la natura **non vincolante** dei rapporti annuali fa sì che il monitoraggio della Commissione resti un esercizio troppo debole per spingere gli stati riottosi a dare seguito alle raccomandazioni della Commissione.

43 [Liberties Rule of Law Report 2023](#)

44 Il capitolo sull'Italia è stato curato da CILD e Antigone, con i contributi di A Buon Diritto, ASGI e anche il nostro di OBCT.

45 [Joint Statement on the European Commission's 2023 Rule of Law Report](#)

La società civile lamenta di non essere considerata come un **attore-chiave** all'interno del ciclo di monitoraggio e critica la mancanza di **trasparenza** circa i criteri per l'inclusione delle organizzazioni negli incontri con la Commissione in visita ai paesi membri, rendendo così il processo poco inclusivo. All'interno della società civile italiana, ad esempio, poche realtà sono state coinvolte attivamente nel dialogo con la Commissione e nel 2022 solo 9 organizzazioni hanno preso parte alle consultazioni pubbliche che lo precedevano<sup>46</sup>.

Anche la **poca visibilità** di cui il meccanismo gode sia tra gli addetti ai lavori, sia tra i media italiani contribuisce a renderlo uno strumento poco efficace sia per il lavoro di advocacy che per la sensibilizzazione del pubblico generalista. Per quanto riguarda i media, da un monitoraggio che abbiamo condotto selezionando tre tra le testate italiane più lette nel 2022<sup>47</sup> risulta che nel corso dello scorso anno sono stati pubblicati solamente due articoli relativi al rapporto sullo stato di diritto e alle raccomandazioni indirizzate all'Italia.<sup>48</sup>

Infine, **le tempistiche** per le consultazioni sono infelici perché si tengono tra novembre e gennaio - un periodo particolarmente impegnativo per le organizzazioni alle prese con rendicontazioni e chiusure di bilancio.

Ma anche quelle della pubblicazione sono parte del problema: il rapporto viene generalmente pubblicato in piena estate quando molti uffici sono chiusi e le attività istituzionali sospese; non sorprende dunque che faticosi a generare un dibattito aperto e informato nei paesi membri, sia tra i decisori politici, sia all'interno dell'opinione pubblica.

Mancando di forza cogente e di poca visibilità, quindi, il meccanismo non ha avuto fino ad oggi particolare successo né a livello di partecipazione, né a livello di efficacia politica nel fare pressione sui governi nazionali per il rispetto dello stato di diritto e dei valori fondamentali.

Nonostante tutti i limiti del Meccanismo, il tema della tutela transnazionale dello stato di diritto nello spazio europeo dovrebbe ricevere maggiore attenzione. E' evidente che ciascun paese membro può trarre giovamento da una verifica incrociata dello stato della democrazia che veda le istituzioni europee, quelle nazionali e la società civile coinvolte nella sua tutela. Anche solo per la possibilità di aprire un dibattito pubblico annuale sugli accorgimenti necessari volta per volta al rafforzamento della democrazia nell'UE, sarebbe importante un impegno diffuso per metterlo a frutto.

46 [2022 Rule of law report - stakeholder contributions](#)

47 Secondo la classifica di Prima Comunicazione dell'ottobre 2022

48 Gli unici due articoli in cui si fa esplicito riferimento al rapporto sono: [Contrasto agli illeciti: l'allarme corruzione resta alto. Allerta anche sul Pnrr](#), Il Sole 24 Ore, 20/09/2022;

### BOX 3 - Il regolamento sulla condizionalità per il rispetto dello stato di diritto

A conferma dell'importanza della natura vincolante degli strumenti europei è utile considerare l'efficacia del **Regolamento sulla condizionalità legata al rispetto dello stato di diritto** entrato in vigore nel gennaio 2021. La nuova normativa, volta a tutelare gli interessi dell'UE dall'uso improprio dei fondi da parte di stati che non ne rispettano i valori fondanti, prevede la possibilità di bloccare o sospendere il trasferimento di fondi europei a paesi membri che violano in modo sistematico lo stato di diritto. Tale possibilità si applica tanto ai fondi del bilancio pluriennale, quanto a quelli del Piano di Ripresa e Resilienza (PRR)<sup>49</sup>.

Lo strumento attualmente sta bloccando una parte consistente dei fondi destinati all'Ungheria ed in misura inferiore della Polonia<sup>50</sup>. Mentre quest'ultima, alla prese con l'accoglienza di alcuni milioni di rifugiati dall'Ucraina, ha visto allentarsi le maglie del meccanismo di controllo, l'Ungheria ad oggi ha infatti ricevuto una minima parte delle risorse di cui potrebbe godere per la ripresa economica post-pandemica<sup>51</sup>.

Fortunatamente, l'Italia non si è trovata finora in una situazione altrettanto delicata da rendere necessario un blocco dei fondi. Lo strumento per altro non è di facile utilizzo per la società civile che si troverebbe presto accusata di danneggiare il proprio paese anziché tutelarlo. Non a caso, in modo analogo, la società civile usa raramente nelle proprie campagne il riferimento alle infrazioni con cui un paese membro viene portato dalla Commissione Europea di fronte alla CGUE ed eventualmente costretto a pagare multe salate per mancata o inadeguata adozione di norme europee o per la loro cattiva implementazione<sup>52</sup>.

49 [Regolamento UE 2020/2092 relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione](#)

50 [L'Ue blocca i fondi all'Ungheria per le violazioni dello stato di diritto](#), Domani, 30/11/2022

51 [EU strikes deal with Hungary, reducing funding freeze to get Ukraine aid approved](#), Politico, 12/12/2022

52 Qui un esempio di messa a disposizione di dati sul tema da parte del centro studi italiano OpenPolis: <https://www.openpolis.it/infringeye-il-monitoraggio-delle-infrazioni-europee-con-i-dati/>

### 3.5 L'importanza del lavoro in rete

Le esperienze raccolte per questa ricerca dimostrano che per molte organizzazioni civiche italiane lavorare sul piano europeo è piuttosto impegnativo e oneroso e richiede, tra le altre cose, conoscenze specifiche: *“È importante avere delle risorse capaci di fare advocacy. Serve avere le idee e preparare i documenti, poi è importante saper intercettare il rappresentante giusto e nel momento giusto”* (int. 3).

Per questo, lavorare all'interno di **reti e coalizioni transnazionali** con soggetti affini che si occupano delle stesse tematiche in paesi diversi non solo permette alle organizzazioni di scambiare conoscenze, ma anche, come emerge chiaramente nelle interviste, di *“allargare la prospettiva e di vedere i problemi legati al proprio paese sotto una luce differente”* (int. 6), favorendo così l'identificazione di nuove soluzioni.

Anche per quanto riguarda l'azione legale, diversi tra i nostri intervistati hanno sottolineato il vantaggio del lavoro in rete e del collegamento con organizzazioni e/o attivisti presenti nei vari territori e impegnati sul campo. Nel caso dei respingimenti a catena lungo la rotta balcanica, ad esempio, l'importante vittoria ottenuta con l'ordinanza del tribunale di Roma del 2021<sup>53</sup> è stata possibile precisamente grazie al *“collegamento attivo, molto utile ed effettivo con le realtà, le ONG e gli attivisti dei territori che compongono la rotta balcanica”* (int. 6).

Per le ONG che portano avanti i contenziosi infatti è fondamentale raccogliere le prove delle violazioni dei diritti umani che denunciano. Per questa ragione *“(fanno) riferimento a tutte le realtà e a tutti gli attori che sono presenti quotidianamente sul campo e agiscono direttamente sui territori”* (int. 6). Oltre a servire per sensibilizzare l'opinione pubblica, infatti, i rapporti e le ricerche delle ONG presenti sul territorio sono stati utili per dimostrare casi di respingimenti a catena, fornendo la documentazione delle violenze subite dai migranti oltre a: *“restituire un quadro quanto più verosimile delle criticità e delle difficoltà nell'accesso ai diritti dei richiedenti asilo e delle persone migranti”* (int. 6).

Nel caso dell'advocacy, a livello europeo una possibilità è quella di appoggiarsi alle **organizzazioni ombrello**, ovvero soggetti per lo più basati a Bruxelles che riuniscono e rappresentano realtà nazionali attive in un determinato settore, ad esempio la tutela dei diritti delle persone migranti o della comunità LGBTQ+, la giustizia sociale oppure la protezione ambientale. In quanto tali, forniscono alle associazioni nazionali un importante canale di informazione e rappresentanza: da un lato tengono aggiornate le associazioni che rappresentano rispetto a ciò che accade a livello europeo all'interno della propria area d'intervento; dall'altro fanno da tramite nel rapporto con le istituzioni UE, permettendo loro di contribuire attivamente alla definizione delle politiche europee.

53 [Ordinanza del Tribunale di Roma](#), N.R.G. 56420/2020

Come emerge anche da questa ricerca, però, non è sempre facile instaurare un rapporto efficace tra organizzazioni nazionali e organizzazioni ombrello. Nel caso della ICE *Siamo un'Europa che accoglie* che abbiamo esaminato, ad esempio, i nostri interlocutori non si sono dichiarati soddisfatti della relazione con i coordinatori della campagna a Bruxelles. Senza dubbio, la ONG ombrello nello sforzo di raggiungere l'obiettivo del milione di firme non è stata in grado di stimolare la nascita di relazioni orizzontali tra soggetti della società civile dei paesi coinvolti, perdendo l'occasione di alimentare l'Unione europea dal basso. Se in questo contesto, l'azione civica transnazionale è ostacolata dallo strumento europeo stesso concepito come buona parte delle istituzioni europee come un aggregatore di realtà di stati-nazione, c'è un'ampia letteratura che esamina le difficoltà delle relazioni centro periferia nell'UE anche nel caso delle iniziative della società civile. Come sintetizzato in un'intervista: *“il problema non sta tanto nel mettere insieme i soggetti, quanto piuttosto nel comunicare e fare passare determinati messaggi. (...) Spesso è difficile uscire con una voce da questi contesti corali”* (int.7).

Inoltre, per le organizzazioni della società civile italiana, che nella gran parte sono di dimensioni ridotte e possono far conto su poche risorse, lavorare in rete a livello nazionale è già un impegno oneroso. Come ha sottolineato uno degli intervistati: *“È veramente troppo chiedere alle piccole organizzazioni nazionali di prendersi anche la responsabilità dell'advocacy a livello europeo; al momento le organizzazioni come la nostra sono impegnate ad affrontare le emergenze quotidiane, a riempire il vuoto istituzionale rispetto alla solidarietà e all'accoglienza”* (int. 1).

Dall'analisi delle interviste emerge che, oltre alla richiesta di risorse - in termini di fondi, tempo e personale - da dedicare alla costruzione di alleanze transnazionali, l'eterogeneità di temi e priorità con cui si devono confrontare le organizzazioni nei vari contesti nazionali in alcuni casi rappresenta un ostacolo che rende difficile la creazione e soprattutto l'efficacia delle reti europee. *“Quando c'è comunanza di temi, priorità e obiettivi è più facile muoversi come rete”* (int. 5), ma l'Unione europea è costituita da territori con esigenze spesso difformi.

Esemplare in questo senso è l'esperienza di un'organizzazione che opera come sezione italiana all'interno di una federazione con diramazioni in diversi paesi europei. Come ha riferito la nostra interlocutrice, pur facendo parte della stessa federazione, le sezioni nazionali non sempre trattano gli stessi temi e condividono le stesse priorità, il che condiziona significativamente la capacità delle organizzazioni di operare in modo compatto a livello europeo.

Nonostante le reti e le coalizioni europee siano nella maggior parte dei casi ritenute *“utili se non addirittura indispensabili”* (int. 2), la collaborazione transnazionale resta dunque una strada ancora in salita per molte organizzazioni della società civile italiana. In alcuni casi la partecipazione a bandi e progetti europei offre un'opportunità di conoscenza reciproca che può favorire la nascita di reti e partenariati transnazionali (int. 3).

Essere coinvolti in progetto di respiro europeo per le organizzazioni è importante anche - e soprattutto - per guadagnare visibilità e credibilità. Non di rado, infatti, i consorzi che si creano a partire da singoli progetti riescono ad espandersi, gettando le basi per nuove possibilità di collaborazione che vanno oltre i confini dei progetti stessi.

La competizione per accedere alle opportunità di finanziamento europee è però molto elevata e spesso solo le organizzazioni più grandi o che possono investire grandi risorse nella progettazione sono in grado di vincere i bandi. Il rischio, dunque, è che le organizzazioni medio-piccole siano escluse non solo dall'accesso ai fondi europei, ma anche dalla possibilità di entrare a far parte di reti e consorzi transnazionali. Questo aspetto diventa ancor più problematico se si considera che in Italia, come si è detto, le organizzazioni medio-piccole rappresentano una parte significativa della società civile e che spesso sono proprio queste realtà ad avere un collegamento migliore con i territori e i bisogni della popolazione.

Infine, gli esempi proposti confermano la centralità della questione delle risorse. Per la ICE il successo italiano nella raccolta di firme dipendeva dal lavoro di costruzione della coalizione nazionale sui temi migratori realizzato in un progetto precedente all'attivazione sull'iniziativa europea. Nel caso che ci vede impegnati direttamente con la coalizione CASE, invece, la possibilità di dedicare tempo e risorse al coordinamento della rete italiana impegnata nel contrasto alle SLAPP deriva dal coinvolgimento in un progetto europeo pluriennale sugli stessi temi.

## 4. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Il populismo è stato il segno distintivo della politica negli ultimi due decenni, nelle democrazie liberali, anche quelle consolidate dell'Unione Europea (UE) come l'Italia. Nell'invocare un rapporto diretto tra i leader ed i cittadini e togliendo di mezzo i corpi intermedi, il populismo ha generato una forte delegittimazione del ruolo della società civile.

Partendo da questo contesto, il nostro lavoro ha preso in esame alcuni casi di mobilitazione transnazionale delle organizzazioni italiane che hanno sfruttato le opportunità offerte dallo spazio politico europeo per la loro azione civica e ne hanno sperimentato i limiti. Anche se per molte organizzazioni italiane quello transnazionale è ancora un orizzonte lontano, per altre lo spazio europeo è diventato il **perimetro minimo** per perseguire i propri obiettivi a livello nazionale sui temi più diversi dalla migrazione ai diritti LGBTQ+.

L'azione transnazionale non implica necessariamente una visione pro-europea della società civile, tanto più dove le delusioni non sono mancate: che si sia trattato della difficoltà di raggiungere le firme necessarie per una proposta di iniziativa popolare o di scontrarsi con il limite delle competenze dell'Unione europea.

Le organizzazioni della società civile, però, hanno bisogno di **competenze avanzate** e **risorse consistenti** per poter ottenere risultati significativi. Lavorare sul piano europeo infatti è complesso perché tale è il meccanismo istituzionale multilivello, che sconta la sua origine di consorzio di stati. Ogni strada intrapresa dalle organizzazioni italiane che abbiamo esaminato si scontra con questo limite.

Senza dubbio grazie al contenzioso strategico, la società civile ha ottenuto risultati straordinari contro chi cerca di raccogliere consensi attraverso politiche discriminatorie e per questo oggi è visto come la nuova frontiera delle battaglie per i diritti civili. Perché funzioni, però, serve che lo spazio europeo si distingua per elaborazione di norme avanzate come quelle introdotte a cavallo degli anni '90 che ancora costituiscono la base legale su cui si fa leva oggi. Dove invece le istituzioni europee faticano a mantenere fede ai valori che professano, come nel caso delle recenti politiche migratorie, viene a mancare il **terreno giuridico** su cui agire.

Per questo la società civile spesso è impegnata in vario modo nel promuovere l'introduzione di nuove normative. Le grandi aspettative attorno alle iniziative legislative civiche ICE sono andate frustrate per via dei principali limiti dello spazio europeo: ovvero l'impianto stato-nazionale e i vincoli alle competenze comunitarie. Anche il lavoro di advocacy transnazionale deve fare i conti con la natura dello spazio europeo e in aggiunta, nel creare alleanze con organizzazioni di altri paesi, si scontra tanto con la scarsità di risorse a disposizione, quanto con le difficoltà di far

convergere su una stessa piattaforma la varietà di contesti istituzionali, culturali e politici con cui si interagisce.

Infine, la natura cogente del diritto offre garanzie per chi si batte per i diritti fondamentali fino a quando lo stato di diritto funziona adeguatamente. Il nuovo Meccanismo introdotto per la sua tutela, per ora offre solo una debole funzione di consultazione, a cui si aggiungono i limiti pratico-organizzativi che abbiamo evidenziato, come quelli delle tempistiche di pubblicazione dei rapporti che ne limitano la visibilità. Anche in questo caso però la società civile italiana non dovrebbe rinunciare ad un'azione transnazionale che dia forza politica e culturale alla tutela congiunta della democrazia in tutti i paesi membri e al contrario dovrebbe attrezzarsi per rispondere al meglio alle sfide che l'aspettano negli anni a venire, costruendo sulle esperienze acquisite finora.



## Riferimenti bibliografici

Alemanno, A. (2022). *Verso un meccanismo permanente di partecipazione dei cittadini nell'UE*, Parlamento Europeo, Dipartimento tematico Diritti dei cittadini e affari costituzionali - Direzione generale delle Politiche interne, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/735927/IPOL\\_STU\(2022\)735927\(SUM01\)\\_IT.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/735927/IPOL_STU(2022)735927(SUM01)_IT.pdf)

Chiodi L., F. Mat, S. Epis, (2021) *La società civile italiana: da bersaglio ad antidoto alla crisi della democrazia?*, OBCT/CILD, <https://www.balcanicaucaso.org/Occasional-papers/La-societa-civile-italiana-da-bersaglio-ad-antidoto-alla-crisi-della-democrazia>

CIVICUS Monitor (2021). *National Civic Space Ratings*, accessed September 2021, <https://monitor.civicus.org/>

Commissione Europea (2020) *Relazione sullo Stato di diritto 2020. Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Italia*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020SC0311&from=EN>

Commissione Europea (2021), *Relazione sullo Stato di diritto 2021. Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Italia*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021SC0716&from=IT>

Commissione Europea (2022), *Relazione sullo Stato di diritto 2022. Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Italia*, [https://commission.europa.eu/publications/2022-rule-law-report-communication-and-country-chapters\\_en#files](https://commission.europa.eu/publications/2022-rule-law-report-communication-and-country-chapters_en#files)

Dunin-Wąsowicz, R. (2021), *Engaging with Europe – Some Lessons for Transnational Activist*, School of Transnational Activism, <https://transnationalorganizing.eu/handbook/engaging-with-europe/>

Odasso, L. (2018). 'Views of Europe: National Civil Society Organisations for Binational Family Rights on the Road to Brussels', *Journal of Contemporary European Research* 14(2): 138--153. <https://doi.org/10.30950/jcer.v14i2.873>

O'Flaherty, M. (2017). *The future role of civil society in safeguarding and promoting fundamental rights in Europe*, European Union Agency for Fundamental Rights, <https://fra.europa.eu/en/speech/2017/future-role-civil-society-safeguarding-and-promoting-fundamental-rights-europe>

Rosà, P. (2020), *L'Europa all'attacco delle SLAPP, le querele bavaglio*, OBCT, 9 novembre 2020, <https://www.balcanicaucaso.org/aree/Europa/L-Europa-all-attacco-delle-SLAPP-le-querele-bavaglio-206079>

Ruzza C. (2021), *Multilevel governance and the role of civil society organizations in the European Union system*, Handbook chapter: Research Handbook on Nonprofit Governance, Elgaronline, DOI: <https://doi.org/10.4337/9781788114912.00030>

Sanchez Salgado, R. e A. Demidov (2018) , Special Issue: *Beyond the Brussels Bubble? National Civil Society Organisations in the European Union*, Journal of Contemporary European Research, 14:2, DOI: <https://doi.org/10.30950/jcer.v14i2>

Schrama, R. e A. Zhelyazkova (2018), “You can’t have one without the other”: *the differential impact of civil society strength on the implementation of EU policy*, Journal of European Public Policy, 25:7, DOI: <https://doi.org/10.1080/13501763.2018.1433709>

## Lista delle organizzazioni intervistate

Baobab Experience

Tre rappresentanti di: ASGI - Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione

Avvocatura per i diritti LGBT - Rete Lenford

Campagna "Ero Straniero"

ActionAid Italia

Terre des Hommes Italia

Osservatorio Solidarietà

Questa pubblicazione nasce con il supporto di Civitates, A philanthropic initiative for democracy and solidarity in Europe nell'ambito del progetto "Winning the Narrative. Riprendersi gli spazi, costruire nuove narrazioni" e con il supporto del Programma Erasmus+ dell'Unione Europea nell'ambito del Network Jean Monnet "Transnational Political Contention in Europe" (TraPoCo) (GA 620881).

Il supporto dei donatori per la produzione di questa pubblicazione non costituisce un endorsement dei contenuti che riflettono solo le opinioni delle autrici. I donatori non possono essere ritenuti responsabili per qualsiasi uso che possa essere fatto delle informazioni in essa contenute.

PRODUCED BY



**CILD - COALIZIONE ITALIANA LIBERTÀ E DIRITTI CIVILI**  
via Monti di Pietralata, 16 - 00157 ROMA - [cild.eu](http://cild.eu) - [info@cild.eu](mailto:info@cild.eu)