



Comitato economico e sociale europeo

REX/202

**Il ruolo degli organi consultivi e delle
organizzazioni socioprofessionali
nell'attuazione degli Accordi di
associazione e nel quadro della
politica europea di prossimità**

Bruxelles, 16 settembre 2005

RELAZIONE INFORMATIVA

della sezione specializzata Relazioni esterne
sul tema

**Il ruolo degli organi consultivi e delle organizzazioni socioprofessionali nell'attuazione degli
Accordi di associazione e nel quadro della politica europea di prossimità**
(relazione informativa)

Relatrice: **Giacomina CASSINA**

Il 16 dicembre 2004, il Comitato economico e sociale europeo ha deciso, in base all'articolo 31 del suo Regolamento interno, di incaricare la sezione specializzata Relazioni esterne di elaborare una relazione informativa sul tema:

Il ruolo degli organi consultivi e delle organizzazioni socioprofessionali nell'attuazione degli Accordi di associazione e nel quadro della politica europea di prossimità.

I lavori preparatori sono stati effettuati dai membri e dagli esperti seguenti, in collaborazione con il relatore e con i Gruppi:

Presidente:	CONFALONIERI	(III Gr.-IT)
Relatore:	CASSINA	(II Gr.-IT)
Membri:	ATTARD	(III Gr.-MT)
	BATUT (art. 62 di CARMENTRAN)	(II Gr.-FR)
	BEDOSSA	(III Gr.-FR)
	CABRA DE LUNA	(III Gr.-ES)
	CARROLL	(I Gr.-IE)
	COLDRICK	(II Gr.-UK)
	EHNMARK	(II Gr.-SE)
	HAMRO-DROTZ	(I Gr.-FI)
	JOOST	(III Gr.-EE)
	LADRILLE	(II Gr.-BE)
	LOPEZ ALMENDARIZ	(I Gr.-ES)
	PESCI	(I Gr.-IT)
	VOLES	(I Gr.-CZ)
Esperti:	MIZZI (per il I Gruppo)	(I Gr.-MT)
	LOZANO (per il III Gruppo)	(III Gr.-ES)

Il gruppo di studio si è riunito tre volte:

- il 30 marzo 2005,
- il 27 maggio 2005,
- il 18 luglio 2005.

La sezione specializzata ha adottato all'unanimità la relazione informativa in data **8 settembre 2005**.

*

* *

Introduzione

- 1.1 Al vertice euromediterraneo dei consigli economici e sociali e istituzioni analoghe, svoltosi a Valencia il 18 e il 19 novembre 2004, è stato deciso che uno dei temi da dibattere al prossimo vertice sarà appunto quello del ruolo degli organi consultivi e delle organizzazioni socioprofessionali nell'attuazione degli Accordi di associazione e nel quadro della politica europea di prossimità. La relazione informativa in merito è stata elaborata dal Comitato economico e sociale europeo (CESE), in collaborazione con il Consiglio economico e sociale della Grecia, il Consiglio economico e sociale della Tunisia, il Consiglio economico e sociale di Israele e dei rappresentanti degli ambienti socioeconomici di Marocco.
- 1.2 Nel corso di tutto il processo di integrazione europea, le istituzioni comuni hanno sviluppato delle politiche rivolte a costruire, con i paesi e i popoli che vivevano alle frontiere del territorio comunitario, dei rapporti positivi di cooperazione e un dialogo per promuovere la pace, la stabilità e gli scambi. Tra gli esempi, se ne può citare uno che risale agli anni '70, vale a dire l'Associazione europea di libero scambio (AELE) e, più tardi, lo Spazio economico europeo (SEE). Con le grandi trasformazioni geopolitiche della fine degli anni '80, è stato naturale che i paesi liberatisi dal blocco sovietico venissero avviati a diventare membri dell'UE, ripristinando così l'area tradizionalmente abitata dai popoli europei e lacerata dalla guerra cinquanta anni prima.
- 1.3 I paesi mediterranei, per parte loro, hanno sempre fatto l'oggetto, sin dalla fine degli anni '80, di un'attenzione particolare. Ma è solo nel 1995 che l'esperienza dei rapporti con questi paesi ha permesso di fare un salto di qualità nelle relazioni euromediterranee: la conferenza interministeriale di Barcellona ha definito, infatti, la prima prospettiva strutturata di partenariato. Strumenti di questo partenariato sono stati gli Accordi di associazione (AA) e le azioni a carattere regionale che coinvolgevano tutti i paesi europei e quelli del bacino del Mediterraneo. L'attività di partenariato è stata finanziata nel quadro del programma MEDA (I e II), nonché da prestiti della BEI e dal concorso di capitali privati.
- 1.4 A quasi 10 anni da Barcellona, dopo l'ampliamento dell'UE a 25 Stati membri e con la prospettiva di accoglierne altri nei prossimi anni, le autorità comunitarie hanno definito una nuova "Politica europea di prossimità" (PEP) rivolta a tutti i paesi limitrofi, compresi i paesi mediterranei che sono separati dal territorio comunitario dalla "frontiera marittima". Benché i paesi coperti dalla PEP siano molti di più¹, questo documento, per sua natura, prenderà in considerazione soltanto i paesi mediterranei. D'altronde la PEP sarebbe, di per sé, concepita in modo da adattarsi alle specificità dei paesi e delle regioni confinanti e, pertanto, anche nel contesto mediterraneo dovrà assumere le diversità e le differenti necessità dei paesi e delle regioni.

¹

I paesi coperti dalla politica di buon vicinato sono: **nel Mediterraneo**, Marocco, Algeria, Tunisia, Libia, Egitto, Giordania, Israele, Autorità Palestinese, Siria e Libano; **nell'Europa centro-orientale**, Ucraina, Bielorussia, Moldavia, mentre per la Russia sono state definite relazioni ad hoc; **nell'area degli Stati indipendenti del Caucaso meridionale**, Georgia, Azerbajjan e Armenia.

- 1.5 La PEP usa come strumenti i Piani d'azione nazionali (PAN) che indicano priorità, obiettivi e scadenze di breve e medio termine per realizzare, insieme, la messa in comune di obiettivi, valori e politiche. I PAN, negoziati coi paesi interessati e approvati dai rispettivi consigli di associazione, dovrebbero rappresentare il percorso di cooperazione, condiviso dai paesi interessati e dall'UE, a partire dai bisogni specifici di questi ultimi. Ma la PEP prevede anche azioni su base subregionale e cooperazioni a diversi livelli, compreso quello territoriale, locale e transfrontaliero.
- 1.5.1 Secondo l'interpretazione delle stesse autorità comunitarie², la PEP non sostituisce il partenariato euromediterraneo ma ne capitalizza l'esperienza e le premesse già in essere, come i contenuti degli AA. La PEP, inoltre³, dovrebbe essere dotata di mezzi maggiori rispetto ai programmi MEDA I e II, e anche le modalità di erogazione di tali risorse dovrebbero superare alcune delle rigidità procedurali riscontrate nei programmi precedenti. Fino al 2006, l'esecuzione dei PAN si farà utilizzando le risorse a disposizione dei programmi MEDA (e Tacis per i paesi dell'Europa orientale), mentre dal 2007 al 2013 dovrebbero essere le prossime prospettive finanziarie a definire l'ammontare delle risorse stesse, le quali rientreranno verosimilmente nella voce più generale della politica estera rafforzata dell'UE, eventualmente con il concorso di altre voci di bilancio (programmi di ricerca, fondi strutturali, ecc.). Naturalmente, anche qui potranno intervenire la BEI e, auspicabilmente, gli investimenti privati.
- 1.6 Il presente rapporto si propone, analizzando trasversalmente gli AA, ma soprattutto i PAN finora approvati o proposti, di:
- indicare gli ambiti, le condizioni e le modalità possibili di partecipazione delle parti sociali e delle altre organizzazioni della società civile alla realizzazione del partenariato nel nuovo quadro della PEP,
 - motivare la necessità del coinvolgimento degli organismi consultivi e degli attori sopra indicati, come intrinseca allo sviluppo del partenariato euromediterraneo e della PEP,
 - sostenere il ruolo e la visibilità dei comitati e consigli consultivi, là dove esistono, e contribuire a promuoverne la costituzione nei paesi dove non esistono ancora, come strumenti indispensabili per un processo di formazione delle decisioni democratico e trasparente,
 - sollecitare gli attori istituzionali dell'UE e dei paesi partner mediterranei (PPM) a coinvolgere sistematicamente i comitati o consigli consultivi e le organizzazioni della società civile, per quanto di loro competenza, in tutte le politiche e azioni che si realizzeranno.

² Cfr. COM(2003) 104 def. - Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo - Europa ampliata - Prossimità: Un nuovo contesto per le relazioni con i nostri vicini orientali e meridionali - Bruxelles, 11.3.2003.
COM(2004) 373 def. - Comunicazione della Commissione - Politica europea di prossimità - Documento di strategia - Bruxelles, 15.5.2004.
COM(2004) 628 def. - Proposta di regolamento del Parlamento europeo recante disposizioni generali che istituiscono uno strumento europeo di vicinato e partenariato - Bruxelles, 29.9.2004.
Risoluzione del Parlamento europeo sul partenariato euromediterraneo del 23.2.2005.
(P6-TA-PROV(2005) 0046)
Risoluzione del Parlamento europeo sulla valutazione del processo di Barcellona (relatore: TOKIA SAÏFI).

³ Cfr. la *Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante disposizioni generali che istituiscono uno strumento europeo di vicinato e partenariato* - COM(2004) 628 def.

1.7 In questo rapporto non si riprenderanno, se non succintamente e per riferimenti in nota, i contenuti e le argomentazioni di precedenti rapporti (in particolare il rapporto DIMITRIADIS per il vertice di Malta intitolato *Per una maggiore partecipazione a livello nazionale e regionale della società civile organizzata al partenariato euromediterraneo*)⁴, che si danno per acquisiti.

2. **Ambiti, condizioni e modalità di partecipazione**

2.1 Le politiche di partenariato e di buon vicinato prevedono un'ampia gamma di azioni comuni: dalle politiche macroeconomiche alle politiche sociali, dal consolidamento delle istituzioni democratiche alla garanzia dei diritti fondamentali, dalla modernizzazione delle strutture produttive industriali, agricole e dei servizi, al decentramento amministrativo, dalle pari opportunità alle politiche migratorie, ecc. In linea teorica, non esiste ambito della PEP nel quale un adeguato coinvolgimento della società civile non sia auspicabile, per non dire necessario.

2.2 La partecipazione è un principio e la sua attuazione pratica può avere diverse forme e non deve essere identificata con un generico e non strutturato rapporto con qualsiasi tipo di organizzazione, ma necessita di quadri di riferimento per garantire sia gli stessi attori della società civile, sia gli interlocutori istituzionali. Tale quadro - piuttosto ben definito in ognuno dei paesi membri e a livello della stessa UE - dovrebbe essere proposto anche ai PPM nei documenti del partenariato e della PEP e nella loro attuazione: e ciò non per "esportare" in modo meccanico il modello di sviluppo economico e sociale europeo, ma perché questo modello possa diventare uno spunto per la costruzione di strutture partecipative adattate alla situazione dei diversi paesi partner. Perché la partecipazione della società civile sia efficace e contribuisca a rafforzare la legittimità delle decisioni politiche, è indispensabile che le organizzazioni godano di un'ampia autonomia (pur nel quadro di norme necessarie), siano democratiche, rappresentative e sappiano sempre perseguire uno sviluppo compatibile ed equo del proprio paese o territorio: ciò non deve mai significare, quindi, la rinuncia alla critica costruttiva o l'appiattimento sulle posizioni del governo o di altre istituzioni oppure su quelle dei partiti politici o delle *lobbies* del paese. Purtroppo, nessuno dei documenti esaminati (documenti della Commissione e piani d'azione), salvo qualche vago cenno ad esigenze di consultazione con alcuni attori sociali, prevede il coinvolgimento esplicito e sostanziale di organismi consultivi o delle parti sociali o delle organizzazioni della società civile nell'attuazione delle politiche oggetto del presente rapporto.

2.3 Le modalità di partecipazione possono ovviamente variare da un paese all'altro e all'interno dello stesso paese, a seconda dei livelli e delle politiche da sviluppare. L'esistenza di comitati o consigli consultivi può contribuire in modo rilevante, ma può essere necessaria anche la consultazione di organizzazioni che rappresentano interessi specifici: pensiamo ad esempio alle politiche di sviluppo sostenibile, per l'attuazione delle quali sono indispensabili sia le organizzazioni delle parti sociali, sia le organizzazioni che si occupano della tutela dell'ambiente. O alle politiche di lotta contro la povertà, che implicano una concertazione stretta

⁴ Cfr. Relazione informativa del 25.9.2003 (CESE 217/2003 fin riv.) presentata al vertice socioprofessionale di Malta (novembre 2003).

tra autorità e parti sociali, soprattutto per quanto attiene alla promozione della partecipazione al mercato del lavoro, ma che devono articolarsi anche sul territorio e fruire della ricchezza di esperienza delle ONG impegnate in azioni per migliorare la condizione dei più indigenti.

- 2.3.1 Tutti i piani d'azione indicano la necessità di promuovere i diritti umani. Si tratta di una politica essenziale, che deve essere sottratta alla ritualità delle affermazioni e spinta a diventare azione concreta e partecipata. Non esistono contesti in cui l'attuazione dei diritti umani sia garantita una volta per tutte. Spesso i diritti umani sono formalmente affermati, ma le organizzazioni che li promuovono incontrano difficoltà nelle loro attività. Pertanto, va costantemente prestata attenzione a che lo sviluppo dei diritti umani sia condizionato in positivo e assunto come parametro di ogni politica di sviluppo (*mainstreaming*) affinché le evoluzioni positive siano premiate anche attraverso maggiori facilitazioni economiche.
- 2.3.2 Analogamente, ogni piano d'azione include l'obiettivo delle pari opportunità uomo/donna e della promozione del ruolo della donna nelle società dei PPM. Il ruolo reale della donna nelle organizzazioni della società civile dei PPM sta effettivamente crescendo, ma non ancora quanto meriterebbe l'effettivo impegno economico, sociale, culturale della popolazione femminile di tali paesi. La promozione della condizione della donna nella vita economica, sociale e politica passa dal riconoscimento pieno del suo diritto all'uguaglianza. Anche in questo caso, il coinvolgimento delle organizzazioni di donne nell'attuazione di tale priorità è una preconditione metodologica essenziale. È anche necessario, però, agire sul terreno e coinvolgere il resto della società nella lotta contro le discriminazioni e per le pari opportunità, attraverso azioni di sensibilizzazione, di informazione e formazione, sia per rimuovere gli ostacoli legislativi ancora esistenti, sia soprattutto per modificare radicalmente i comportamenti e i costumi discriminatori nei confronti delle donne.

3. **Perché la partecipazione è indispensabile allo sviluppo economico e democratico**

Le dinamiche partecipative e negoziali sono, nei paesi europei dopo la seconda guerra mondiale, un dato che si è sviluppato e arricchito nel tempo di vari strumenti e modalità di realizzazione: esse tuttavia sono sempre state considerate un elemento intrinseco del modello di sviluppo economico e sociale europeo. L'utilità e l'imprescindibilità di forme di partecipazione non sono un dogma, ma una realtà storicamente dimostrabile. Democrazia e partecipazione non sono prerogative esclusivamente europee⁵ ma costituiscono oggi un patrimonio dei paesi dell'UE che è giusto riconoscere e salvaguardare. I loro effetti sullo sviluppo economico e sociale dell'integrazione comunitaria sono sovente citati. Nei paesi del Centro e dell'Est dell'Europa, il cambiamento di sistema politico, l'attuazione delle riforme e

⁵

Come ha ben dimostrato A. Sen, premio Nobel per l'economia nel suo saggio *La democrazia degli altri* (Mondadori, 2004).

l'integrazione dell'*acquis* comunitario non sarebbero stati possibili senza il coinvolgimento della società civile e la consultazione delle parti sociali⁶.

3.1 Un'obiezione che si muove spesso, nel contesto dei paesi che stanno cercando la loro via allo sviluppo e che presentano redditi medio-bassi, è che *prima* bisogna far crescere l'economia e che solo *in un secondo tempo* si potranno coinvolgere le organizzazioni della società civile. In una logica parallela, si dice che *prima* si deve realizzare uno forte sviluppo industriale e *poi* saranno adottate misure per proteggere l'ambiente. A questa obiezione si può rispondere con diversi argomenti, tra i quali i seguenti:

- uno sviluppo economico che non comporti anche e contemporaneamente un adeguato sviluppo delle dinamiche sociali crea o aumenta l'estensione delle sacche di povertà e, di conseguenza, i rischi di instabilità interna e il radicalizzarsi delle posizioni politiche: ciò è visibilmente un grave rischio per la democrazia,
- i costi - e l'apparente dilatarsi dei tempi - connessi ad una implicazione delle organizzazioni della società civile nelle decisioni sono minori di quelli che può comportare uno sviluppo economico non partecipato, non capito e quindi non condiviso dalla società, la quale finirà per opporsi al progresso,
- analogamente, in materia ambientale, l'integrazione dei costi di una corretta prevenzione evita il rischio di disastri ambientali i cui costi umani e finanziari sono ben più rilevanti,
- la pratica partecipativa implica un flusso di informazioni regolare e strutturato tra istituzioni e società, che favorisce la definizione dei programmi e l'attuazione delle politiche in modo più efficiente, trasparente, realistico e socialmente accettabile.

3.2 Il partenariato euromediterraneo e la PEP si prefiggono la stabilità, la pace, la condivisione di valori e lo sviluppo del dialogo. Nessuno di questi obiettivi può esser conseguito stabilmente dalla sola azione delle istituzioni o delle amministrazioni. Peraltro, l'azione del coordinamento dei consigli economici e sociali e organismi similari nel processo di Barcellona ha dimostrato concretamente quanto sia importante costruire una capacità di dialogo tra rappresentanti di interessi diversi e di paesi con problemi diversi e apparentemente in conflitto (esempio: la cooperazione tra PESC - *Palestinian Economic and Social Council* - e IESC - *Israeli Economic and Social Council* - cfr. Allegato 1).

6

A prescindere da difficoltà economiche legate soprattutto alla fase di bassa crescita attuale, non si può dimenticare che la potenza economica della Germania, ad esempio, deve molto al sistema della *Mitbestimmung*, ossia della partecipazione delle rappresentanze dei lavoratori alle decisioni delle imprese. La riforma dei sistemi di *welfare*, attuata in alcuni paesi del Nord Europa, non avrebbe potuto essere fatta senza il contributo partecipativo degli attori sociali. L'aggiustamento dei parametri macroeconomici che ha permesso all'Italia di far parte dei paesi dell'euro non sarebbe potuto avvenire senza un consenso sociale costruito di concerto tra governo e parti sociali. Analogamente, la concertazione ha contribuito in modo decisivo a realizzare in Irlanda, nel corso degli anni '90, una forte crescita e uno sviluppo economico e sociale di qualità. La sensibilità delle organizzazioni ambientali in molti paesi (specie nordici, ma anche nei Paesi Bassi e in Austria, ad esempio) contribuisce a far sviluppare politiche utili a tutti i cittadini e alle stesse imprese: queste ultime, infatti, sono spinte a prevenire i rischi per evitare di doverli poi risarcire a costi più alti. La lista degli esempi potrebbe continuare a lungo.

4. **Il ruolo specifico degli organismi consultivi**

- 4.1 La funzione consultiva è un utile luogo di rappresentanza e composizione di interessi: i suoi pareri, suggerimenti e critiche sono già una mediazione che può essere considerata la voce della maggioranza della società civile organizzata.
- 4.2 Proprio per la loro specifica funzione e composizione, agli organismi consultivi dovrebbe essere richiesto di pronunciarsi sia sui grandi orientamenti di riforma sia sugli strumenti per metterli in atto. Anche il monitoraggio delle riforme e dei loro effetti può esser utilmente svolto da tali organismi, che rappresentano non solo gli interessi ma anche le sensibilità delle diverse componenti della società civile.
- 4.2.1 I comitati e consigli consultivi - là dove esistono - devono essere messi in grado di agire in modo indipendente. Il loro statuto deve essere definito chiaramente a livello legislativo e le risorse necessarie al loro funzionamento devono essere garantite. Qualunque sia la modalità di finanziamento, essa non deve in alcun caso pregiudicare l'autonomia e l'indipendenza dei membri che compongono questi organismi.
- 4.2.1.1 In particolare, è importante che la legge istitutiva dei comitati o consigli consultivi definisca: **composizione** dell'organismo, **modalità di nomina** dei membri (che dovrebbe sempre basarsi su designazioni effettuate in modo indipendente dalle parti sociali e dalle altre organizzazioni della società civile) e **durata del loro mandato**; **competenze** dell'organismo (in generale); **diritto di essere informato/dovere delle autorità di informare** l'organismo in questione su tutte le questioni di interesse generale e/o che abbiano conseguenze in ambito economico e sociale; **materie sulle quali le autorità sono tenute a chiedere il parere** dell'organismo consultivo; **diritti, doveri e garanzie formali ed esigibili che i membri possano esercitare liberamente il loro mandato**, in particolare senza essere perseguibili a causa dell'espressione delle loro opinioni; condizioni per lo svolgimento del compito di consiglieri, incluse **modalità trasparenti di finanziamento dell'attività**, attraverso un bilancio finanziato pubblicamente in modo certo e trasparente cui dovrà seguire una rendicontazione altrettanto trasparente dell'utilizzo delle risorse per quanto attiene a rimborsi spese, indennità, personale e strutture; **potere dell'organismo di definire il proprio regolamento interno; suo diritto di esprimersi anche se non consultato (pareri di iniziativa)**.
- 4.2.1.2 Un organismo consultivo deve essere garantito contro interferenze e pressioni esterne, ma deve anche esprimere responsabilità, efficacia, autonomia e visione di insieme; al contempo, deve saper dialogare con le autorità politiche e istituzionali, esercitando la sua indipendenza nella costruzione di pareri e valutazioni. La funzione consultiva non deve essere sottoposta a censure, ma nemmeno ignorata; al contrario, è interesse delle autorità legislative e dei governi promuovere la conoscenza delle posizioni dell'organismo consultivo e motivare l'accettazione o meno dei suoi consigli: gli organismi consultivi, infatti, grazie alla loro ampia rappresentanza di interessi, costituiscono una sorta di ponte tra società civile e istituzioni. L'esercizio della democrazia implica che il dialogo tra istanze istituzionali e organizzazioni

sociali sia trasparente e sostanziale, che ogni attore sia responsabile delle sue valutazioni e possa trovare ambiti di confronto con le diverse autorità competenti. La legittimità delle organizzazioni della società civile deve essere riconosciuta applicando criteri trasparenti di valutazione e valorizzata come un patrimonio fondamentale dello sviluppo economico, sociale e democratico di un paese.

- 4.2.1.3 Una condizione importante per una funzione consultiva competente ed efficace è che le organizzazioni rappresentate negli organismi consultivi siano forti e rappresentative. Poiché i pilastri di qualsiasi sviluppo economico e sociale sono, in primo luogo, le parti sociali, se qualche debolezza strutturale o contingente rende le organizzazioni dei lavoratori o dei datori di lavoro scarsamente rappresentative o insufficientemente propositive, è necessario rafforzarle, attraverso processi di *capacity building* che l'UE deve sostenere. Per valutare la rappresentatività reale, si dovrebbe, inoltre, usare un mix di criteri quantitativi e qualitativi: non sempre, infatti, un grande numero di iscritti garantisce la consistenza di un'organizzazione, così come non sempre una buona capacità analitica o di proposta riesce a creare immediatamente un largo seguito nella società.

In modo analogo, bisognerà curare il rafforzamento e la formazione degli altri attori sociali e valorizzare, in particolare, le potenzialità di sviluppo delle ONG, delle imprese e delle reti dell'economia sociale che possono rappresentare un importante punto di forza sia per la crescita delle società dei PPM, sia per lo sviluppo della funzione consultiva.

- 4.2.2 Spesso, alcune organizzazioni della società civile non sono direttamente rappresentate dentro l'organismo consultivo. Infatti, in alcuni paesi, la ricchezza e la vitalità di tali organizzazioni determina il moltiplicarsi delle stesse, che spesso competono tra loro. Se si perseguisse una presenza di tutti questi soggetti nell'organismo consultivo, quest'ultimo assumerebbe una dimensione difficilmente gestibile. In questo caso, è importante che l'organismo consultivo stesso crei occasioni di dialogo e di consultazione - a scadenze regolari - con le organizzazioni della società civile non direttamente rappresentate che dimostrano, con la loro attività, di saper contribuire allo sviluppo della condizione economica e sociale del paese. D'altro canto, nelle situazioni in cui i soggetti sociali organizzati sono molto numerosi, sarà anche opportuno convincere le ONG e le organizzazioni della cosiddetta "economia sociale" (cooperative, mutue, associazioni per lo sviluppo, ecc.) a creare strutture di raccordo e di messa in rete delle loro attività, in modo da poter esprimere in modo unitario gli interessi comuni dei settori economici e sociali in cui si esercita il loro impegno.
- 4.2.3 Il coinvolgimento degli attori della società civile, infatti, deve andare oltre una modalità spesso attuata sia nei PPM, sia nei paesi membri dell'UE: quella di utilizzare le diverse organizzazioni della società civile come *implementors* di politiche e misure che le amministrazioni nazionali e locali non riescono a gestire in prima persona. Questa funzione non è da escludere, ma le organizzazioni che operano sul terreno e gli attori socioprofessionali devono essere riconosciuti soprattutto come destinatari di un'informazione corretta, utilizzabile e trasparente, come soggetti propositivi in grado di dare un rilevante contributo

tanto allo sviluppo della concezione delle politiche che riguardano il loro ambito di impegno quanto al processo decisionale relativo alle politiche stesse e, di conseguenza, alla loro attuazione e alla conseguente valutazione.

- 4.3 L'esistenza di organismi consultivi è auspicabile. Ma la decisione di crearli può derivare solo da un bisogno sentito ed espresso dalle società interessate che devono essere informate e poter esprimere la loro opinione in merito. Il lancio di dibattiti pubblici e di seminari per raccogliere le differenti opinioni in materia dovrebbe essere la norma, perché agendo in questo modo si creano dei veri strumenti della società civile organizzata e non degli organismi elitari e sconosciuti al grande pubblico. (Cfr. scheda sullo stato della funzione consultiva nei PPM - Allegato 2).
- 4.4 Laddove un organismo consultivo non esiste, i responsabili politici non devono sottrarsi al dovere di coinvolgere le organizzazioni delle parti sociali e della società civile nelle questioni di interesse generale che riguardano lo sviluppo economico e sociale del paese. Ciò può essere fatto attraverso varie forme articolate di partecipazione, consultazione e concertazione.

5. **Le responsabilità delle istituzioni**

- 5.1 Da quanto detto fin qui, risulta chiaramente che la riuscita della PEP è strettamente collegata alla capacità delle autorità dei PPM e dell'UE di coinvolgere la società civile delle due parti in un'attuazione reciprocamente fruttuosa dei PAN.
- 5.2 Purtroppo, l'avvio della PEP non è stato felice e bisognerà agire presto e correttamente perché l'attuazione non ne sia compromessa nemmeno parzialmente: il negoziato, infatti, è avvenuto nella stretta cerchia delle amministrazioni delle due parti e gli stessi piani d'azione sono segnati da diversi punti critici sia di forma, sia di contenuto.
- 5.2.1 Innanzitutto, nonostante la PEP sia presentata dalle istituzioni UE come un processo *taylor made*, basta leggere i PAN dei diversi PPM che hanno concluso Accordi di associazione con l'UE per constatare come la gran parte dei contenuti siano molto analoghi (in alcuni punti perfino "troppo" analoghi). Questo non depone bene per la loro attuazione, dato che ogni PPM presenta proprie specificità, di cui sarebbe bene tener conto se si vuole fare un lavoro di cooperazione motivante ed efficace per entrambe le parti e per le società coinvolte.
- 5.2.2 In secondo luogo, leggendo i PAN, appare prioritaria la preoccupazione per l'adeguamento economico e le garanzie securitarie, rispetto all'attenzione complessiva e coerente agli effetti dell'attuazione dei PAN stessi sull'insieme del tessuto economico e sociale dei PPM: in particolare, i riferimenti agli effetti sociali delle strategie concordate sono praticamente assenti, o generici e insufficienti, mentre è fin troppo evidente che un processo di riforma dell'economia e della struttura produttiva in grado di portare i prodotti dei PPM ad accedere al mercato europeo e viceversa, comporta anche forti trasformazioni sociali delle quali sarebbe stato bene tenere conto, indicandole fin dalla redazione dei PAN. Bisognerà, pertanto, nel

processo di attuazione, spostare fortemente l'attenzione sugli effetti in termini di *welfare* che le trasformazioni economiche possono produrre sulle condizioni sociali. Un esempio per tutti: in alcuni PPM, la copertura sanitaria è estremamente debole e copre circa il 15%, massimo il 20% della popolazione, ossia, in buona approssimazione, solo i dipendenti dell'amministrazione e delle imprese di Stato. Tale copertura rischia di essere ulteriormente ridotta con la privatizzazione di parte o di tutto il sistema produttivo pubblico e non è immaginabile un passaggio ad un sistema di assicurazione sanitaria privata e obbligatoria; sarà quindi necessario realizzare un sistema di cure mediche pubbliche, sia pur inizialmente limitato alle cure di base, ma che possa essere successivamente esteso, man mano che si creeranno le condizioni, fino a garantire l'accesso a cure di qualità per tutti i cittadini; l'esperienza in materia delle organizzazioni della società civile dovrebbe essere sempre presa in conto e valorizzata. Senza questo tipo di intervento, infatti, potrebbero crearsi grandi scompensi sociali e umani rispetto ai quali l'indicazione, ricorrente nei PAN, di lavorare insieme su alcune tematiche relative alla sicurezza sociale è del tutto marginale e insufficiente: tale indicazione deve dunque essere integrata sollecitamente con programmi mirati di rafforzamento delle capacità amministrative, progettuali e gestionali in materia, finanziati in misura adeguata.

- 5.2.3 Peraltro, anche per il mondo imprenditoriale, il confronto diretto con un mercato come quello europeo, sofisticato ed esigente, può rappresentare un banco di prova molto duro. Anche in questo caso, non è chiaro con quali priorità si vuole far fronte al problema. In molti pareri e contributi, tanto il CESE quanto i vertici socioprofessionali euromediterranei hanno insistito sulla necessità di favorire la messa in rete delle esperienze imprenditoriali nell'area euromediterranea e di sostenere la formazione delle capacità di intraprendere, commerciare e fare ricerca e sviluppo nelle imprese (specie le PMI e le microimprese⁷) in modo adattato alle condizioni dei diversi PPM e alla prospettiva della creazione di una zona di libero scambio nonché dell'integrazione dei mercati.
- 5.2.4 Partendo dall'approccio e dalle finalità di questa relazione, suscita molte perplessità il fatto che gli organismi consultivi, gli attori economici, sociali e socioprofessionali siano stati esclusi - salvo un'eccezione che conferma la regola - dalla preparazione dei PAN: ciò è certamente addebitabile, in parte, ai governi dei PPM che hanno ritenuto sufficiente impegnare le proprie amministrazioni senza consultare la società civile, ma anche alla Commissione e ai paesi membri dell'UE - area di dialogo sociale, di prassi consolidate di consultazione e di contrattazione - che non hanno dato alcuna indicazione circa il necessario coinvolgimento della società civile. I soli riferimenti ad un coinvolgimento di alcune categorie di organizzazioni sociali riguardano in modo del tutto generico e insufficiente l'implementazione dei piani stessi (coinvolgimento dei consumatori e delle ONG per l'ambiente).

7

Cfr. Relazione informativa della sezione Relazioni esterne sul tema *La politica di innovazione delle PMI e dell'artigianato* (relatore: PEZZINI) del 7.8.2000 (CES 396/2000 fin).

- 5.2.5 Dato che i PAN sono stati ormai approvati o comunque sono in via di approvazione a breve, è opportuno **concentrarsi su una loro realizzazione che implichi al meglio possibile la società civile**, anche per evitare il rischio reale di una progressiva burocratizzazione delle relazioni euromediterranee. Dato, inoltre, che la PEP prevede un percorso evolutivo e, dopo le prime verifiche previste, il passaggio ad accordi e impegni reciproci più stringenti, è necessario che anche in questa ulteriore fase sia recuperato e valorizzato l'apporto dei consigli e comitati economici e sociali e delle organizzazioni della società civile in generale, sia nella valutazione della prima fase, sia nella progettazione dei contenuti delle fasi successive.
- 5.2.6. Infine, è necessario uscire presto dall'incertezza creata dal rinvio delle decisioni in materia di prospettive finanziarie. È vero che l'attuazione della fase iniziale della PEP dovrebbe essere coperta fino al 2006 dai programmi MEDA (e Tacis per i paesi dell'Est e del Caucaso) ma, data la rilevanza e l'ambizione strategica della PEP, la mancata - per ora - definizione dell'ammontare delle risorse comunitarie e della loro distribuzione tra le diverse voci di bilancio non favorisce una corretta prospettiva per i paesi partner della PEP.
6. **Conclusioni: qualche indicazione ai governi dei PPM e alle istituzioni dell'UE per costruire il coinvolgimento degli organismi consultivi, delle parti sociali e degli altri attori della società civile nella realizzazione delle politiche di partenariato e nella PEP**
- 6.1 Come spazio di democrazia partecipativa, di dialogo, di conoscenza reciproca e di approfondimento dei temi cruciali dello sviluppo economico e sociale, il coordinamento euromediterraneo degli organi consultivi e delle organizzazioni socioprofessionali svolge da dieci anni anche una funzione fondamentale di promozione di condizioni di pace e stabilità nell'area. È pertanto ora che le istituzioni delle due parti riconoscano e reagiscano positivamente alle sue fondate richieste per una realizzazione più partecipata e quindi migliore del partenariato e della PEP. Ciò deve tradursi nelle azioni che seguono.
- 6.1.1 Nei PPM dove esistono gli organismi consultivi, informarli tempestivamente, favorendone l'espressione autonoma sotto forma di pareri, nonché sostenendo la formazione dei loro membri e la loro capacità di rappresentare i bisogni della società civile organizzata.
- 6.1.2 Sostenere lo sviluppo della rappresentatività delle parti sociali nei PPM, favorire il confronto con i loro omologhi dei paesi UE e predisporre delle possibilità di formazione congiunta, tirando tutte le conseguenze operative dalle difficoltà incontrate nell'attuazione dei programmi MEDA⁸ e dal successo del programma Tacis, che può essere un utile punto di riferimento. Sostenere l'esistenza e impegnarsi nella creazione e nello sviluppo di reti di scambi e cooperazione, a livello settoriale, sia tra le organizzazioni delle parti sociali e della società civile dell'UE e dei PPM, sia tra le parti sociali e le organizzazioni delle società civile all'interno dei PPM, tra l'altro per favorire la crescita di dinamiche di scambio, di dialogo e di cooperazione Sud-Sud.

8

Cfr. Relazione informativa del 25.9.2003 (CESE 217/2003 fin riv..) (relatore: DIMITRIADIS), in particolare i punti 35 e 36.1.

- 6.1.3 Introdurre come prassi che, prima di ogni riunione degli organi di attuazione dei PAN (comitati e gruppi di lavoro), ci sia un'informazione adeguata e tempestiva degli organismi consultivi in modo che questi possano esprimersi e che, a riunione avvenuta, ci sia un'informazione *ex post* sui risultati degli incontri. Ciò implica anche l'esistenza di una dotazione di risorse umane e finanziarie sufficienti perché questi attori sociali possano riunirsi, valutare in modo fondato l'incidenza dei temi all'ordine del giorno e formulare critiche e proposte. Non è da escludere - come proposto dalla piattaforma non governativa euromediterranea - la strutturazione di uno specifico organismo consultivo euromediterraneo, a condizione che esso permetta la rappresentanza della società civile organizzata anche dei paesi dove la funzione consultiva non esiste ancora o non è istituzionalizzata, che possa usufruire del sostegno delle istituzioni delle due parti e che sia sistematicamente consultato. Su questa tematica, il dialogo con la piattaforma sociale euromediterranea è aperto e dovrà essere approfondito.
- 6.1.4 Valutare, con gli organismi consultivi, i punti dei PAN che possono/devono essere realizzati con il concorso delle organizzazioni della società civile e favorire la mobilitazione di queste organizzazioni ad ogni livello utile: si segnala, in particolare, l'importanza di coinvolgere parti sociali e ONG anche a livello territoriale e decentrato.
- 6.1.5 Considerare la funzione consultiva un pilastro della democrazia partecipativa. Fermo restando l'impegno del coordinamento euromediterraneo degli organi consultivi a promuovere la creazione di comitati o consigli economici e sociali, tutti i governi dovranno valutare la possibilità e l'opportunità di crearli attraverso iniziative come quelle indicate nel punto 4.3 e, in ogni caso, sentirsi impegnati ad informare, consultare e far partecipare le parti sociali, le ONG e gli altri attori socioeconomici alla costruzione delle varie misure da mettere in atto.
- 6.1.6 Il CESE, insieme ai comitati e consigli consultivi dei paesi membri dell'UE, intende seguire da vicino la realizzazione della PEP, in collegamento con la Commissione, l'Assemblea parlamentare euromediterranea e la piattaforma euromediterranea delle organizzazioni non governative. Di concerto con i comitati e consigli consultivi dei PPM - o con le organizzazioni delle parti sociali e le organizzazioni socioprofessionali degli stessi - esso eserciterà tutte le pressioni necessarie sulle autorità comunitarie e degli Stati membri affinché i principi democratici della partecipazione vivano nel concreto coinvolgimento di tutti gli attori interessati alla realizzazione dei PAN e nella progettazione e realizzazione delle fasi successive della PEP.

6.1.7 Il CESE, insieme con i comitati e consigli consultivi dei paesi membri dell'UE, con gli organismi analoghi e con le organizzazioni socioprofessionali dei PPM, cercherà soprattutto di rafforzare la cooperazione già avviata con l'Assemblea parlamentare euromediterranea, nella certezza che questa importante istanza istituzionale continuerà a dimostrare, come ha sempre dimostrato, una particolare sensibilità per il ruolo e la validità degli organismi consultivi e per le attività delle organizzazioni della società civile.

Bruxelles, 8 settembre 2005

La presidente
della sezione specializzata Relazioni esterne

La relatrice
della sezione specializzata Relazioni esterne

Ann DAVISON

Giacomina CASSINA

Il Segretario generale
del Comitato economico e sociale europeo

Patrick VENTURINI

*

* *

NB: Seguono allegati.

Allegato 1

L'iniziativa congiunta del PESC (*Palestinian Economic and Social Council*) e dello IESC (*Israeli Economic and Social Council*).

Un esempio di cooperazione tra organismi consultivi

Alla conclusione dei lavori del vertice socioprofessionale di Valencia (novembre 2004), alcuni rappresentanti della delegazione israeliana e della delegazione palestinese hanno annunciato l'intenzione di avviare un percorso di cooperazione tra le due istanze consultive per individuare, analizzando insieme problemi e sfide comuni, una prospettiva di cooperazione strutturata e stabile.

Il significato tanto profondo quanto evidente di questa iniziativa è quello di far pesare positivamente, sull'auspicata ripresa del processo di pace nel quadro della *Road Map*, la voce della società civile organizzata israeliana e palestinese. L'obiettivo è quello di dimostrare che la volontà di affrontare insieme problemi sociali ed economici concreti può contribuire, in primo luogo, ad una migliore comprensione tra i due popoli, e in secondo luogo allo sviluppo di condizioni sociali, economiche e culturali favorevoli alla ripresa del processo di pace e, in prospettiva, al consolidamento dei risultati dei negoziati, nonché alla convivenza e alla collaborazione pacifica tra i due Stati contigui. Il CESE e le altre delegazioni presenti a Valencia hanno appoggiato il progetto di IESC e PESC.

Nei primi mesi del 2005, IESC e PESC hanno cominciato ad incontrarsi regolarmente e hanno definito un certo numero di gruppi di lavoro tematici composti pariteticamente da rappresentanti dei due organismi. I comitati misti così creati hanno esaminato le problematiche relative ai seguenti temi:

Organizzazioni di volontariato e settore <i>no-profit</i>	Protezione dell'ambiente
Piccole e medie imprese	Donne
Condizioni di lavoro	Disabilità
Terza età, invecchiamento, pensioni	Turismo
Educazione e insegnamento	Agricoltura
Azioni congiunte in materia di salute	Industria

Ogni comitato ha prodotto un documento congiunto, in cui si dà una breve descrizione della tematica, si indicano gli obiettivi comuni del lavoro di cooperazione e i settori prioritari che saranno presi in conto nello svolgimento concreto del programma e si fornisce anche qualche indicazione di massima sui tempi di realizzazione e sulle risorse necessarie.

Al vertice socioprofessionale che si tiene in Giordania è prevista un'ampia presentazione dei primi risultati e delle prospettive di questa cooperazione.

* * * * *

Scheda sintetica degli organismi consultivi nei paesi partner mediterranei

Premessa: La funzione consultiva è una realtà molto differenziata: in tutti i paesi esistono vari organi consultivi che assistono i decisori per materie specifiche (ad esempio i consigli scientifici, universitari, per la ricerca, comitati consultivi settoriali, fino ad organi consultivi a livello locale, o perfino di quartiere). In questa scheda si prendono in considerazione solo gli organismi consultivi veri e propri, a carattere plurisettoriale, la cui attività si inserisce nel processo di formazione delle decisioni legislative. Tra quelli istituiti o in via di costituzione si distingueranno due categorie: A) gli organismi consultivi di tipo tripartito classico (composti da imprenditori, lavoratori e rappresentanti di interessi diversi) e B) gli organismi consultivi di tipo tripartito in cui il governo partecipa, sullo schema di rappresentanza dell'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL). Si parlerà quindi di "tripartismo classico" o di "tripartismo modello OIL".

MAROCCO La Costituzione prevede un organo consultivo che non è stato finora creato. Per alcuni anni il CNJA (*Conseil national de la jeunesse et de l'avenir*) ha svolto parziali funzioni consultive, ma la sua attività è attualmente congelata. Esiste anche una Camera - con funzioni consultive e parzialmente legislative - che comprende sia rappresentanti delle parti sociali, sia rappresentanti delle autorità locali. Le parti sociali e alcune altre organizzazioni della società civile insistono per la creazione di un vero e proprio organo consultivo a struttura tripartita di tipo "classico". Recentemente, alcuni rappresentanti del governo marocchino hanno segnalato una certa apertura a discutere del problema.

ALGERIA Il CNES (*Conseil national économique et social*) è un organo consultivo permanente di dialogo e di concertazione in ambito economico, sociale e culturale. Istituito nel 1993, è di tipo "OIL" e comprende rappresentanti delle imprese (pubbliche e private), dei sindacati, degli agricoltori, delle collettività locali, delle comunità di algerini all'estero, dell'amministrazione centrale nonché alcune personalità di rilievo nazionale.

TUNISIA Il Consiglio economico e sociale tunisino è stato costituito con decreto legge nel 1961. È di tipo "OIL" e vi sono rappresentate le organizzazioni professionali (26 membri tra imprenditori, sindacalisti, agricoltori), le organizzazioni e le associazioni (20 membri tra organizzazioni di donne, di giovani, di tecnici, delle famiglie e delle professioni liberali), un rappresentante per governatorato (strutture amministrative locali - 24 membri), l'amministrazione e le imprese pubbliche (18 rappresentanti), le competenze professionali (da 20 a 30 personalità di rilievo in ambito economico, sociale, tecnico, culturale e giuridico).

EGITTO Non esiste un organismo consultivo. Alcuni settori sociali - soprattutto di parte imprenditoriale - ne vorrebbero la creazione. Per ora, tuttavia, il governo non ha dato alcun segno positivo al riguardo.

- ISRAELE *L'Israeli economic and social council (IESC)* è stato istituito nel 1999, ha carattere tripartito "classico" con forte presenza di ONG e di organizzazioni del terzo settore. Ha poteri consultivi e di concertazione ed è quindi luogo anche di contrattazione tra le parti; recentemente ha assunto anche il coordinamento della piattaforma israeliana delle ONG collegata alla piattaforma non-governativa euromediterranea. Lavora su base volontaria perché non dispone di un bilancio finanziato pubblicamente.
- AP Nei territori amministrati dall'Autorità palestinese è stato creato nel 2003, su iniziativa di alcune organizzazioni della società civile e con il sostegno del CESE, il *Palestinian economic and social council (PESC)*. In attesa di un quadro costituzionale e/o di una legge che ne definisca composizione, competenze e modalità di funzionamento, il PESC agisce in modo spontaneo sia per sollecitare l'Autorità palestinese ad assumere iniziative in favore della società palestinese, sia in collaborazione con l'IESC per costruire le condizioni di una cooperazione tra i due consigli che sia di supporto socioeconomico alla definizione della pace nell'area (cfr. Allegato 1).
- LIBANO Creato nel 1995 nel quadro del Patto di riconciliazione nazionale, il Consiglio economico e sociale libanese (CES del Libano) è composto da 61 membri provenienti dalla società civile organizzata (imprenditori, lavoratori, professioni liberali, cooperative, ONG) e da 10 personalità qualificate di nomina governativa. Si tratta di un tipo ibrido tra il modello "classico" e quello "OIL" perché il governo non designa i suoi rappresentanti diretti, ma personalità che comunque rispondono ad esso. Tuttavia, l'aspetto interessante del CES del Libano è che si tratta dell'unico organo istituzionalmente riconosciuto la cui composizione non riflette i criteri libanesi classici di divisione per etnie e religione. Finora ha incontrato molte difficoltà ad agire perché non è stato ancora dotato di un bilancio.
- GIORDANIA Tra il 2004 e il 2005, con il sostegno del CESE e dell'OIL, si è lavorato per progettare un Consiglio economico e sociale giordano che dovrebbe veder la luce entro la fine dell'anno e sembra configurarsi come di tipo "OIL", con presenza diretta di rappresentanti del governo. Il dato interessante è che questa iniziativa, anche se avviata dal governo giordano, ha sollecitato la valutazione e la comprensione da parte delle organizzazioni della società civile che hanno partecipato a seminari in Giordania e a missioni informative e formative (a Bruxelles). Il CESE ha seguito questo lavoro di dibattito e ha contribuito con due missioni in loco, durante le quali ha potuto incontrare diverse organizzazioni della società civile giordana. È interessante notare che l'attività delle ONG in Giordania è assai variata e vivace e che la società giordana, in generale, è una società propensa all'auto-organizzazione e all'iniziativa sul terreno.
- SIRIA Non esiste un organismo consultivo, ma alcuni settori sociali e un rappresentante del governo hanno informato il CESE che sarebbero interessati ad avviare un percorso di informazione, formazione e dibattito in vista della sua creazione. Il CESE e anche l'OIL hanno assicurato la loro piena disponibilità a sostenere tale percorso.