

2.11. Il Comitato valuta positivamente gli orientamenti in materia di relazione tra trasporto aereo e politica di ricerca e sviluppo tecnologico che figurano nel documento della Commissione e chiede che venga inclusa una nuova area, relativa ai possibili effetti sul traffico aereo delle nuove modalità occupazionali dovute alla società dell'informazione. In tal modo si possono evitare costosi ampliamenti della capacità di

traffico aereo e del relativo servizio, ampliamenti che le nuove tecnologie possono contenere o addirittura rendere obsoleti.

2.12. Il Comitato invita infine la Commissione europea a presentare entro due anni, dopo la Conferenza dell'ICAO e la valutazione del sistema statistico del progetto TERM, una nuova comunicazione su questo tema.

Bruxelles, 13 luglio 2000.

La Presidente

del Comitato economico e sociale

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Parere del Comitato economico e sociale sul documento di lavoro della Commissione «La Commissione e le organizzazioni non governative: rafforzare il partenariato»

(2000/C 268/15)

In data 25 gennaio 2000 la Commissione, conformemente al disposto dell'articolo 262 del trattato che istituisce la Comunità europea, ha deciso di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla proposta di cui sopra.

Nel corso della sessione plenaria del 26 e 27 gennaio 2000 il Comitato economico e sociale, conformemente al disposto dell'articolo 11, paragrafo 4, e dell'articolo 19, paragrafo 1, del Regolamento interno, ha deciso di costituire un sottocomitato con l'incarico di preparare i lavori del Comitato in materia.

Il sottocomitato ha formulato un progetto di parere, sulla base del rapporto introduttivo della relatrice Sigmund, in data 28 giugno 2000.

Il 13 luglio 2000, nel corso della 374^a sessione plenaria, il Comitato economico e sociale ha adottato il seguente parere con 92 voti favorevoli, 16 voti contrari e 21 astensioni.

1. Introduzione

1.1. Nel documento di lavoro «La Commissione e le organizzazioni non governative: rafforzare il partenariato»⁽¹⁾ la Commissione presenta proposte volte a rendere più efficiente la cooperazione con le ONG e ad impiegare meglio gli stanziamenti di bilancio previsti a tal fine. Nel contesto del suo programma generale di riforma, la Commissione risponde, con il documento in esame, anche ai mutamenti strutturali intervenuti in campo socioeconomico e alla maggiore importanza che le ONG hanno assunto. Negli ultimi venti anni la base formata dalle organizzazioni della società civile pronte a contribuire ad un modello europeo di democrazia partecipativa e capaci di farlo si è allargata sensibilmente e questi rappresen-

tanti della società civile organizzata sottolineano giustamente il valore aggiunto che possono apportare alla costruzione europea. A questo proposito va ricordato che il Comitato ha già preso posizione nel parere del 10 dicembre 1997 sulla «Cooperazione con le associazioni di solidarietà sociale come partner socioeconomici in campo sociale»⁽²⁾ e nel parere del 28 gennaio 1998 sul tema «La promozione delle associazioni e delle fondazioni in Europa»⁽³⁾.

1.2. L'anno scorso il Comitato ha analizzato dettagliatamente, nel quadro di una Convenzione⁽⁴⁾, «Il ruolo e il contributo della società civile organizzata nella costruzione

⁽²⁾ GU C 73 del 9.3.1998, pag. 2.

⁽³⁾ GU C 95 del 30.3.1998, pag. 99.

⁽⁴⁾ Prima Convenzione della società civile organizzata a livello europeo — 15 e 16 ottobre 1999.

⁽¹⁾ COM (2000) 11 def.

europea». Per preparare la Convenzione, il 23 settembre 1999 il Comitato ha adottato un parere⁽¹⁾ che, oltre ad effettuare un'analisi storica della società civile, presenta le caratteristiche di quest'ultima ed illustra i tratti distintivi delle organizzazioni che la rappresentano. Infine, il parere contiene anche proposte sulle forme e sui mezzi con i quali il Comitato potrebbe assolvere al meglio i compiti affidatigli dal trattato in quanto assemblea della società civile organizzata. I risultati di questa «Prima Convenzione della società civile organizzata a livello europeo» dell'ottobre 1999 hanno confermato l'importanza del Comitato come sede istituzionale d'incontro della società civile organizzata. Anche la Commissione, nel corso di tale manifestazione, aveva chiesto al Comitato di potenziare le sue iniziative nel settore.

1.3. Le riflessioni e le proposte contenute nel parere del Comitato del settembre 1999 vanno considerate parti integranti del presente parere, rispetto al quale hanno carattere di continuità. Il presente parere tiene conto anche dei dibattiti che hanno avuto luogo durante la Convenzione dello scorso ottobre e delle conclusioni ricavate dall'audizione degli esponenti di alcune organizzazioni della società civile svoltasi il 28 aprile 2000.

1.4. Nel presente parere il Comitato si prefigge di mettere in relazione il documento di lavoro della Commissione con la propria intenzione di tradurre in provvedimenti concreti gli indirizzi emersi durante la Convenzione, elaborati insieme agli esponenti della società civile organizzata. Così facendo il Comitato non vuole assolutamente interferire con processi ormai consolidati in campo operativo: i membri del Comitato intendono però assumersi le proprie responsabilità di rappresentanti della società civile organizzata (ai sensi dell'art. 257 del Trattato)⁽²⁾ e sono pronti a contribuire, con le loro competenze specifiche, alla produzione di effetti sinergici tra quest'ultima e le istituzioni comunitarie. Essendo l'unica istituzione europea che rappresenta l'intera società civile organizzata, il Comitato è destinato ad apportare a questo progetto il valore aggiunto che ne consegue e ha le capacità per farlo.

1.5. Per questi motivi il Comitato si limiterà ad analizzare i problemi di principio e di merito inerenti alla cooperazione della Commissione con le ONG, affrontando problemi di bilancio o di ripartizione e di utilizzo degli stanziamenti (argomenti che formano anch'essi oggetto del documento di lavoro della Commissione) solo nella misura in cui si tratti di questioni di fondo e in quanto pertinenti nel contesto del presente parere.

2. Osservazioni generali

2.1. La Commissione stessa sottolinea lo stretto rapporto esistente tra il documento di lavoro e le sue proposte di riforma amministrativa e fa rilevare che «è chiaro che le singole

proposte dovranno integrarsi in modo coerente nel processo complessivo di riforma amministrativa»⁽³⁾. Le riflessioni della Commissione sulle modalità idonee a facilitare l'attività delle ONG e a migliorare le procedure di consultazione esistenti vengono presentate nell'ottica di un potenziamento della trasparenza e dell'obbligo di rendere conto, nonché di una migliore efficienza e di un maggiore coordinamento dei rapporti di lavoro tra la Commissione e le ONG.

Il Comitato accoglie positivamente lo sforzo compiuto dalla Commissione per ovviare alle carenze riscontrate nella cooperazione operativa con le ONG e per adottare provvedimenti volti a rendere ancora più efficiente tale cooperazione. A giudizio del Comitato anche il titolo del documento di lavoro va inteso in questo senso.

2.1.1. Il Comitato apprezza decisamente il documento di lavoro in esame e lo considera un primo e opportuno contributo della Commissione al miglioramento delle basi della cooperazione con le ONG per mezzo di proposte di natura amministrativa. La Commissione ha giustamente riconosciuto che, nell'interesse della propria credibilità, deve tradurre al più presto in provvedimenti concreti i principi operativi che si è data: efficienza, obbligo di rendere conto, trasparenza, responsabilità e servizio. I cittadini europei sono ormai scettici nei confronti degli annunci programmatici provenienti da Bruxelles: è necessario colmare il divario tra le parole e i fatti. Per questo motivo il Comitato è favorevole all'approccio pragmatico con il quale la Commissione intende agevolare e migliorare le possibilità di partecipazione dei cittadini o dei loro rappresentanti creando strutture di facile comprensione. Questa preoccupazione coincide perfettamente con gli obiettivi del Comitato, che contribuirà anch'esso adeguatamente ad uno spazio europeo di libertà, di sicurezza e di diritto. Secondo il Comitato, però, occorrono ancora alcuni interventi di riforma e alcuni presupposti idonei sul piano giuridico e amministrativo perché la democrazia partecipativa e la vicinanza ai cittadini possano effettivamente diventare realtà in Europa.

2.1.2. In ogni caso al Comitato sembra altrettanto essenziale che si delimiti la portata del documento di lavoro in maniera sufficientemente chiara, onde evitare equivoci e precludere la possibilità di suscitare aspettative infondate. La Commissione avrebbe quindi dovuto puntualizzare che, con il documento di lavoro, mira innanzitutto a strutturare più efficacemente il suo partenariato con le ONG di livello europeo e non già a contribuire alla definizione e all'attuazione del dialogo civile.

2.2. È fuor di dubbio che le parti sociali e le ONG europee, nei rispettivi ambiti di competenza, sono gli interlocutori privilegiati della Commissione per la consultazione e lo debbono restare. Ciò non toglie che in determinati casi debbano essere consultate anche le ONG nazionali e talvolta perfino quelle regionali o locali. Ciò potrebbe avvenire nel caso in cui l'esperienza dell'organizzazione interessata possa favorire una soluzione e non esista (ancora) un'organizzazione a livello europeo.

⁽¹⁾ GU C 329 del 17.11.1999, pag. 30.

⁽²⁾ L'articolo 257 del trattato precisa tra l'altro che «Il Comitato è composto di rappresentanti delle varie categorie della vita economica e sociale, ...».

⁽³⁾ Cfr. punto 1.1, ultimo capoverso.

2.2.1. Il Comitato sollecita pertanto la Commissione a non escludere a priori le ONG nazionali non ancora rappresentate a livello europeo dal processo di dialogo e di consultazione, bensì ad autorizzarne la partecipazione in casi eccezionali. A questo proposito, il Comitato ritiene estremamente importante per una ONG costituire una struttura organizzativa forte su scala nazionale, ponendo così le premesse necessarie — secondo il principio «dal basso verso l'alto» (bottom-up) per la forza delle reti europee.

2.2.2. Il Comitato giudica assolutamente essenziale che le ONG desiderose di partecipare al processo di consultazione si diano una struttura, a livello prima nazionale e poi europeo, e che realizzino tra di loro forme di cooperazione, quali la creazione di reti o di strutture federative, che consentano un dialogo efficace sia tra di loro che con le istituzioni comunitarie.

2.2.3. In questo contesto, il Comitato ritiene che la Commissione dovrebbe sostenere attivamente tale processo di strutturazione a livello europeo poiché corrisponderebbe alla finalità, dichiarata nel documento di lavoro, di razionalizzare le procedure di dialogo e di consultazione con le ONG.

2.2.4. A giudizio del Comitato è indispensabile che, in materia di finanziamento, la Commissione definisca un chiaro elenco di criteri (rappresentatività, autofinanziamento, ecc.) e chiare regole procedurali (programmazione di bilancio pluriennale — che consente di pianificare più a lungo termine, procedure periodiche di revisione e di valutazione abbinate a sistemi idonei di gestione e di controllo, ecc.). Va in ogni caso garantito che le considerazioni di ordine politico non abbiano la possibilità di incidere sul finanziamento. Il Comitato contribuirà attivamente a tale definizione, cui debbono collaborare anche le ONG, e ritiene estremamente importante un finanziamento attuato e controllato in base a criteri oggettivi, anche perché consente di evitare che le ONG europee, per poter continuare a lavorare, debbano farsi finanziare da sponsor commerciali o da gruppi di pressione nazionali. La Commissione porrebbe così le premesse per l'indipendenza dei propri interlocutori nell'ambito di un futuro dialogo civile.

2.2.5. Nell'ambito dell'elenco di criteri citato assumerà un'importanza cruciale il problema della valutazione della rappresentatività delle ONG. Misurare la rappresentatività solo in base al numero di soci significherebbe infatti fraintendere i principi di fondo della società civile. Spesso le iniziative della società civile sorgono laddove non vi è (ancora) la consapevolezza generalizzata di un problema: anni fa ciò avvenne, per esempio, in campo ambientale. È quindi molto frequente che le ONG operino su mandato di una minoranza e contro la maggioranza. Un chiaro esempio di ciò è fornito anche dalla storia sindacale: al momento della loro fondazione i sindacati, pur difendendo senza dubbio interessi collettivi, non avevano (ancora) un numero di iscritti rappresentativo. Senza voler anticipare le discussioni e le consultazioni in merito, il Comitato afferma fin d'ora che la rappresentatività

delle ONG non potrà assolutamente essere misurata solo in base a criteri quantitativi bensì tenendo conto anche di criteri qualitativi. Non è quindi possibile definire tale rappresentatività solo mediante il numero di soci rappresentati, poiché questa comprende anche la capacità di alimentare con proposte costruttive e conoscenze specifiche il processo democratico di formazione dell'opinione e di decisione.

2.3. Benché nel dibattito sulle possibili forme di coinvolgimento della società civile organizzata a livello comunitario si parli continuamente del succitato «dialogo civile», è emerso che tra coloro che vi fanno riferimento non vi è necessariamente un consenso sui modi in cui tale dialogo dovrebbe essere condotto, e cioè con quali premesse, in quale contesto, con quali partecipanti e con quali obiettivi. Una serie di organizzazioni ha già rivendicato una base giuridica per il dialogo civile. Secondo il Comitato occorre prima di tutto chiarire una serie di questioni preliminari, attinenti soprattutto alle finalità, ai contenuti, alle procedure e all'organizzazione.

2.3.1. Come rappresentante istituzionale dell'intera società civile organizzata, il Comitato collaborerà in modo costruttivo, anche in questo ambito, all'avvio di un dibattito pubblico. A suo giudizio il dialogo civile, presupposto del modello europeo di democrazia partecipativa, deve anzitutto essere dotato di strutture generali sul piano organizzativo e dei contenuti nonché essere ulteriormente sviluppato nei settori in cui esiste già.

2.3.2. Nel proprio parere sulla Conferenza intergovernativa il Comitato ha proposto di riformulare l'articolo 257 del trattato che istituisce la Comunità europea come segue: «Il Comitato è costituito da rappresentanti delle varie componenti economiche e sociali della società civile organizzata.» Il Comitato si compiace che la Commissione abbia valutato positivamente questo testo e si augura che la Conferenza intergovernativa accolga la sua proposta. La società civile (organizzata) assurgerebbe così a concetto giuridico e le eventuali questioni ancora insolite in merito ai partecipanti al dialogo civile sarebbero chiarite ex lege.

3. Le organizzazioni non governative

3.1. Il rapido sviluppo delle ONG nel corso degli ultimi decenni in numerose sfere di attività è al tempo stesso presupposto e conseguenza di un'enorme evoluzione socio-economica e di una presa di coscienza politica, al punto che le ONG riflettono in un certo senso tale evoluzione. Poiché questo processo non è affatto giunto al termine, oggi è molto difficile definire le ONG in maniera conclusiva. Ciò risulta evidente già dal loro nome, che contiene solo una delimitazione negativa e stabilisce solo ciò che le ONG non sono. Perciò il Comitato accoglie con favore anche le iniziative finalizzate ad una rappresentazione positiva, ad esempio la proposta di denominare queste organizzazioni «organizzazioni della società civile» (OSC).

3.1.1. In generale le ONG stanno acquisendo un'importanza sempre maggiore e si sono ampliate considerevolmente in termini di compiti, responsabilità e competenze. Parecchie vedono il proprio campo d'azione andare già al di là dell'ambito locale in cui sono nate e ormai assumono rilievo sul piano comunitario. Malgrado ciò le ONG rimangono in genere associazioni «di base» (per origini, ambito di intervento e struttura) che sono pura espressione della vicinanza ai cittadini e che promuovono la democrazia partecipativa. Inoltre, nell'insieme dovrebbero avere a cuore il bene comune della società in tutte le sue componenti.

3.1.2. In questo contesto, il Comitato ricorda che le ONG non rappresentano la totalità degli attori della società civile organizzata. Come il Comitato ha già rilevato nel parere del 29 settembre 1999, sono principalmente le parti sociali a costituire il nucleo della società civile organizzata. Grazie all'evoluzione già citata quest'ultima si è ampliata in molti settori, soprattutto con l'ingresso di un gran numero di ONG. Le caratteristiche comuni che la Commissione attribuisce alle ONG nel punto 1.2 del documento di lavoro non sono prerogative esclusive, come d'altronde fa capire la stessa Commissione, che inoltre non prende in considerazione la diversità di tali organizzazioni. A questo proposito il Comitato rimanda al proprio parere dello scorso settembre, già citato, e in modo particolare ai capitoli da 5 a 7.

3.1.3. La Commissione sottolinea che «il processo decisionale all'interno dell'UE trae la propria legittimità innanzitutto dai rappresentanti eletti dal popolo europeo». A ciò il Comitato replica che l'ambito per un'azione legittima in campo comunitario non può essere ristretto al solo principio di territorialità e ai meccanismi elettivi inerenti alla democrazia rappresentativa. Proprio nei casi di scarsa affluenza alle urne si evidenziano le carenze della maggioranza numerica come principio democratico. Ad esempio, può avvenire che un deputato eserciti il proprio mandato sulla base di una maggioranza dei voti espressi che, dal punto di vista numerico, equivale ad una minoranza degli aventi diritto al voto. Ciò tuttavia non impedisce ai mandatari in questa situazione di far derivare la propria legittimità da una maggioranza assoluta (fittizia). Alla legittimità democratica dei rappresentanti eletti dal popolo, citata dalla Commissione, si affianca come legittimazione ad agire la nomina fondata sulla competenza specialistica, sia nel caso dei membri del Comitato che in quello dei rappresentanti delle ONG. La nomina si inserisce nel quadro dello sviluppo e del rafforzamento di un «modello di partecipazione della società civile» alla concezione delle politiche, modello che «presenta inoltre la possibilità di rafforzare la fiducia nel sistema democratico, creando in tal modo un clima più positivo per le riforme e per l'innovazione.»⁽¹⁾

3.1.4. La democrazia partecipativa esige che i cittadini interessati da un intervento normativo siano coinvolti quanto prima nel corrispondente processo di formazione dell'opinione e che abbiano l'opportunità di far confluire in tale processo le proprie richieste e iniziative. È un principio che corrisponde esattamente al modello di partecipazione adottato dalla società civile, che con il suo dibattito pubblico pratica già oggi una forma di dialogo civile.

3.1.5. Tramite l'appartenenza dei propri membri ad organizzazioni della società civile (nazionali, regionali o locali) negli Stati membri, il Comitato fa parte integrante del modello di partecipazione della società civile.

4. Il rafforzamento del partenariato tra la Commissione e le ONG

4.1. Nel documento di lavoro la Commissione sottolinea più volte le diverse forme assunte dalla cooperazione con le ONG e le «notevoli differenze nelle relazioni tra ONG e Commissione» che necessariamente ne conseguono. Tuttavia, nelle conclusioni afferma «la necessità di definire una strategia più coerente nei suoi rapporti con le ONG» e ritiene auspicabile «affidare il coordinamento generale dei rapporti tra la Commissione e le ONG a un servizio orizzontale». Data la diversità dei metodi di lavoro e dei settori di attività dei vari raggruppamenti di ONG, il Comitato ritiene che le competenze di tale servizio non dovrebbero riguardare campi specifici, bensì limitarsi in via prioritaria ad una funzione di coordinamento e al miglioramento dell'attività d'informazione. Un approccio come questo, del tipo «sportello unico», per esempio in materia di informazioni sui programmi dell'UE o di assistenza alle richieste di sostegno finanziario, sarebbe un importante passo concreto verso una «Europa dei cittadini».

4.1.1. Tale servizio potrebbe inoltre (i) essere preposto a garantire che nell'effettuare la consultazione si faccia ricorso alle migliori prassi, sulla base di un certo numero di principi comuni che restano da definire, ma senza per questo rimettere in causa la specificità dei settori di attività nei quali le ONG operano, le rispettive strutture e i diversi bisogni che ne conseguono, e (ii) essere incaricato di contribuire ad una maggiore trasparenza. Del resto, nel parere del 28 gennaio 1998 già citato, il Comitato aveva chiesto tale trasparenza per le associazioni e le fondazioni. Grazie ad un progetto orizzontale del genere per l'informazione e il coordinamento, al quale dovrebbero avere accesso anche le ONG nazionali, la Commissione favorirebbe sensibilmente l'istituzione di strutture di comunicazione più democratiche e in grado di accentuare la vicinanza ai cittadini.

4.1.2. Sempre in questo contesto, ma anche in linea generale, è essenziale che le condizioni in cui si svolgono i processi di consultazione (soprattutto per quanto riguarda la durata delle fasi consultive, la disponibilità di versioni linguistiche dei documenti su cui vertono e delle risorse umane necessarie per portarle a termine) permettano effettivamente alle ONG europee di adottare a loro volta un approccio «dal basso verso l'alto» (bottom-up) nei rapporti con i propri aderenti e di praticare all'interno la stessa trasparenza che giustamente pretendono dalla Commissione. In effetti, la credibilità delle prese di posizione delle ONG dipende anche dall'attuazione pratica della democrazia partecipativa nel loro stesso ambito.

⁽¹⁾ Cfr. punto 5.1 del parere del Comitato del settembre 1999, già citato.

4.2. Il rafforzamento del partenariato con le ONG, caratterizzato dagli aspetti amministrativi, presuppone una chiara definizione degli organismi con i quali la Commissione intende cooperare in futuro. A questo proposito la Commissione intende fissare «i criteri e i motivi che inducono la Commissione a scegliere le ONG» e cita alcuni elementi di tali criteri, tra i quali la «partecipazione in precedenza a comitati e gruppi di lavoro» e una «esperienza che comprovi la loro capacità di intervenire a livello consultivo in un settore specifico». Nel caso di quest'ultimo aspetto, secondo l'approccio della Commissione, sarebbe sempre la Commissione a valutare se tale capacità sia comprovata. Più avanti, per attenuare l'impressione di una modalità di accesso troppo monolitica, la Commissione concede che «un'alternativa che può risultare interessante è la designazione di propri rappresentanti o la cooptazione da parte del mondo delle ONG». Si tratta però di un'alternativa soltanto fittizia in quanto non si riferisce ai criteri, ma solo alla successiva procedura tecnica di nomina.

4.3. Il Comitato considera inaccettabile un metodo di selezione impostato di fatto sull'impossibilità pratica per una ONG di nuova formazione di soddisfare i requisiti («partecipazione in precedenza a comitati e gruppi di lavoro»). Tra l'altro questa forma di ammissione nega l'essenza stessa della società civile — che va intesa non come stato ma come processo — ed equivarrebbe a sancire abusivamente uno status quo che non permette nessuna evoluzione di nuove strutture e di nuove forme organizzative delle ONG.

4.4. Tuttavia la Commissione stessa sembra non ritenere definitiva la soluzione proposta poiché più avanti, a proposito dell'intenzione di accrescere la trasparenza, incoraggia ad «esaminare se sia opportuno che le ONG e la Commissione concordino criteri comuni». Oltre a essere resi pubblici, tali criteri dovrebbero essere in ogni caso obiettivi e trasparenti: essi andrebbero definiti a seguito di un processo in cui le stesse ONG verrebbero coinvolte insieme ad altre parti interessate.

4.4.1. Le consultazioni che il Comitato ha condotto nel quadro dell'elaborazione del presente parere hanno fatto emergere che neanche tra le ONG vi è un consenso a favore dell'introduzione di uno status consultivo ufficiale e in particolare di un sistema di accreditamento. Il Comitato invita la Commissione ad analizzare a fondo i vantaggi e gli svantaggi che un sistema del genere presenterebbe, specialmente alla luce delle pratiche in vigore nell'ambito dell'ONU, dei suoi organismi specializzati e del Consiglio d'Europa.

4.4.2. Indipendentemente dai criteri che saranno alla fine adottati per l'ammissione delle ONG alle procedure di consultazione con la Commissione, e che lo stesso Comitato intende contribuire a definire soprattutto per mezzo di audizioni, il Comitato sottolinea fin da ora che la procedura di ammissione non deve indurre a cristallizzare le strutture e le procedure consultive e che deve essere anzitutto aperta, trasparente e quanto più semplice possibile sotto il profilo amministrativo, in modo da tener conto pienamente del carattere evolutivo della società civile europea. L'elenco delle ONG ammesse dovrà essere pubblico e dovrà essere istituito un servizio per ireclami cui potranno rivolgersi tutte le ONG che considerino di aver

subito un rifiuto immotivato. La Commissione dovrebbe sempre motivare il proprio rifiuto e in ogni caso il Comitato dovrebbe essere sentito nell'ambito della procedura.

4.5. La Commissione potrebbe fornire un altro importante contributo ad una maggiore trasparenza del suo partenariato con le ONG pubblicando relazioni periodiche di valutazione e trasmettendole alle ONG, con la possibilità per queste ultime di esprimere osservazioni in merito. Ai fini di un'analisi comparativa e di una valutazione efficace dei risultati («benchmarking»), tali relazioni dovrebbero documentare, a intervalli regolari, l'andamento della cooperazione tra la Commissione e tutte le ONG al pari del suo aggiornamento. Il Comitato ha del resto già chiesto relazioni del genere per le associazioni e le fondazioni nel parere del 28 gennaio 1998, già citato.

4.6. Il Comitato ribadisce quanto ha già detto sulla necessità che la Commissione affermi più chiaramente che il tentativo in atto — assolutamente lodevole — di rafforzare e migliorare il partenariato si riferisce al miglioramento dei meccanismi di consultazione esistenti solo in termini di procedure e di contenuti, e che perciò esso punta esclusivamente ad incorporare in modo ottimale l'ampia competenza specialistica e strategica delle ONG in determinati campi nel modo di lavorare della Commissione, e non già a dare vita, a priori e in generale, a strutture per il dialogo civile.

5. Il dialogo civile

5.1. L'esigenza di una forma europea di dibattito pubblico a livello comunitario tra i rappresentanti della società civile organizzata è cresciuta insieme alla rilevanza di quest'ultima a livello comunitario. Il desiderio della società civile organizzata di dar vita ad un «dialogo civile» che sia un processo democratico e pubblico di formazione della volontà è stato chiaramente formulato nonché accettato in linea di massima nell'ambito istituzionale. Si registra un accordo di principio sul fatto che l'Europa ha bisogno di una maggiore visibilità politica, che i processi decisionali debbono diventare più trasparenti e che vanno cercati mezzi e modi per risvegliare l'interesse dei cittadini per l'Europa. In tale contesto i rappresentanti della società civile organizzata hanno una speciale responsabilità e un ruolo d'intermediari nei confronti dei cittadini.

5.1.1. Come il Comitato ha già ricordato nel parere dello scorso settembre, la Commissione stessa intende dar vita, nel tempo, ad un vero dialogo civile a livello europeo, complementare al dialogo politico con le autorità nazionali e al dialogo sociale tra le parti sociali⁽¹⁾, del quale va però rispettata la specificità in termini di competenze e di compiti dei soggetti che vi partecipano.

⁽¹⁾ Cfr. punto 9.3 del parere formulato dal Comitato nel settembre 1999 e la «Comunicazione della Commissione sulla promozione del ruolo delle associazioni e delle fondazioni in Europa» (COM(97) 241 def.).

5.1.2. Tuttavia, a parere del Comitato, in primo luogo la Commissione dovrebbe chiarire alcune definizioni relative al dialogo civile. Lo stesso Comitato è pronto a impegnarsi in lavori preliminari con le ONG e, lavorando insieme a loro, ad elaborare documenti di base per la discussione.

5.1.3. Il dialogo civile dovrebbe comunque presentare, secondo il Comitato, i caratteri essenziali qui di seguito delineati⁽¹⁾:

- fondamentalmente al dialogo civile possono prender parte tutte le componenti della società civile organizzata (quindi anche le parti sociali);
- il dialogo civile non rappresenta un'alternativa o un concorrente rispetto al dialogo sociale, i cui partecipanti sono definiti chiaramente e a titolo esclusivo al pari delle rispettive competenze;
- il dialogo civile può essere condotto esclusivamente dai rappresentanti della società civile organizzata oppure tra questi ultimi e un organo o un'istituzione della Comunità; può riguardare tematiche orizzontali o verticali e quindi assumere la forma di dialogo generale oppure settoriale;
- il dialogo civile deve disporre delle strutture necessarie al suo funzionamento; le sue competenze, pur interessando sostanzialmente il settore socioeconomico⁽²⁾ (ad eccezione dei campi trattati nell'ambito del dialogo sociale), si estendono anche ai problemi dell'ambiente, del consumo, dello sviluppo, dei diritti umani, della cultura e a tutti gli altri interessi rilevanti per la società civile in tutte le sue componenti;
- ai partecipanti al dialogo civile tocca anche la responsabilità di far conoscere agli Stati che non fanno parte dell'UE, in particolare però ai paesi candidati, le strutture organizzative e le forme di comunicazione della società civile organizzata. Bisogna anche sostenere tali paesi nella costruzione e nello sviluppo di strutture analoghe.

In questo contesto il Comitato sollecita vivamente le ONG dell'Unione europea a fornire un sostegno particolare allo sviluppo della società civile organizzata nei paesi candidati, istituendo strutture per la cooperazione, procedure per gli scambi e la consultazione e in particolare dando vita a reti paneuropee.

6. Osservazioni conclusive

6.1. In realtà nel documento di lavoro la Commissione non dedica un capitolo esclusivo al «dialogo civile», ma in diversi punti parla di «promuovere lo sviluppo del dialogo civile», fa riferimento allo sviluppo «della società civile a livello europeo» e al dovere della Commissione di offrire «possibilità di dialogo e di consultazione alle ONG in quanto espressione della società civile».

(1) Cfr. anche il parere del Comitato del settembre 1999.

(2) Come dimostra in particolare il fatto che la Piattaforma europea delle ONG del settore sociale sia stata invitata alla riunione informale dei ministri degli Affari sociali svoltasi a Lisbona il 10 e l'11 febbraio 2000.

6.2. Per i motivi già esposti, al Comitato sembra particolarmente importante individuare fin da ora definizioni assolutamente chiare: la forma di comunicazione cui fa riferimento la Commissione nel documento di lavoro, pur potendo e dovendo aver luogo nel contesto del dialogo civile, non costituisce il dialogo civile in quanto tale. Questo concetto deve essere inteso in senso più ampio dal lato istituzionale e da quello della società civile.

6.3. Il Comitato ribadisce la disponibilità ad assumersi in pieno la sua funzione nell'ambito del dialogo civile. Ritiene che il suo compito non sia né quello di portavoce delle ONG né quello di punto di passaggio obbligato nei loro rapporti con le istituzioni comunitarie. Esso vuole piuttosto, quale catalizzatore di questo dibattito pubblico, fornire il proprio contributo perché l'Unione europea si sviluppi ulteriormente in base ai principi di libertà, democrazia, rispetto dei diritti della persona e delle libertà fondamentali. I membri del Comitato, in quanto diretti rappresentanti degli interessi della società civile organizzata, contribuiscono affinché tale sviluppo si realizzi vicino ai cittadini e nel quadro di una democrazia pluralistica e partecipativa. Il Comitato darà il proprio contributo affinché il dialogo civile crei per l'Europa quella visibilità politica che garantisce trasparenza e non solo ammette la collaborazione, ma la esige. Il Comitato intende così creare delle sinergie tra le organizzazioni della società civile e le istituzioni comunitarie nonché apportare un valore aggiunto all'azione condotta da tali organizzazioni per creare un'Europa più vicina ai cittadini.

6.4. Il Comitato è pienamente consapevole di non avere possibilità di influire sulla nomina dei membri che lo compongono, la quale, conformemente al principio di sussidiarietà, è di competenza degli Stati membri. Per tale ragione, una delle priorità del Comitato è dotarsi dei mezzi che gli consentiranno di coinvolgere un maggior numero di rappresentanti della società civile organizzata a livello europeo nelle proprie attività e nell'attuazione d'iniziative concrete nel quadro di un processo evolutivo. Ciò dovrà avvenire nel rispetto della struttura tripartita del Comitato economico e sociale.

6.4.1. Così facendo, sulla scia della Prima Convenzione della società civile organizzata a livello europeo dell'ottobre 1999 e tenuto conto del contenuto dei punti precedenti, il Comitato persegue due obiettivi ugualmente prioritari: (i) porre le basi per una collaborazione con le organizzazioni rappresentative della società civile a livello europeo disposte a partecipare e (ii) fungere da ponte tra la società civile organizzata, sia nell'Unione europea che nei paesi candidati, e le istituzioni comunitarie.

6.4.2. In ordine all'ampliamento, il Comitato ritiene che uno dei suoi compiti principali sia quello di contribuire al processo di «institution building» nei paesi candidati. Il Comitato è convinto che non basterà il recepimento dell'acquis comunitario, ma che occorre anche creare strutture idonee a garantirne l'attuazione consolidando il modello di democrazia rappresentativa, l'unico atto a favorire la realizzazione di una democrazia partecipativa. Le attività in questo ambito assumeranno indubbiamente un rilievo notevole nella futura strategia del Comitato.

6.4.3. Nel corso della Convenzione il Comitato è stato vivamente incoraggiato, soprattutto dalla Commissione, ad operare in questa direzione, così come sono state accolte con favore le iniziative che ha già preso, e che intende proseguire e potenziare, per contribuire al processo di «institution building» nei paesi candidati all'adesione.

6.4.4. Tenendo conto di ciò che precede e anche delle attese suscitate dalla Convenzione, il Comitato si dichiara pronto a riflettere sulla creazione di una struttura organizzativa di lavoro appropriata e in particolare sulla possibilità di creare, nell'ambito del Comitato, un Osservatorio sul dialogo civile che serva di luogo di riflessione e d'interazione e che operi principalmente in collaborazione con le ONG europee.

6.4.5. I compiti principali di tale Osservatorio potrebbero essere i seguenti:

- l'elaborazione di criteri di rappresentatività per le ONG con la collaborazione della Commissione e delle stesse ONG;
- l'analisi dei diversi modelli d'accreditamento delle ONG (Consiglio d'Europa, ONU) e l'esame della fattibilità dell'istituzione di un sistema di accreditamento delle ONG con la cooperazione della Commissione e delle stesse ONG;
- il monitoraggio dello sviluppo della società civile organizzata e del dialogo civile a livello europeo;
- l'esame dei mezzi che consentirebbero alle ONG di essere maggiormente coinvolte nel processo decisionale comunitario, in particolare sul piano della concezione delle politiche;

- il sostegno allo sviluppo della società civile organizzata nei paesi candidati all'adesione;
- la formulazione di proposte per la realizzazione di iniziative comuni del Comitato e delle ONG e la loro attuazione.

6.4.6. Tali compiti potrebbero essere svolti grazie ai seguenti mezzi:

- la raccolta e la diffusione di informazioni a carattere orizzontale sulla società civile organizzata europea e sui rispettivi attori;
- la costruzione, con l'ausilio di esperti, di una banca dati documentaria sulla società civile organizzata;
- l'organizzazione a scadenze regolari di consultazioni e di audizioni nonché di incontri e di seminari;
- l'organizzazione di seminari informativi rivolti alle organizzazioni della società civile dei paesi candidati all'adesione, soprattutto in collaborazione con la Commissione;
- il lancio di una pubblicazione periodica sul dialogo civile, che consenta così alle organizzazioni non rappresentate nel Comitato di disporre di un mezzo d'espressione.

6.5. Secondo il Comitato ogni istituzione ha il compito di coinvolgere attivamente i cittadini nella costruzione europea e di consentire loro di influenzarne l'evoluzione. Il Comitato è convinto che, sempre allo stesso fine, sia indispensabile anche una stretta collaborazione tra i vari organi e le varie istituzioni dell'Unione. Il Comitato ribadisce la sua piena disponibilità ad operare in questa direzione nel contesto di un dialogo aperto sull'attuazione di nuove forme e nuove strutture di partecipazione. Si augura vivamente che i suoi interventi in materia ricevano il sostegno delle altre istituzioni e in modo particolare della Commissione.

Bruxelles, 13 luglio 2000.

La Presidente

del Comitato economico e sociale

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI
