

**Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «La strategia di allargamento dell'UE»****[COM(2015) 611 final]**

(2016/C 133/07)

**Relatore: Ionuț SIBIAN**

La Commissione europea, in data 10 novembre 2015, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 304 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo sul tema:

*La strategia di allargamento dell'UE*

[COM(2015) 611 final].

La sezione specializzata Relazioni esterne, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 29 gennaio 2016.

Alla sua 514<sup>a</sup> sessione plenaria, dei giorni 17 e 18 febbraio 2016 (seduta del 18 febbraio), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 170 voti favorevoli, 14 voti contrari e 11 astensioni.

**1. Conclusioni e raccomandazioni**

1.1. Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) ritiene giustificata l'importanza particolare data dalla Commissione agli aspetti fondamentali del processo di adesione, nel cui ambito i paesi dell'allargamento devono attribuire priorità alle riforme nel campo dello Stato di diritto, dei diritti fondamentali, del funzionamento delle istituzioni democratiche (inclusa la riforma del sistema elettorale e quella della pubblica amministrazione), dello sviluppo economico e del rafforzamento della competitività. Nel monitoraggio dei progressi si dovrebbe prestare una particolare attenzione agli allarmi lanciati dalla società civile in riferimento a misure ed evoluzioni politiche che influiscono negativamente sullo stato di diritto e sui principi democratici.

1.2. Il CESE rivolge un forte appello alla Commissione affinché la qualità della democrazia partecipativa rimanga uno dei criteri politici fondamentali da sottoporre a valutazione. Occorrerebbe avviare altre azioni decisive per garantire un'attività sistemica al fine di costruire istituzioni efficaci e pienamente operative, con un coinvolgimento significativo delle organizzazioni della società civile (OSC). Ciò contribuirà a combattere il rischio di uno Stato ostaggio degli interessi politici, a migliorare la consapevolezza della rendicontabilità di tutte le parti interessate coinvolte e a garantire l'inclusività e la trasparenza in tutti i processi negoziali e di riforma.

1.3. Le scale di valutazione armonizzate utilizzate nelle relazioni e l'enfasi posta sia sulla situazione attuale che sui progressi compiuti da ogni paese migliorano la trasparenza, consentono un approccio mirato ai settori prioritari e dovrebbero svolgere un ruolo positivo nell'accrescere la consapevolezza del processo di adesione. Esse, inoltre, creano il contesto per una maggiore partecipazione di ogni paese, data l'ampia gamma di questioni oggetto di controllo. È opportuno valutare il rischio a ciò collegato di distogliere l'attenzione dalle questioni specifiche che i paesi devono affrontare e prendere le debite contromisure. La coerenza, la regolarità e la portata degli attuali canali di comunicazione e meccanismi di consultazione tra le istituzioni dell'UE e i paesi dell'allargamento sono essenziali in tal senso.

1.4. Il CESE si compiace del chiaro messaggio della Commissione secondo cui una società civile responsabilizzata è un elemento imprescindibile dei sistemi democratici, e riconosce l'appoggio politico che essa fornisce per la creazione di un clima di maggiore sostegno e stimolo per la società civile, incluso un significativo processo di consultazione con la società civile nel contesto della definizione delle politiche. Si tratta di una componente chiave per soddisfare adeguatamente i criteri politici ed essa potrebbe altresì rappresentare un potenziale parametro di riferimento nei negoziati di adesione.

1.5. A giudizio del CESE, la Commissione, il Consiglio e il Parlamento europeo dovrebbero intensificare i loro sforzi di comunicazione per illustrare i vantaggi e le sfide della politica di allargamento ai cittadini europei; le parti sociali, le OSC, dal canto loro, dovrebbero svolgere un ruolo diretto di partner e di trasmettitori di messaggi in tale processo.

1.6. Il CESE ribadisce la necessità di migliorare la trasparenza e l'inclusività dell'intero processo di adesione<sup>(1)</sup>. La Commissione dovrebbe dare l'esempio facilitando un più ampio accesso ai documenti negoziali come le relazioni di missione, i pareri degli esperti sulla legislazione nazionale e le relazioni relative alle azioni realizzate nell'ambito del TAIEX (strumento di assistenza tecnica e scambio di informazioni), nonché rendere pubblici gli esiti e i risultati dei progetti finanziati dall'UE nella regione. Ciò consentirà di accrescere la consapevolezza degli effetti dell'assistenza dell'UE e di trarre insegnamento dalle esperienze già maturate nella regione.

1.7. La Commissione dovrebbe prevedere un aumento sostanziale del sostegno finanziario, anche quello proveniente dai progetti a titolo dello strumento per la società civile, con l'obiettivo di rafforzare le capacità delle OSC (incluso lo sviluppo di competenze politiche e il sostegno a una maggiore capacità di monitoraggio) nonché di promuovere la professionalità e l'indipendenza dei mezzi di comunicazione. La cooperazione regionale e la creazione di reti dovrebbero essere ulteriormente sostenute, sulla base delle buone esperienze che già esistono nella regione, inclusi gli strumenti volti a facilitare la cooperazione e il lavoro congiunto delle organizzazioni non governative (ONG) e delle parti sociali (incluse le organizzazioni di categoria), con un terreno comune costituito dal dialogo civile e dalla prospettiva di apprendimento.

1.8. Il rafforzamento della capacità delle parti sociali di partecipare attivamente al dialogo sociale dovrebbe costituire una priorità dei programmi d'assistenza dell'UE. Tale assistenza è necessaria per facilitare il loro accesso alle opportunità di finanziamento e sviluppare la loro capacità di contribuire efficacemente a tutte le questioni economiche, sociali e giuridiche, compresi i negoziati di adesione all'UE. Occorre rafforzarne le strutture organizzative, la comunicazione interna e la capacità di fornire servizi agli aderenti.

1.9. Il CESE chiede il rafforzamento del ruolo dei comitati consultivi misti con la società civile (CCM). Essi dovrebbero cercare di inserirsi nelle «nicchie» non occupate da altri organi coinvolti nel processo negoziale e concentrarsi su certi ambiti determinati. In tal senso, il CESE chiede un migliore scambio di informazioni tra i CCM e la Commissione, il Consiglio e il Parlamento europeo.

1.10. Il CESE chiede ai governi della regione di sostenere allo stesso modo le parti sociali e altre organizzazioni della società civile e di coinvolgerle strettamente nelle loro strategie e politiche nazionali finalizzate all'adesione all'UE e nelle loro strutture negoziali, nonché nella programmazione e attuazione di progetti finanziati dall'UE. Al fine di individuare eventuali rischi legati all'adeguamento, occorrerebbe eseguire valutazioni d'impatto della normativa al momento di definire le posizioni negoziali nazionali e l'armonizzazione giuridica. Il coinvolgimento dei soggetti non statali, in particolare il mondo imprenditoriale, i sindacati e i rappresentanti dei gruppi sociali interessati, è fondamentale.

1.11. Tutti i paesi della regione dovrebbero istituire consigli nazionali per l'integrazione europea nei quali si riunirebbero periodicamente autorità politiche ad alto livello e le organizzazioni di maggior rilievo della società civile con l'intento di rendere più trasparente il processo d'integrazione con l'UE e di pubblicizzarlo in misura maggiore.

---

<sup>(1)</sup> Raccomandazioni dettagliate sono formulate nel parere del CESE del 2014 sul tema *Rendere più trasparente e aperto il processo di adesione all'Unione europea* (GU C 451 del 16.12.2014, pag. 39).

1.12. I progressi registrati in alcuni paesi in relazione al quadro e ai meccanismi di dialogo e cooperazione tra governo e OSC non sono sufficienti. L'efficace attuazione delle disposizioni legislative, la trasparenza e la coerenza dei processi di consultazione dovrebbero essere riconosciute come priorità dai governi nazionali, e i progressi compiuti dovrebbero essere monitorati di conseguenza.

1.13. Il CESE esorta le autorità politiche a lavorare a stretto contatto con le organizzazioni della società civile al momento di varare le riforme e di dare attuazione alle normative su aspetti essenziali quali la gestione dei casi di corruzione ad alto livello, una più attenta supervisione delle procedure di appalto pubblico e il miglioramento del quadro giuridico per il finanziamento dei partiti politici. Chiede inoltre ai paesi della regione di migliorare le norme sulla libertà di accesso all'informazione e la loro attuazione pratica, di adottare e attuare leggi sui dipendenti che denunciano irregolarità e di rendere il sistema deputato alla tutela di tali informatori più efficace nella pratica. Occorrerebbe altresì sensibilizzare l'opinione pubblica in merito alle possibilità di denunciare i casi di corruzione; in tale contesto, le organizzazioni della società civile possono essere un partner affidabile. Inoltre, sarebbe auspicabile che venisse regolato, con l'accordo delle parti, il Dialogo Sociale Tripartito, al fine di dare seguito agli accordi che vengono stipulati.

1.14. Le autorità politiche dei paesi della regione dovrebbero promuovere e sostenere il funzionamento di organismi di vigilanza forti e indipendenti, in special modo di organi di mediazione seguendo l'esempio dell'Albania e della Serbia, nonché di organismi nei settori della libertà di accesso alle informazioni e della protezione della privacy, della lotta contro la corruzione, dell'audit e delle competizioni elettorali. Il CESE sottolinea che la figura del Mediatore può fornire un contributo decisivo, a complemento del lavoro condotto dalle organizzazioni della società civile in materia di diritti fondamentali e, più in particolare, di protezione delle minoranze.

1.15. Considerando il livello estremamente elevato di disoccupazione giovanile nei Balcani occidentali, il CESE raccomanda di estendere la «Garanzia per i giovani» dell'UE ai paesi di prossima adesione all'Unione in questa regione. Questa «Garanzia per i giovani» dovrebbe essere finanziata dai relativi fondi dell'UE. Occorrerebbe istituire un sistema d'istruzione duale in cooperazione con le parti sociali, incluse le camere di commercio e dell'industria e altre associazioni imprenditoriali.

1.16. Sebbene l'UE auspichi un maggiore ruolo da parte dei governi nella distribuzione dei fondi dell'UE, il finanziamento della società civile non dovrebbe essere incanalato in modo predominante attraverso i governi, in quanto ciò potrebbe creare situazioni di conflitti di interesse. L'UE dovrebbe sostenere la creazione di sistemi di finanziamento più indipendenti. I modelli di fondazioni/fondi indipendenti per il sostegno della società civile potrebbero rivelarsi un meccanismo più adeguato per la distribuzione dei fondi dell'UE. I requisiti fondamentali che vanno strettamente rispettati includono la trasparenza nell'assegnazione e nell'utilizzo dei fondi, la parità di trattamento e la prevenzione dei conflitti di interesse e/o di interferenze politiche nell'assegnazione di qualunque finanziamento pubblico.

1.17. Lo sviluppo delle capacità nazionali delle OSC (sotto forma di centri di risorse, sostegno per coalizioni, programmi per lo sviluppo delle competenze ecc.), l'ampliamento della portata dell'assistenza (segnatamente al di fuori delle capitali e raggiungendo le organizzazioni di base) e la promozione della partecipazione delle organizzazioni della società civile, in base all'esperienza del CESE, dovrebbero continuare ad avere priorità nei finanziamenti nazionali e della Commissione.

## **2. Valutazione globale del programma di allargamento e del coinvolgimento delle organizzazioni della società civile**

2.1. Il CESE riconosce che la politica di allargamento dell'UE svolge un ruolo centrale nel garantire la pace, la sicurezza e la stabilità in Europa. Il programma di allargamento per il 2015 individua, per la prima volta, una prospettiva di medio termine per la politica. Nonostante il messaggio inequivocabile trasmesso, secondo cui nessuno dei paesi dell'allargamento sarà pronto ad aderire all'UE nel corso del mandato dell'attuale Commissione, è essenziale che i paesi dei Balcani occidentali mantengano una chiara prospettiva di adesione all'UE e che i loro progressi e sforzi siano misurati, monitorati e sostenuti, sulla base di indicatori chiari, con una prospettiva a lungo termine degli obiettivi che tali paesi vogliono e devono raggiungere.

2.2. L'inclusione della società civile in una sezione separata nell'ambito della parte relativa ai criteri politici delle relazioni sui paesi e, in una certa misura, l'ulteriore integrazione trasversale del ruolo della società civile nei capitoli negoziali rappresentano un passo in avanti. Nel monitorare i progressi e valutare la situazione attuale rispetto all'esistenza di un clima favorevole per la società civile, la Commissione dovrebbe seguire da vicino l'integrazione dei suoi orientamenti per il sostegno da parte dell'UE alla società civile nei paesi dell'allargamento. Gli orientamenti, inoltre, dovrebbero diventare un riferimento e una guida per i paesi in via di adesione stessi.

2.3. Il CESE ribadisce che il dialogo sociale è essenziale per lo sviluppo economico dei Balcani occidentali e dell'UE. Le sfide specifiche affrontate dalle parti sociali dovrebbero essere esaminate in modo più sistematico e approfondito nelle valutazioni e nelle relazioni concernenti i singoli paesi. Si dovrebbe prestare particolare attenzione alla protezione dei diritti delle persone nella sfera del lavoro e della sicurezza sociale.

2.4. Il CESE apprezza l'intenzione della Commissione di riservare maggiore attenzione alle sfide occupazionali e sociali nel prossimo lavoro sui programmi di riforma economica messi a punto dai paesi dell'allargamento. Le organizzazioni della società civile dovrebbero partecipare anche a questo processo; i loro punti di vista e le loro competenze, inoltre, dovrebbero essere prese in considerazione sia a livello nazionale che dell'UE, evitando così situazioni in cui dette organizzazioni siano meramente informate in merito a strategie o a piani d'azione già decisi. Alle autorità nazionali dovrebbe essere richiesto di garantire un'efficace partecipazione delle OSC.

2.5. La partecipazione della società civile al processo di adesione assume varie forme: 1) coinvolgimento diretto nei negoziati veri e propri (ossia analisi, definizione delle posizioni nazionali, controllo dei progressi compiuti); 2) dialogo sociale e civile in materia di formulazione delle politiche e di armonizzazione legislativa in riferimento all'acquis; 3) partecipazione alla programmazione dei finanziamenti di preadesione; 4) monitoraggio indipendente dei progressi realizzati e dell'impatto sociale dei processi di riforma. L'esercizio di queste funzioni richiede un adeguato sostegno finanziario, attraverso il governo nazionale in questione e i finanziamenti di preadesione dell'UE.

2.6. La sensibilizzazione sul ruolo della società civile e il coinvolgimento delle parti sociali nel processo di adesione sono sempre stati, al tempo stesso, una missione e una sfida per il CESE. In alcuni paesi i governi hanno mantenuto un atteggiamento negativo nei confronti della società civile e, di conseguenza, le raccomandazioni formulate dai CCM hanno avuto scarsa risonanza. Tuttavia, i CCM hanno creato opportunità di scambi diretti tra la società civile e i politici e i funzionari dell'UE e quelli nazionali, anche se tali scambi hanno avuto uno scarso impatto sulle politiche governative. Alla luce di queste considerazioni, i CCM potrebbero trarre enormi vantaggi da un più forte sostegno e da una più stretta cooperazione con la Commissione, il Consiglio e il Parlamento europeo, in modo da garantire che le preoccupazioni centrali circa le realtà nazionali dell'adesione, che scaturiscono dal dialogo civile e sociale portato avanti nei paesi, possano trovare ascolto in tutti i contesti pertinenti di definizione delle politiche.

2.7. Come affermato dalla Commissione, il CESE sottolinea l'importanza della cooperazione regionale e del potenziamento dello sviluppo economico regionale e della connettività quale elemento essenziale degli accordi di associazione e stabilizzazione e del processo di allargamento. In questo senso si è registrato uno sviluppo positivo nella cooperazione regionale tra le imprese e le organizzazioni della società civile con la sottoscrizione dell'accordo relativo al «Chambers» Investment Forum» (cif)<sup>(2)</sup>. L'idea alla base del cif è quella di coinvolgere la comunità imprenditoriale della regione, attraverso le camere, nell'attuazione di progetti importanti per la prosperità economica dei Balcani occidentali, in linea con le priorità del processo di Berlino.

---

<sup>(2)</sup> Il Chambers' Investment Forum (cif), in quanto organizzazione senza scopo di lucro che riunisce le camere di commercio e dell'industria dei paesi nella regione dei Balcani occidentali, la Slovenia e la Croazia, è stato istituito a latere della conferenza sui Balcani occidentali tenutasi a Vienna nell'agosto 2015.

2.8. Il CESE è seriamente preoccupato alla luce dei regressi considerevoli in alcuni paesi per quanto riguarda il rispetto della libertà di riunirsi pacificamente, della libertà di espressione e l'indipendenza dei mezzi di comunicazione<sup>(3)</sup> (Montenegro, ex Repubblica jugoslava di Macedonia, Turchia in particolare, ma anche Serbia in termini del quadro legislativo per la libertà di riunione), condizioni imprescindibili per creare democrazie solide e consentire a una vivace società civile di svilupparsi. In tal senso, il CESE sostiene fermamente la piena attuazione degli orientamenti della DG Allargamento sullo sviluppo della società civile nei paesi dell'allargamento 2014-2020 e gli orientamenti della stessa DG sul sostegno dell'UE alla libertà e all'integrità dei mezzi di comunicazione 2014-2020. Una sfida che rimane aperta, tuttavia, è quella relativa a come garantire che i media raggiungano le opinioni pubbliche nell'UE, le quali devono anch'esse essere correttamente informate circa il significato e le dinamiche della politica di allargamento.

2.9. Il ruolo delle OSC nella formulazione e nel monitoraggio delle politiche e, in generale, nel garantire una democrazia funzionale è di cruciale importanza. Gli attacchi del 2015 alla legittimità e alla rendicontabilità delle organizzazioni della società civile (in particolare le organizzazioni che svolgono un ruolo di controllo e quelle di giornalisti indipendenti che monitorano attentamente processi politici cruciali e denunciano frodi elettorali e corruzione politica) registrati in alcuni paesi dell'allargamento sono motivo di grave preoccupazione. Il CESE, pertanto, riconosce la necessità di promuovere la comunicazione e il dialogo in tutti i processi e, in particolare, di raggiungere i cittadini sia degli Stati membri dell'UE che dei paesi dell'allargamento.

2.10. Quanto allo Stato di diritto e ai diritti fondamentali, è necessario dedicare maggiore attenzione al tema dei gruppi vulnerabili e svantaggiati e delle minoranze, in particolare i Rom. In tale ambito, è necessario garantire risultati chiari e ulteriori progressi nelle relazioni interetniche e nella protezione delle minoranze e dei loro diritti (in materia di istruzione, accesso ai mezzi di comunicazione, utilizzo delle lingue minoritarie anche nella pubblica amministrazione ecc.).

2.11. Nel suo parere del 10 dicembre 2015<sup>(4)</sup> il CESE si è occupato della proposta di regolamento della Commissione che istituisce un elenco comune dell'UE di paesi di origine sicuri e ribadisce i principi fondamentali ivi espressi. L'inclusione nell'elenco di paesi di origine sicuri deve essere subordinata ad un esame approfondito. Alla luce delle notizie diffuse attualmente dai media su alcuni casi discutibili di rimpatri nelle zone di crisi, una considerazione responsabile dei diritti umani di tali rifugiati è pertinente anche per la questione dei paesi terzi sicuri.

2.12. La politica di allargamento deve rispondere pienamente alla sfida di informare i cittadini dell'Unione circa la sua importanza vitale per la sicurezza e la prosperità dell'intero continente, il che potrebbe contribuire a dissipare i timori di ulteriori allargamenti che possono emergere insieme ad altre forme di xenofobia, soprattutto in tempi di crisi economica e nell'ambito dell'attuale crisi dei rifugiati.

2.13. Le istituzioni dell'UE hanno messo a disposizione diversi canali di consultazione con la società civile, allo scopo di raccogliere riscontri sul progresso delle riforme collegate all'adesione, in particolare corrispondenza online, consultazioni annuali della società civile a Bruxelles, incontri organizzati nei paesi interessati, sessioni d'informazione ed eventi pubblici durante le visite dei funzionari dell'UE. La Commissione si è inoltre dimostrata aperta all'impiego di relazioni indipendenti di monitoraggio elaborate dalle OSC. Essa è stata però indubbiamente molto più proattiva verso le ONG che non verso i sindacati e le associazioni di categoria. Di conseguenza, il CESE chiede alla Commissione di migliorare il suo approccio e adottare ulteriori misure, in linea con le raccomandazioni contenute nel proprio parere *Rendere più trasparente e aperto il processo di adesione all'Unione europea* (REX/401).

2.14. Le OSC lottano continuamente per garantire la loro sostenibilità finanziaria nei Balcani occidentali. Tali organizzazioni fanno ancora affidamento in larga parte sul reddito proveniente dalle sovvenzioni estere e dai bilanci pubblici, compresi gli introiti delle lotterie, mentre le fonti di finanziamento alternative sono utilizzate di rado. Il sostegno pubblico, sia finanziario che non, è troppo spesso distribuito attraverso meccanismi non trasparenti e resta insufficiente. Pertanto, permane la necessità che le organizzazioni della società civile diversifichino le loro fonti di finanziamento al fine di garantire la loro indipendenza e sostenibilità finanziaria. Il fatto che esse debbano basarsi su una o due fonti di risorse finanziarie comporta una loro eccessiva dipendenza dalla disponibilità di queste, privandole della sufficiente sicurezza e autonomia finanziarie.

<sup>(3)</sup> Balkan Civil Society Development Network, «Enabling Environment for Civil Society Development Progress Reports and Enlargement Strategy 2015 Background Analysis», <http://www.balkanicsd.net/novo/wp-content/uploads/2015/11/202-1-BCSDN-2015-Enlargement-Package-Background-Analysis.pdf>, Human Rights Watch «A Dangerous Profession: MEDIA Under Threat», July 15, 2015, <https://www.hrw.org/node/279063>, Reporters without Borders on Macedonia <http://en.rsf.org/macedonia.html>.

<sup>(4)</sup> Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla *Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un elenco comune dell'UE di paesi di origine sicuri ai fini della direttiva 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca della protezione internazionale, e che modifica la direttiva 2013/32/UE*, (COM(2015) 0452 — 2015/452 (COD)) [GU C 71 del 24.2.2016, pag. 82].

2.15. Il riconoscimento del valore economico delle OSC nei paesi dell'allargamento richiede una raccolta di dati significativi e, cosa ancor più importante, rende necessaria un'azione per promuovere le loro funzioni e accrescere la consapevolezza del loro ruolo. I dati e le statistiche ufficiali circa le persone che lavorano e prestano attività di volontariato nelle OSC nei paesi dei Balcani occidentali restano limitati. Dal punto di vista del diritto del lavoro, le OSC continuano a essere trattate alla stregua di altri datori di lavoro; tuttavia, non vengono sufficientemente incluse nelle politiche statali per l'occupazione che creano incentivi per potenziali datori di lavoro. Questo trattamento discriminatorio delle OSC è dovuto al mancato riconoscimento della società civile come uno dei settori generatori di occupazione. I recenti sforzi profusi dalle OSC per raccogliere dati e valutare gli specifici ostacoli in ciascun paese <sup>(5)</sup> dovrebbero essere attentamente valutati, sia dalle autorità nazionali che dalla Commissione, al momento di definire le priorità nel settore statistico.

Bruxelles, 18 febbraio 2016

*Il presidente*  
*del Comitato economico e sociale europeo*  
Georges DASSIS

---

<sup>(5)</sup> Lo studio sul *Value of the Non-Profit Sector in the Countries of the Western Balkans & Turkey* (Valore economico del settore no profit nei paesi dei Balcani occidentali e in Turchia), elaborato da Dubravka Velat e pubblicato a dicembre 2015 dalla Rete per lo sviluppo della società civile dei Balcani (BCSDN, Balkan Civil Society Development Network), è disponibile all'indirizzo: [http://www.balkancsd.net/economic-value-of-the-non-profit-sector-in-the-western-balkans-and-turkey/63-12-report-on-the-economic-value-of-the-non-profit-sector-in-the-wbt\\_final/](http://www.balkancsd.net/economic-value-of-the-non-profit-sector-in-the-western-balkans-and-turkey/63-12-report-on-the-economic-value-of-the-non-profit-sector-in-the-wbt_final/).