

Parere del Comitato economico e sociale in merito a «Il ruolo e il contributo della società civile organizzata nella costruzione europea»

(1999/C 329/10)

Il Comitato economico e sociale ha deciso, in data 28 gennaio 1999, nel corso della sessione plenaria, di elaborare, conformemente all'articolo 23, terzo paragrafo, del Regolamento interno, un parere sul seguente tema: «Il ruolo e il contributo della società civile organizzata nella costruzione europea» e di costituire un Sottocomitato per preparare i lavori del Comitato in materia, conformemente alle disposizioni degli articoli 11, quarto paragrafo, e 19, primo paragrafo, del Regolamento interno.

Il Sottocomitato ha formulato il progetto di parere il 30 agosto 1999 (relatrice: Sigmund).

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 22 settembre 1999, nel corso della 366^a sessione plenaria, con 116 voti favorevoli, 2 voti contrari e 13 astensioni il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. Su iniziativa della Presidente Beatrice Rangoni Machiavelli, il Comitato terrà il prossimo ottobre una convenzione per discutere il ruolo della società civile organizzata e il suo contributo nella costruzione europea. Nell'ambito di tale convenzione tre gruppi di lavoro elaboreranno proposte concrete. Il tema della manifestazione corrisponde all'evoluzione logica dell'impostazione sviluppata dal Comitato nel parere «Europa dei cittadini»⁽¹⁾. La convenzione quindi, lungi dall'essere una manifestazione fine a se stessa, deve fissare le linee per il programma del Comitato per i prossimi anni.

1.2. Il presente parere del Comitato è stato elaborato da un Sottocomitato allo scopo di agevolare lo svolgimento della manifestazione con dei lavori preparatori ad hoc. I membri del Sottocomitato non hanno ritenuto loro compito offrire soluzioni già pronte, hanno invece cercato di sistematizzare i temi, individuare i protagonisti e definire un quadro d'azione per proposte concrete in un contesto istituzionale. Nella parte finale della relazione vengono presentate alcune proposte concrete di soluzione che potranno servire come base di discussione nell'ambito dei vari gruppi di lavoro.

2. Osservazioni di carattere generale

2.1. In quest'ultimo scorcio del XX secolo, gli individui stanno vivendo una profonda trasformazione che riguarda non soltanto i contenuti ma anche le strutture dei diversi aspetti della loro vita.

2.2. L'ultimo scorcio del XIX secolo ha visto l'emergere in Europa di diritti sociali in un processo che ha portato nel XX secolo allo stato sociale. L'importanza di tali diritti per la pace, la libertà politica, la dinamica economica e la coesione sociale è innegabile. Vi è d'altro canto la necessità di affrontare le nuove sfide, come ad esempio la globalizzazione, anche se sulla forma ed i contenuti di queste trasformazioni molte questioni continuano a restare aperte.

2.3. Il dibattito sulla riforma viene ovviamente portato avanti anche a livello comunitario. L'evoluzione degli obiettivi, dai Trattati costitutivi al Trattato di Amsterdam, impone riforme strutturali che debbono essere avviate al più presto.

2.3.1. Non va dimenticato in tale contesto che il motore del concetto di integrazione europea, fu l'idea di garantire la pace e non mere considerazioni economiche, come viene messo in risalto anche nel preambolo del Trattato CECA (difesa della pace, contributo ad un'Europa organizzata e viva, mantenimento e miglioramento del tenore di vita).

2.3.2. Nel frattempo i compiti dell'Unione europea hanno subito un ampliamento; oltre alle sue competenze originarie — di carattere prettamente economico — l'Unione è responsabile oggi anche di settori quali l'ambiente, la salute e la tutela dei consumatori oltre che dell'istruzione, della politica sociale e dell'occupazione.

2.3.3. Ciò mostra come «l'integrazione europea» vada vista non come uno stato di fatto, ma come un processo che è di per sé soggetto al cambiamento, al quale esso è tuttavia in grado di reagire. In tal senso va compreso anche il preambolo al Trattato sull'UE di Maastricht, il quale non determina in modo definitivo l'Unione europea, bensì lascia consapevolmente aperto il processo utilizzando la formula di «un'Unione sempre più stretta».

2.4. L'Unione europea deve attualmente occuparsi di questioni molto delicate, e che assumono talora forti connotazioni emotive, quali l'ampliamento, la politica estera e della sicurezza comune, nonché di tutta una serie di questioni istituzionali. Inoltre, i cittadini mostrano di avere poca fiducia nei suoi confronti, le lanciano accuse di scarsa efficienza, segnalano il deficit democratico ed esigono una maggiore vicinanza ai cittadini. Tutto questo in una fase nella quale l'Unione ha bisogno ancor più che in passato dell'impegno e dell'appoggio dei suoi cittadini, elementi che attualmente non sembrano essere sufficientemente assicurati.

2.5. È proprio nel contesto della nozione della (mancanza di) prossimità ai cittadini che la «società civile» viene continuamente menzionata. La società civile viene citata ed invocata negli ambiti più diversi, anche se il riferimento non è sempre

(1) GU C 313 del 30.11.1992, pag. 34.

chiaro. Sembra quasi che il termine «società civile» sia divenuto una parola di moda, utilizzata frequentemente senza chiarirne l'esatto significato. L'esperienza insegna che una discussione dà buoni risultati solo quando si è raggiunto un accordo sulle sue basi. Il Sottocomitato ha pertanto ritenuto importante esaminare anzitutto le radici storiche e lo sviluppo della società civile, per poter quindi presentare, grazie all'aiuto di teorie scientifiche, una definizione di società civile⁽¹⁾ che corrisponda alla realtà politica effettiva.

3. Quadro storico

3.1. La storia della nozione di società civile nel pensiero politico occidentale è contrassegnata da interpretazioni contrastanti, che bisogna cercare di superare mediante una definizione globale di tale concetto.

3.2. La nozione di società civile è utilizzata sino al secolo dei Lumi per designare un tipo di associazione politica: l'associazione politica retta dalle leggi. Per Aristotele la *koinonia politikè* è una dimensione della società che domina e contiene tutte le altre. Cicerone parla in questo senso di *societas civilis*. Tale definizione politica della società civile rimane valida anche nel Medioevo acquistando tuttavia una nuova sfumatura, in quanto vista in contrapposizione con la società religiosa. È in quest'epoca che il termine acquisisce una connotazione laica e secolare. Merita sottolineare che in tale tradizione i termini società civile e stato sono pressoché intercambiabili. In tale prospettiva il valore morale associato alla società civile è il civismo, vale a dire, in base alla tradizione romana, l'assunzione dei doveri di cittadino da parte dei membri della società civile.

3.3. A partire dal 1750 circa, il significato del termine sembra quasi invertirsi. Semanticamente non si iscrive più nella nozione di stato, ma designa in misura crescente un polo opposto allo stato. Il pensiero liberale della borghesia in ascesa si è infatti impadronito del termine nel tentativo di concettualizzare uno spazio sociale autonomo rispetto alla sfera politica, quello del mercato e della vita privata. La virtù morale e sociale associata al termine non è più il civismo, ma la civiltà, vale a dire le buone maniere e la gentilezza dei modi nelle relazioni sociali.

3.4. È in questo senso tutto liberale che Ferguson fa l'elogio della società civile. Ed è proprio questo approccio apolitico che infastidisce i pensatori del XIX secolo come Hegel e Marx, che ne criticano la parzialità e l'unilateralità. La nozione di società civile in tal caso si identifica fortemente con la concezione atomistica del mondo propria della borghesia e con il contrattualismo formale del diritto civile.

3.5. Il pensiero liberale e quello socialista polemizzano sulla nozione di società civile, definita così in opposizione alla sfera politica: il liberalismo la considera il luogo della libertà

individuale e dell'associazione contrattuale, il socialismo la interpreta invece come espressione dei rapporti di potere e delle differenze di classe.

3.6. È però necessario sottolineare che a partire dal XIX secolo una parte del pensiero politico e sociale cerca di superare quest'opposizione tra la versione «antica-medievale» e quella «moderna-borghese» della società civile, e, all'interno di quest'ultima, tra la versione liberale e quella socialista.

3.7. Sulla scia di Tocqueville, Durkheim e Weber si sviluppa un nuovo concetto di società civile moderna che cerca di darsi delle nuove basi tematiche sottolineando simultaneamente i seguenti quattro aspetti:

- la società civile è caratterizzata da istituzioni più o meno formalizzate: tale rete forma una sfera sociale autonoma sia nei confronti dello stato che nei confronti della vita familiare e domestica *stricto sensu*; tali istituzioni hanno molteplici funzioni (non soltanto economiche, ma anche religiose, culturali, sociali...) e svolgono un ruolo determinante nel processo di integrazione sociale;
- l'individuo decide di propria spontanea volontà di appartenere alle istituzioni della società civile: i membri delle associazioni, delle imprese e degli organismi che costituiscono la società civile non sono mai costretti ad aderirvi, né in virtù di un obbligo politico, né per una presunta appartenenza «naturale» ad una data comunità;
- la società civile è strutturata giuridicamente: i principi democratici del rispetto della vita privata, della libertà di opinione e della libertà d'associazione formano lo scheletro normativo della società civile; pur essendo indipendente dallo stato, la società civile non si situa assolutamente al di fuori della sfera giuridica;
- la società civile è un luogo di formazione della volontà collettiva e di rappresentazione dei cittadini: le organizzazioni della società civile svolgono l'importante ruolo di «intermediari» tra l'individuo e Stato; il dibattito democratico non potrebbe concretizzarsi senza la loro mediazione;
- la società civile determina uno spazio di sussidiarietà, come propone un indirizzo del pensiero cristiano; tale concetto di sussidiarietà apre la possibilità di istituire dei livelli di potere autonomi rispetto allo stato, ma da quest'ultimo riconosciuti.

4. La società civile: punto d'incontro tra i movimenti democratici in Europa

4.1. Le trasformazioni delle società europee hanno contribuito in maniera determinante a generare negli ultimi anni un profondo dibattito internazionale sulla nozione di «società civile» dal punto di vista sia pratico che teorico. È significativo constatare che tale tematica rappresenta oggi un punto di convergenza per i gruppi ed i movimenti dei cittadini sia dell'Europa occidentale che di quella dell'est, che pur muovono da sviluppi storici assai diversi. Nel contesto della ricerca di un modello di società che offra un equilibrio tra individualismo illimitato e tendenza al collettivismo di stampo autoritario, la «società civile» è divenuto un tema ricorrente.

(1) Cfr. punti 6.1 e 7.1.

4.2. Mentre nell'Europa occidentale e negli Stati Uniti la questione al centro dell'attenzione è come aiutare i cittadini a riscoprire il senso civico, rafforzando in tal modo i legami sociali necessari in una società, nell'Europa centrale ed orientale si trattava anzitutto di smantellare l'onnipotenza statale, ereditata dai regimi comunisti.

4.3. Le difficoltà che oggi incontrano gli stati occidentali non sono infatti soltanto d'ordine economico, sociale o finanziario. Esse sono dovute soprattutto alle trasformazioni endogene dei modelli organizzativi della società civile ed ai limiti che l'azione pubblica incontra in una società complessa.

4.4. Gli stati dell'Europa centrale ed orientale, invece, non erano riusciti e in alcuni casi non sono ancora riusciti, in maniera definitiva a creare, da un lato, fiducia nelle nuove istituzioni statali e, dall'altro, a costruire le strutture necessarie per l'esistenza di una società civile forte. Si tratta di un dato di fatto di particolare importanza per l'Unione nella prospettiva dell'ampliamento. Per il Comitato, il quale ha già avviato numerose iniziative a sostegno del processo di ricostruzione dei PECO, il proseguimento di tali attività è una priorità dei suoi lavori.

5. La società civile — tentativo di descrizione

5.1. Non esiste una teoria assolutamente dominante della società civile. Si tratta di un concetto troppo legato a sviluppi storici concreti nell'ambito di singole società, ed è troppo normativo per poter comportare altri vincoli che non siano un'adesione al sistema democratico. La società civile è un concetto che raccoglie tutte le forme d'azione sociale, di individui o di gruppi, che non rappresentano un'emanazione dello stato e che non sono da esso dirette. La particolarità della società civile consiste nel fatto di essere un concetto dinamico, che descrive al tempo stesso uno stato ed un'azione. Il modello di partecipazione della società civile 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.

5.2. Alcuni elementi alla base del progetto della società civile

5.2.1. Lo sviluppo della società civile rappresenta un processo culturale. Pertanto, la «cultura»⁽¹⁾ costituisce un elemento fondamentale della società civile che è in stretto rapporto con tutti gli altri concetti menzionati qui di seguito. In base alla definizione — molto ampia — di cultura intesa come sistema di orientamento dei valori che risultano fondamentali per i membri di una determinata società, la cultura struttura anche il campo d'azione della società civile.

— Pluralismo: in una comunità pluralistica, ciascun membro determina autonomamente il proprio contributo alla

comunità, la quale da parte sua mira al miglioramento delle condizioni della vita associata. Ciò riguarda non soltanto i contenuti ma anche le forme d'azione e di conseguenza la società civile collega tra loro i molteplici gruppi anche in base alle modalità di scambio delle idee e alle modalità dei contatti sociali, offrendo in tal modo una qual certa stabilità con la sua azione di comunicazione. È da notare che tale discorso pubblico non si limita alla mera comunicazione: i partecipanti si scambiano infatti anche contenuti normativi. Quest'armonia tra le diverse opinioni e posizioni non è però automatica: è necessaria una volontà costante di consenso. In una società strutturata in modo pluralistico ciascun individuo riconosce all'altro gli stessi diritti e si mette a confronto con l'altro in un dibattito aperto. Questo avviene sulla base dei principi di tolleranza e di volontarietà. In tale contesto si pensi a titolo d'esempio alla cultura democratica del sistema pluripartitico.

— Autonomia: i cittadini determinano autonomamente le strutture del loro agire sociale. Ciò deve tuttavia avvenire nell'ambito di uno stato — costituito dai suoi cittadini — che garantisca mediante diritti fondamentali iscritti nella costituzione il quadro per il funzionamento della società. L'autonomia comporta tuttavia anche l'esistenza di istituzioni autonome per salvaguardare valori spirituali quali l'istruzione, la religione e la cultura, in quanto garanti della dignità dell'uomo: un diritto fondamentale che non deve essere garantito esclusivamente dallo stato.

— Solidarietà: la società civile poggia su una «cultura della solidarietà» che si manifesta nella disponibilità da parte dei cittadini all'autolimitazione e ad assumere obblighi che rappresentano la premessa di un'azione solidale. Il cittadino agisce in funzione del proprio «vissuto» (cultura, istruzione, formazione, esperienza) e beneficia dell'interazione con gli altri.

— Visibilità: la società civile determina azioni di comunicazione e crea in tal modo uno spazio sociale: una «visibilità politica». Tale «visibilità politica» è caratterizzata da strutture di comunicazione assai vicine alla base. La società dell'informazione è divenuta un fattore determinante di tale visibilità. Anche se la società dell'informazione in quanto forma di «società civile non organizzata» attualmente è ancora in certa misura una società di élite, è prevedibile che essa comporterà mutamenti approfonditi, che riguarderanno non soltanto le strutture della società civile ma anche il suo comportamento.

— Partecipazione: Il cittadino in una democrazia viva può essere rappresentato e agire attraverso due canali:

1. tramite tutti i mandati politici esercitati a diversi livelli: in tal caso la partecipazione dei cittadini consiste essenzialmente in una partecipazione ai dibattiti elettorali ed alle successive votazioni;

2. tramite l'operato dei gruppi d'interesse e d'azione: in tal caso i cittadini partecipano ad associazioni che costruiscono una conoscenza specializzata e rapportata alla loro base degli aspetti dei rispettivi ambiti sociali.

(1) Secondo una definizione ampia s'intende per cultura il sistema prevalente, passato e presente, di valori e bisogni (materiali o immateriali); la cultura definisce la gerarchia di valori e bisogni, nonché gli «strumenti» al servizio dei valori e mediante i quali si soddisfano i bisogni e vi si fa fronte.

Tali organizzazioni partecipano ai processi pubblici di informazione e di comunicazione, contribuendo alla costruzione di un'idea comune di bene comune. Questo tipo di partecipazione dei cittadini corrisponde alla nozione di «società civile».

- L'istruzione rappresenta una componente essenziale della società civile. L'istruzione comunica i valori fondamentali della convivenza umana. Gli attori responsabili del sistema dell'istruzione determinano i parametri nell'ambito dei quali si sviluppa la società civile. È per questo che la politica dell'istruzione non può essere in nessun caso riservata esclusivamente allo stato.
- Responsabilità: la società civile non è soltanto il luogo in cui si esercitano i diritti individuali; tali diritti sono collegati a dei doveri relativi al bene comune. I membri della società civile debbono poter rispondere davanti agli altri del compimento di tali doveri. È per tal motivo che la società civile, in quanto società basata sulla solidarietà, rappresenta per antonomasia l'ambito nel quale esercitare una determinata forma di responsabilità civica.
- Sussidiarietà: Nell'ambito di questo modello di organizzazione politica e sociale viene data per principio precedenza al livello inferiore; il livello superiore subentra soltanto quando il livello inferiore non può più rispondere alle domande. Nell'ambito della società civile la sussidiarietà va anche considerata dal punto di vista esterno, vale a dire come un'esortazione a lasciare che siano i cittadini stessi a trattare i problemi che li interessano.

5.3. *La società civile nel dibattito contemporaneo*

5.3.1. Grosso modo, il dibattito teorico si orienta intorno a tre posizioni principali:

- La tradizione liberale considera il cittadino un elemento economico e razionale della società, definito innanzi tutto dai suoi diritti e doveri. I cittadini si organizzano in gruppi d'interesse e si assicurano che lo stato garantisca il diritto alla libertà, riconosciuto universalmente. La società civile si realizza attraverso l'attuazione più completa possibile dei diritti dei cittadini. L'applicazione dei principi liberali ne costituisce l'elemento fondamentale.
- La teoria comunitarista considera il cittadino membro di una comunità basata su valori che essa stessa ha scelto. Il cittadino deve adeguare il suo comportamento agli obiettivi della comunità, la quale è a sua volta necessaria come rete di collegamento tra l'individuo e lo stato.
- La teoria discorsiva della democrazia concilia le posizioni liberali con quelle comunitariste. Essa si basa sul concetto di comunicazione e di interazione: nell'ambito di tale struttura della comunicazione la società civile crea una «visibilità politica». Il discorso democratico che vi si svolge è uno scambio di opinioni, ma anche di contenuti normativi; in questo modo il processo di informazione si tramuta in processo decisionale nell'ambito del quale la società civile elabora dei valori comuni. Applicare tali valori, ad esempio nel caso dei problemi della giustizia o della tutela delle minoranze, è poi compito delle istituzioni democratiche (lo stato).

6. Stato, mercato, società civile

6.1. È assodato che lo stato sociale di diritto ha promosso lo sviluppo della libertà politica, del dinamismo economico e della coesione sociale. Il modello dualistico delle precedenti teorie politiche ed economiche, basato sull'asse «stato-mercato», trascurava in misura maggiore o minore i rapporti esterni a tale dualismo, i più vicini alla realtà umana e sociale.

6.2. Come terzo elemento della compagine statale, il concetto di società civile riveste pertanto una grande importanza. Se il modello teorico della società che si identifica con lo stato considera il cittadino innanzi tutto come cittadino dello stato (nelle sue relazioni definite dallo stato), il modello economico definisce il cittadino come un attore nel mercato. Per la società civile, il cittadino costituisce il legame tra i due in quanto incarna egli stesso tutti gli aspetti (homo politicus-homo oeconomicus-homo civicus).

7. La società civile organizzata

7.1. In maniera astratta la società civile organizzata può essere così definita: come l'insieme di tutte le strutture organizzative, i cui membri, attraverso un processo democratico basato sul discorso e sul consenso sono al servizio dell'interesse generale e agiscono da tramite tra i pubblici poteri e i cittadini. Il suo ruolo positivo dipende in maniera determinante da quanto gli attori della società civile organizzata sono pronti a contribuire alla comprensione nell'ambito di un discorso aperto e democratico, ed ad accettare i risultati ottenuti in un processo di formazione della volontà svoltosi in modo democratico.

7.2. In maniera dinamica, la società civile organizzata potrebbe inoltre essere descritta come un luogo per l'apprendimento collettivo. Nelle società complesse, che non sono gestibili dal centro, i problemi possono essere risolti solamente mediante la partecipazione attiva dei cittadini. L'esistenza di diverse forme di sperimentazione sociale, nonché di diverse sedi di dibattito, è una delle condizioni di una democrazia «intelligente», capace di generare un apprendimento sociale costante. Vista in quest'ottica la società civile assume il significato di una «scuola di democrazia».

7.3. Questo concetto si applica per analogia anche al settore comunitario. In questo caso si aggiunge il fatto che lo stato nazionale viene relativizzato dal processo d'integrazione europea e che un numero crescente di persone avverte che le classiche rivendicazioni di sovranità degli stati nazionali non corrispondono più alla realtà sociale. I problemi del lavoro e ambientali, le questioni riguardanti il benessere e la giustizia sociale non possono più essere trattati solo a livello di stato nazionale.

8. I protagonisti della società civile organizzata

8.1. La società civile organizzata comprende in particolare:

- i cosiddetti «protagonisti del mercato del lavoro», ovvero le parti sociali;

- le organizzazioni rappresentative del settore economico e sociale che non si possono definire parti sociali in senso stretto;
- le ONG (le organizzazioni non governative) che riuniscono le persone intorno a delle cause comuni, come ad esempio le associazioni ambientaliste, le organizzazioni per la difesa dei diritti dell'uomo, le associazioni dei consumatori, gli enti assistenziali, gli organismi scolastici e di formazione, ecc.;
- le organizzazioni di base (ovvero quelle che nascono dal centro e dalla base della società e che perseguono obiettivi rilevanti per i loro membri), ad esempio le organizzazioni giovanili, le associazioni delle famiglie, e tutte le organizzazioni che permettono ai cittadini di partecipare alla vita locale e comunale;
- le comunità religiose.

9. Il ruolo della società civile organizzata a livello comunitario — il dialogo civile

9.1. Nel processo di integrazione europea la società civile si è formata anche a livello comunitario, ma la rete organizzativa ed il grado di rappresentatività di tali forme di rappresentanza differiscono. Si va dalle lobby che agiscono ad hoc alle associazioni estremamente organizzate. Tutte queste organizzazioni fanno valere un diritto di rappresentanza e un diritto a esprimersi su questioni relative al loro settore. Tuttavia un contributo positivo all'opera di costruzione dell'Europa può venire solo dalle organizzazioni che dispongono di determinate strutture organizzative di base e che rappresentano sia in termini qualitativi che in termini quantitativi il proprio settore.

9.2. Una caratteristica comune di questi attori della società civile organizzata a livello europeo è la loro funzione di intermediazione, mutuata dai livelli nazionali. Ne sono un esempio le parti sociali europee, che hanno saputo integrare le proprie strategie nazionali di comunicazione nell'ambito di una procedura negoziale istituzionalizzata su scala europea. Questo dialogo sociale è per sua natura una procedura decisionale basata sul consenso i cui partecipanti a partire dall'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam agiscono su basi pressoché costituzionali. L'importanza del dialogo sociale nei settori fondamentali della politica sociale è indiscussa, soprattutto per quanto riguarda le relazioni industriali. Va sottolineata in particolare anche la sua funzione di modello nella realizzazione di una delle forme di comunicazione, intrinseca alla società civile organizzata, quella che interpreta il dialogo come un processo evolutivo e finalizzato ai risultati. I partecipanti al dialogo sociale hanno in tal modo definito i parametri di una forma della cultura politica che si dovrebbe diffondere a settori esterni al dialogo sociale.

9.3. Esistono già diverse iniziative per la creazione di strutture di un discorso democratico a livello europeo accanto al dialogo sociale. All'interno della Commissione la Direzione Generale V svolge un ruolo centrale per la promozione concreta del dialogo civile. Su sua iniziativa, nel marzo del 1996, è stato organizzato il primo «Forum europeo per la politica sociale», durante il quale è stato coniato il concetto

di «dialogo con il cittadino». Nella sua Comunicazione su «Promozione del ruolo delle associazioni e delle fondazioni in Europa»⁽¹⁾ la Commissione fa propria la proposta e fissa l'obiettivo della «costruzione nel tempo di un forte dialogo a livello europeo che affiancherà il dialogo politico con le autorità nazionali ed il dialogo sociale con le parti sociali». Nel parere in merito alla suddetta Comunicazione⁽²⁾, il Comitato ha approfondito ulteriormente l'argomento notando tra l'altro che: «... Organizzandosi i cittadini possono usufruire di mezzi più efficaci per esprimere le proprie opinioni in merito a svariate questioni di natura sociale di fronte ai responsabili delle politiche. Il rafforzamento delle strutture democratiche che esulano dalla sfera parlamentare consente di consolidare e di dare un senso concreto al concetto di Europa dei cittadini».

9.4. Il dialogo civile si caratterizza come forum di comunicazione della società civile organizzata sul piano comunitario. Sarebbe tuttavia scorretto vederlo in alternativa o in concorrenza con il dialogo sociale. Il dialogo civile va invece visto come il necessario complemento del dialogo sociale, al quale parteciperanno anche le parti sociali, in funzione dei temi in discussione, come tutti gli altri protagonisti interessati della società civile. È nell'interesse dell'Europa migliorare e sviluppare tutte le strutture che mettono in grado i cittadini europei di collaborare per la costruzione comune.

9.5. È necessario creare una visibilità politica per l'Europa che offra trasparenza e richieda collaborazione. Nelle società moderne tale visibilità politica viene assicurata in primo luogo dai mass media, che tuttavia generalmente sono poco interessati al tema «Europa». I servizi si limitano solitamente a temi d'attualità e alla denuncia sensazionalistica di carenze. Non c'è da stupirsi quindi se sia cresciuta la sfiducia dei cittadini nei confronti di «Bruxelles» — intesa come sinonimo di burocrazia lontana dal cittadino e di strutture decisionali poco trasparenti. La «mancanza di prossimità ai cittadini» e il «deficit democratico» sono divenute parole d'ordine dei discorsi sull'Europa.

9.6. A livello europeo, la società civile organizzata ha dunque l'importante compito di dare il suo contributo a un discorso pubblico e democratico. In quanto forum della società civile organizzata, il Comitato è in grado di garantire la prossimità ai cittadini e di rafforzare il processo democratico di formazione della volontà. I suoi membri sono gli esponenti diretti della società civile organizzata e rappresentano nel loro complesso quella rete di azioni di comunicazione che, in quanto «ambiente vitale», fornisce alla società civile la necessaria base d'azione.

9.7. Il Comitato si rammarica a tal riguardo che sia nella Comunicazione della Commissione sulla «Promozione del ruolo delle associazioni e delle fondazioni in Europa» che nel rapporto sul Secondo forum europeo sulla politica sociale del 1998 esso non sia stato citato accanto alla Commissione e al Parlamento europeo come luogo del dialogo con il cittadino.

⁽¹⁾ COM(97) 241 def.

⁽²⁾ GU C 95 del 30.3.1998, pag. 99.

10. Il Comitato come rappresentante della società civile organizzata

10.1. Con l'istituzione del Comitato economico e sociale i Trattati di Roma hanno garantito agli interessi funzionali l'accesso al processo decisionale europeo, facendo quindi del Comitato il rappresentante della società civile organizzata a livello comunitario. Ne consegue che il Comitato può rivendicare il suo ruolo particolare di rappresentante della società civile organizzata sia in virtù del suo collocamento all'interno della struttura istituzionale e delle sue competenze, sia in virtù della sua composizione. In occasione della convenzione di ottobre dovrebbe dunque inviare dei segnali chiari per un ulteriore sviluppo del dialogo civile.

10.2. I membri del Comitato

10.2.1. A norma dell'articolo 257 del Trattato CE «Il Comitato è composto di rappresentanti delle varie categorie della vita economica e sociale, in particolare dei produttori, agricoltori, vettori, lavoratori, commercianti e artigiani, nonché delle libere professioni e degli interessi generali». Quest'enumerazione, solo esemplificativa, è consapevolmente aperta e corrisponde così nel migliore dei modi al carattere evolutivo della società civile organizzata.

È lecito chiedersi se l'attuale composizione del Comitato sia tale da rispecchiare realmente i mutamenti sociali degli ultimi 40 anni.

10.2.2. Di norma i membri del Comitato vengono nominati da organizzazioni rappresentative nazionali, alle cui direttive essi non sono tuttavia vincolati. In tal modo i membri del Comitato esercitano un libero mandato, fornendo però attraverso il loro lavoro quella competenza specifica in virtù della quale essi sono stati nominati e rappresentando in tal modo gli interessi pluralistici della società civile organizzata. I membri del Comitato devono inoltre adempiere i loro obblighi a tutela dell'interesse generale («I membri esercitano le loro funzioni in piena indipendenza, nell'interesse generale della comunità» articolo 258, par. 3 del Trattato CE). Ne deriva che le decisioni politiche prese dal Comitato non rispecchiano automaticamente l'esito di una concorrenza tra i gruppi d'interesse e il metodo di lavoro del Comitato corrisponde a grandi linee al principio che ispira l'azione della società civile organizzata. Anche la particolare procedura di elaborazione dei pareri adottata dal Comitato (gruppo di studio — sezione — sessione plenaria) riflette il principio del consenso quale filo conduttore dell'approccio comunicativo della società civile. Così l'eventuale mancanza di diversità a livello di composizione dei membri del Comitato viene in parte compensata attraverso l'esercizio della loro attività e attraverso il particolare modello decisionale.

10.2.3. La giustificazione del Comitato come organo rappresentativo della società civile organizzata a livello comunitario è data non solo dalla sua identità di istituzione della Comunità europea, bensì anche dall'esistenza dei suoi tre gruppi. Inizialmente, il Comitato aveva inserito nel proprio regolamento interno questo diritto alla ripartizione in gruppi ispirato ai criteri di nomina adottati dal Consiglio nel 1958 per facilitare i propri lavori. Allo stesso tempo andrebbe tuttavia chiarito che il Comitato non è formato da delegazioni

nazionali, bensì da gruppi europei con gli stessi interessi. Ciò corrisponde anche alla consapevolezza del Comitato di essere il portavoce della società civile organizzata.

10.3. Il ruolo del Comitato nella struttura istituzionale della Comunità

10.3.1. L'esatta natura del ruolo consultivo del Comitato emerge chiaramente nei rapporti di quest'ultimo con gli altri organi, in particolare con il Parlamento europeo: il Comitato garantisce l'attuazione del modello partecipativo della società civile, consente la partecipazione al processo decisionale, contribuisce alla riduzione del deficit democratico, rafforzando in tal modo la legittimità dei processi decisionali su base democratica.

10.3.2. La democrazia si manifesta attraverso la volontà generale, che a sua volta trova espressione nelle decisioni adottate a maggioranza. Affinché la minoranza accetti la volontà espressa dalla maggioranza, è necessario che vi sia una certa omogeneità tra maggioranza e minoranza e quindi un certo senso di identità comune. Generalmente, a livello nazionale ciò non costituisce un problema; in questo caso infatti (interpretando in senso lato il concetto di demos) tale identità deriva dall'appartenenza alla stessa nazionalità (allo stesso territorio), alla stessa cultura, alla stessa lingua e dalla condivisione di una scala comune di valori.

10.3.3. Per creare una vera e propria identità europea, la costruzione democratica del consenso a livello europeo necessita tuttavia di nuovi criteri d'identità. Così come la cittadinanza europea viene definita come la somma di tutte le singole nazionalità, l'«europeo» è la somma (o meglio, la sintesi) di una molteplicità di criteri (nazionali) di identità che, nel loro complesso, si rifanno ad una tradizione comune e ai valori della democrazia e dei diritti umani.

10.3.4. Ciò significa tuttavia che a livello europeo — più che a livello nazionale — la democrazia deve offrire numerosi canali di partecipazione, attraverso i quali i cittadini possano essere rappresentati con le loro identità specifiche e nel rispetto dei diversi criteri d'identità. Tali canali devono inoltre riflettere la natura eterogenea del concetto di identità europea.

10.3.5. Il Parlamento europeo viene eletto dal cittadino europeo nella sua veste di cittadino della propria nazione (residente in un determinato Stato membro). In altre parole, il cittadino esercita un diritto democratico nell'ambito della propria identità nazionale (territoriale).

10.3.6. L'identità del cittadino si realizza tuttavia anche attraverso la sua appartenenza a gruppi sociali nelle molteplici forme proprie della società civile organizzata. Tali criteri d'identità, che riguardano il suo ruolo nell'ambito della società civile organizzata, non trovano riflesso nella funzione di rappresentanza del PE. Di essi tuttavia tiene conto il Comitato in quanto rappresentante della società civile organizzata: in questo modo il Comitato contribuisce al processo di democratizzazione a livello europeo affermandosi, nei confronti del Parlamento, come portatore di un reale valore aggiunto nel processo decisionale su base democratica. In virtù delle sue competenze, il Comitato non potrà mai essere un antagonista del Parlamento, e anzi ne rafforza utilmente la legittimità.

11. Misure a sostegno del ruolo del Comitato

11.1. Collaborazione con la Commissione: gli attuali rapporti con la Commissione sono intensi e vengono ritenuti soddisfacenti da entrambe le parti. Ciononostante è opportuno avviare dei contatti con i singoli commissari, affinché la Commissione consulti maggiormente il Comitato prima di adottare una decisione. Il Comitato dovrebbe essere consultato il più precocemente possibile, soprattutto quando si tratta di questioni che interessano gruppi sociali del Comitato, e dovrebbe avere la possibilità di formulare eventualmente un parere d'iniziativa.

11.2. Collaborazione con il Consiglio: ciascuna presidenza del Consiglio fissa di norma alcune priorità in termini di contenuto. Il Comitato dovrebbe sviluppare ulteriormente la già efficiente collaborazione con il Consiglio nelle fasi preparatorie, avviando delle misure di accompagnamento (pareri d'iniziativa, audizioni e manifestazioni in loco, iniziative comuni con la presidenza di turno del Consiglio) nel corso delle singole presidenze di turno del Consiglio.

11.3. Collaborazione con il Parlamento europeo: il Trattato di Amsterdam autorizza il Parlamento (e le commissioni parlamentari) a chiedere dei pareri al Comitato. Il gruppo di lavoro interistituzionale per le relazioni tra il Comitato e il Parlamento europeo svolge a tal riguardo una funzione chiave e di grande importanza politica. Se si riesce a creare una base solida per una collaborazione futura, forse si potrà colmare il divario che separa mentalmente i cittadini europei dalle istituzioni europee, richiamandoli, attraverso le attività delle organizzazioni rappresentative, alle loro responsabilità nei confronti dell'Europa e incoraggiandoli a partecipare.

11.4. Collaborazione con il Comitato delle regioni: la rappresentanza degli interessi locali e regionali attraverso il CdR non è in contraddizione con la rappresentanza funzionale attraverso il Comitato economico e sociale; al contrario, essa si rivela spesso complementare. Anche in questo caso è possibile sfruttare gli effetti di sinergia e lo scorso luglio l'Ufficio di presidenza ha compiuto un primo passo verso una maggiore cooperazione mediante l'istituzione di un comitato di contatto con il CdR. Tale comitato assicurerà il «follow up» al parere del CES sul tema «Sfruttamento dei minori e turismo sessuale»⁽¹⁾ e darà attuazione insieme al CdR a una delle proposte contenute nel parere, ossia la creazione di una rete europea di città a misura di bambino.

Il Comitato dovrebbe intensificare i propri sforzi per queste forme di collaborazione ad hoc.

12. Creazione di un piano d'azione per la «Società civile organizzata» all'interno del Comitato

12.1. Il Comitato costituisce il luogo ideale per sviluppare il dialogo civile; pertanto, dovrebbe creare il più presto possibile delle strutture che consentano di intavolare un

dialogo anche con quegli attori della società civile organizzata che attualmente non sono in esso rappresentati. Ciò contribuirebbe in maniera significativa al rafforzamento del modello partecipativo di democrazia.

12.2. Il Comitato rappresenta il luogo d'incontro istituzionale della società civile organizzata:

Si propone dunque di istituire un'appropriata struttura organizzativa per la «Società civile organizzata» che, nell'ambito di un piano d'azione da realizzare in tempi brevi, potrebbe avviare una serie di iniziative ai seguenti livelli:

- le manifestazioni all'interno del Comitato, così come le audizioni esterne, potrebbero offrire la possibilità di partecipare ad un pubblico più vasto: le possibilità in ciò insite di strutturazione della formazione dell'opinione e della volontà su base discorsiva potrebbero rappresentare contributi validi per lo sviluppo del dialogo civile.
- Tale approccio offre inoltre la possibilità di consolidare e intensificare contatti interistituzionali. Le tavole rotonde con gli esperti esterni consentono di preparare dei pareri comuni.
- Un grande potenziale risiede anche nella valorizzazione, finora insufficiente, dei contributi degli esperti dei Gruppi, che spesso sono di altissimo livello. Un'elaborazione in chiave giornalistica o scientifica di tali contributi, che si occupano dei problemi della società civile, oltre ad arricchire le conoscenze dei membri del Comitato potrebbe interessare anche un pubblico più vasto.

12.3. Forum per lo sviluppo di una identità europea: come già accennato, l'identità europea si compone di vari strati ed è il risultato di vari fattori, tra cui in primo luogo il riconoscimento di una scala comune di valori, basata sul rispetto della dignità dell'uomo e dei diritti umani.

— La presidenza tedesca del Consiglio ha avviato un'iniziativa per l'elaborazione di una «Carta dei diritti fondamentali dei cittadini europei». Come ha dichiarato il ministro della giustizia tedesco in occasione del vertice di Colonia, «la creazione di una scala comune di valori coinvolge i cittadini dell'Unione, in modo così profondo che appare auspicabile un livello più alto possibile di legittimazione democratica».

— Nella sua veste di rappresentante della società civile organizzata, il Comitato può contribuire in misura determinante a tale legittimazione democratica. Il Comitato elaborerà a tal riguardo un parere d'iniziativa e verrà consultato anche nell'ambito della procedura di comitato, da definire in maggior dettaglio nel corso della presidenza di turno finlandese, per l'elaborazione di una carta dei diritti fondamentali.

— Il Comitato, nella misura in cui applica esso stesso le procedure di consultazione e svolge delle audizioni, è in grado di assicurare la partecipazione del maggior numero possibile di attori interessati della società civile già nella fase preliminare dei lavori.

⁽¹⁾ GU C 284 del 14.9.1998, pag. 92.

12.4. Caposaldo della società civile organizzata nell'ambito del processo di ampliamento:

- In relazione all'ampliamento dell'UE non si può ancora apprezzare al suo giusto valore quell'aspetto del lavoro del Comitato dedicato all'assistenza alla creazione di strutture della società civile in quei paesi che non hanno ancora potuto sviluppare o attuare pienamente questo modello di società. L'integrazione dei nuovi candidati nella Comunità implica il rispetto di determinati criteri giuridici, economici, sociali e politici, ma anche l'esistenza di strutture omogenee che consentano l'applicazione anche in concreto della sopraccitata scala di valori comuni.
- Il Comitato ha già compiuto enormi sforzi per aiutare i paesi candidati a creare una struttura paragonabile al Comitato o ai consigli economici e sociali nazionali: nell'ambito dei comitati consultivi misti il Comitato collabora con gli organi dei paesi candidati preposti alla creazione di tali strutture. Oltre ad organizzare delle visite reciproche, il Comitato fornisce in alcuni casi anche assistenza per le questioni tecniche e amministrative.

Insieme alla sezione competente e agli altri servizi interessati dell'amministrazione si potrebbero compiere degli importanti passi in tale direzione nell'ambito del piano d'azione proposto al punto 12.2.

13. Sintesi

I nuovi modelli di ordinamento politico, di cui l'Unione europea del dopo-Amsterdam costituisce un esempio, richiedono nuove idee. In epoche di trasformazione, di cambiamento dei paradigmi, come è il nostro presente, sono necessarie nuove strategie, oltre che uno sforzo collettivo per tradurle in realtà. Proprio per l'Europa questa fase che precede un possibile ampliamento comporta la grande sfida dell'impegno, oltre che per la realizzazione di grandi obiettivi socioeconomici, per l'attuazione concreta dei professati principi di democrazia, di legittimità e di un'identità europea comune sulla base di una scala comune di valori.

Il Comitato ha la possibilità di accompagnare tale evoluzione, contribuendo in modo effettivo all'unione dell'Europa nello spirito dei Trattati di Maastricht e di Amsterdam.

Bruxelles, 22 settembre 1999.

La Presidente

del Comitato economico e sociale

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

ALLEGATO

al parere del Comitato economico e sociale**(Articolo 47, terzo paragrafo del Regolamento interno)**

Il seguente emendamento, che ha raccolto un numero di voti favorevoli pari a un quarto dei voti espressi, è stato respinto nel corso delle discussioni.

Punto 12.1

Aggiungere il seguente testo primo dell'ultima frase:

«Mediante le varie attività che costituiscono tale dialogo dovrebbe essere possibile garantire una maggiore partecipazione da parte di quelle persone che, pur senza essere membri del Comitato, appartengono ad organizzazioni attualmente rappresentate al Comitato.»

Motivazione

Oltre al problema delle organizzazioni attualmente non rappresentate all'interno del CES, vi è quello della trasmissione di informazioni concernenti il lavoro effettivamente svolto dal Comitato alle organizzazioni alle quali apparteniamo. Le nostre organizzazioni dispongono inoltre di conoscenze specifiche che non vengono utilizzate nel corso dei normali lavori del Comitato. Tali conoscenze potrebbero essere utilizzate nel quadro di attività interne ed esterne al Comitato contribuendo nello stesso tempo ad aumentare la consapevolezza del lavoro svolto dal Comitato da parte delle persone interessate.

Esito della votazione

Voti favorevoli: 27, voti contrari: 40, astensioni: 11.
