

Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema La situazione della società civile nei Balcani occidentali

(2006/C 195/23)

La Commissione, con lettera della vicepresidente Margot WALLSTRÖM del 14 giugno 2005, conformemente al disposto dell'articolo 262 del Trattato che istituisce la Comunità europea, ha chiesto al Comitato economico e sociale europeo di elaborare un parere esplorativo sul tema: *La situazione della società civile nei Balcani occidentali*.

La sezione specializzata Relazioni esterne, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 27 marzo 2006, sulla base del progetto predisposto dal relatore DIMITRIADIS.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 17 maggio 2006, nel corso della 427a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 95 voti favorevoli, nessun voto contrario e 1 astensione.

Il presente parere, conforme all'articolo 9 del Protocollo di cooperazione tra la Commissione europea e il Comitato economico e sociale europeo, costituisce la risposta del Comitato alla richiesta della vicepresidente della Commissione Margot WALLSTRÖM di elaborare un parere sulla situazione della società civile nei Balcani occidentali come contributo alle sue valutazioni strategiche nel quadro del processo di stabilizzazione e di associazione (PSA).

Il presente parere si prefigge i seguenti obiettivi:

- fornire alla Commissione e al Consiglio il migliore contributo possibile per elaborare e attuare politiche dotate di una base solida e al servizio di obiettivi realistici e misurabili,
- permettere all'opinione pubblica europea di comprendere meglio tali politiche, al fine di cogliere gli elementi positivi dell'UE, e di sostenerle in modo consapevole,
- rendere più agevole la valutazione e quindi, se necessario, il miglioramento o la revisione delle politiche e azioni attuate nella misura in cui ci si prefigge obiettivi chiari e incontrovertibili, specie per quanto riguarda i beneficiari diretti,
- migliorare l'immagine dell'UE e accrescerne il prestigio sulla scena internazionale, ma soprattutto in una regione duramente provata come i Balcani occidentali, dimostrando che l'UE è sensibile ai bisogni urgenti e concreti dei popoli della regione e offre le conoscenze che consentiranno loro di raggiungere il benessere,
- evidenziare il ruolo che il Comitato può svolgere nella regione come ponte tra le organizzazioni europee della società civile e le loro omologhe su scala locale.

1. Sintesi

1.1 Osservazioni del CESE

- L'UE ha perso gran parte della propria credibilità a livello sia internazionale che regionale in occasione della crisi iugoslava, e appare quindi come un soggetto internazionale,

debole sul piano politico, che continua a non comprendere appieno la situazione reale dei Balcani occidentali e non riesce a coordinare le sue diverse organizzazioni.

- In diverse regioni dei Balcani occidentali, in particolare il Kosovo, il senso di sicurezza non si è consolidato e i conflitti etnici possono in qualsiasi momento innescare violente ostilità.
- L'unione tra Serbia e Montenegro non risponde sufficientemente alle attese legate alla creazione di una federazione democratica di Stati.
- La Bosnia-Erzegovina e il Kosovo sono formazioni (costruzioni) statali imposte dagli organismi internazionali, e non è certo che si mantengano nel tempo.
- I criteri di Copenaghen sono fondamentali e non negoziabili.
- Il percorso più adeguato per la messa a punto di una strategia europea integrata deve prevedere il coinvolgimento della società civile, che ha iniziato cautamente a svolgere il ruolo che le è proprio, e delle sue organizzazioni.
- I paesi dei Balcani occidentali hanno bisogno di un sostegno costante, diretto e consistente, sia sul piano delle competenze che in termini economici (sostegno agli investimenti stranieri diretti e indiretti).
- Occorre rafforzare il dialogo sociale plurivoco e multilaterale e creare un quadro giuridico democratico per consentire il funzionamento della società civile.
- La lotta contro la corruzione e l'affermazione del potere giudiziario come pilastro della società sono da considerare come priorità assolute.
- È necessario finanziare le organizzazioni della società civile.
- Il CESE giudica necessario creare comitati consultivi misti con tutti i paesi della regione dei Balcani occidentali, non appena le condizioni lo permetteranno.

1.2 Il ruolo e le responsabilità del CESE

- Date le importanti competenze e le valide risorse umane di cui dispone, il CESE ritiene di essere particolarmente adatto a svolgere un ruolo più attivo nell'elaborazione delle suddette politiche, come dimostra l'importante iniziativa di creare nella propria sede, nel 2006, un forum delle organizzazioni della società civile dei Balcani occidentali.
- Il CESE è disposto a esercitare i suoi buoni uffici, qualora venga invitato a farlo, per mettere le organizzazioni balcaniche della società civile in contatto con le loro omologhe europee.
- La Commissione potrebbe incaricare il CESE di organizzare incontri locali di aggiornamento con la società civile su temi specifici: il CESE ritiene infatti di poter fungere da canale di comunicazione tra la società civile e organismi internazionali come l'FMI, la Banca mondiale, la BEI, ecc.
- È necessario che il CESE, in collaborazione con la Commissione europea, progetti, lanci e sostenga analisi sistematiche e studi sulla situazione sociale nei Balcani occidentali e sui progressi compiuti dalla società civile.

1.3 Raccomandazioni e proposte del CESE

A) Alle forze politiche nazionali e regionali dei paesi dei Balcani occidentali

- Il CESE raccomanda ai paesi dei Balcani occidentali di impegnarsi maggiormente nell'adeguamento all'*acquis* comunitario, ed esorta i governi di tali paesi a intensificare gli sforzi di democratizzazione.
- Il CESE invita tutte le parti interessate a dare prova di particolare rispetto per le minoranze nazionali e religiose.

B) Agli organi politici dell'Unione europea

- Il CESE invita la Commissione a intensificare gli sforzi per portare a termine le procedure degli accordi di stabilizzazione e associazione con gli altri paesi della regione, e a mostrare una più forte volontà politica e un maggiore coordinamento dei propri organi politici e consultivi nel promuovere tutti i temi dell'agenda di Salonicco.
- Il CESE ritiene che l'istruzione sia l'ambito più importante tra quelli in cui l'UE può fornire assistenza e sostegno alle società dei Balcani occidentali.
- Il CESE ritiene che la decisione definitiva sull'assetto statale del Kosovo sia di importanza vitale per la sicurezza, la pace e la stabilità nella regione.

- Il CESE ritiene che l'UE dovrebbe anche proseguire nella valutazione dello status e degli obiettivi delle organizzazioni delle parti sociali.

C) Agli Stati membri dell'UE confinanti con i Balcani occidentali e alle organizzazioni europee della società civile

- Il CESE raccomanda agli Stati membri dell'UE di intraprendere azioni mirate al rafforzamento della società civile.

2. La situazione della società civile nei Balcani occidentali: quadro storico

2.1 Il presente parere esamina la situazione della società civile⁽¹⁾ nella regione balcanica, concentrandosi sui seguenti paesi: Albania, Bosnia-Erzegovina, Croazia, ex Repubblica iugoslava di Macedonia e Serbia-Montenegro, compresa la regione del Kosovo conformemente alla risoluzione 1244 del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite.

2.2 Durante il vertice di Salonicco del giugno 2003, l'UE ha ribadito l'impegno a integrare i paesi dei Balcani occidentali⁽²⁾ non appena le condizioni lo permetteranno. Il processo di stabilizzazione e di associazione è stato integrato con nuovi strumenti volti a sostenere i processi di riforma. Sono state inoltre definite le priorità a breve-medio termine e nel 2004 è stata approvata la prima serie di partenariati europei.

2.3 Ciò non toglie che la situazione politica nella regione rimanga instabile per una serie di fattori: la questione tuttora irrisolta dello statuto definitivo del Kosovo, la precarietà dei rapporti tra Serbia e Montenegro e la lentezza dei progressi in atto in Bosnia-Erzegovina, che rischiano di interrompersi in qualunque momento.

2.4 Le missioni del gruppo di contatto del CESE in Croazia, in Bosnia-Erzegovina (21-22 marzo 2005), in Serbia e Montenegro (26 maggio 2005), nell'ex Repubblica iugoslava di Macedonia e in Albania hanno riferito le reazioni positive al forum della società civile organizzato dal CESE. Al tempo stesso, però, hanno sottolineato le difficoltà di dar vita a un dialogo sociale e a un dialogo delle organizzazioni della società civile costruttivo, in assenza di una partecipazione davvero rappresentativa delle parti sociali, ma anche per la mancanza di legittimità e di ufficialità da parte di certe organizzazioni che si propongono come rappresentanti della società civile⁽³⁾. L'interazione tra governi e società civile sta gradualmente migliorando, ma non ha ancora raggiunto un livello tale da produrre risultati concreti e sinergie.

⁽¹⁾ Nel presente documento, conformemente ai precedenti pareri del CESE, per «società civile» si intendono: (1) le organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori; (2) le organizzazioni che rappresentano altri interessi economici e sociali; (3) le organizzazioni non governative (ONG); (4) le organizzazioni di base; (5) le unioni confessionali.

⁽²⁾ Parere CESE sul tema *Per una maggiore partecipazione della società civile organizzata nell'Europa sudorientale - Esperienze passate e sfide future*, relatore: WILKINSON (GU C 208 del 3.9.2003, pag. 82).

⁽³⁾ Parere CESE sul tema *Il ruolo e il contributo della società civile organizzata nella costruzione europea* (GU C 329 dell'11.11.1999) e parere CESE sul tema *La società civile organizzata ed il sistema di governo europeo (governance) - Contributo del Comitato all'elaborazione del Libro bianco* (GU C 193 del 10.7.2001).

2.5 La debolezza delle istituzioni democratiche, l'ambiente politico e i problemi di sicurezza nei paesi della regione non hanno consentito finora di intessere un dialogo sociale strutturato con parti sociali indipendenti e rappresentative. Tale dialogo deve sorgere dal confronto all'interno delle società per poi essere sostenuto dall'UE, data la sua ricca esperienza e competenza in materia.

2.6 Il presente parere viene elaborato sulla scia dell'accordo del vertice di Zagabria (novembre 2000), dell'agenda di Salonicco (giugno 2003) e di tutte le altre iniziative assunte nella regione dalle istituzioni dell'UE con un chiaro orientamento su temi economici, politici, sociali e culturali.

2.7 La situazione oggi prevalente nelle organizzazioni della società civile non ha subito mutamenti sensibili rispetto a quella descritta dal precedente parere del CESE sul tema *Il ruolo della società civile nel quadro della nuova strategia per i Balcani occidentali* (*). I suoi aspetti principali si possono sintetizzare come segue:

- un impegno costante e intenso da parte delle organizzazioni sindacali per rivestire il nuovo ruolo che spetta loro nell'ambito di economie e società liberamente strutturate, con un settore privato al servizio di uno sviluppo moderno,
- una serie di sforzi volti ad affrancare le organizzazioni imprenditoriali dal giogo statale. Tale giogo, che in passato dipendeva dal carattere pubblico delle proprietà, nel nuovo contesto deriva dallo speciale ruolo svolto dallo Stato dopo il crollo dei vecchi regimi nella creazione di nuove imprese e nella formazione di nuovi imprenditori, attività — queste — generosamente finanziate dai donatori internazionali,
- una molteplicità di azioni, anche se in certi casi prive di efficacia, le quali necessitano di una cooperazione più coordinata.

2.8 Più in generale, il quadro sociale nella regione resta problematico. Nonostante i progressi realizzati, non si può ancora parlare di consolidamento delle istituzioni e delle strutture sociali e politiche. La guerra ha innescato conflitti estremamente gravi e a tutt'oggi irrisolti. Di conseguenza, gli sforzi esercitati dalle organizzazioni internazionali ed europee non hanno sortito i risultati previsti, il che si deve in parte all'assenza di un modello unitario di dialogo sociale e di dialogo tra

(*) Parere CESE sul tema *Il ruolo della società civile nel quadro della nuova strategia per i Balcani occidentali*, relatore: CONFALONIERI (GU C 80 del 30.3.2004, pag. 158) e parere CESE sul tema *Per una maggiore partecipazione della società civile organizzata nell'Europa sudorientale - Esperienze passate e sfide future*, relatore: WILKINSON (GU C 208 del 3.9.2003, pag. 82).

le organizzazioni della società civile tale da attribuire ai singoli gruppi e organismi della società civile un ruolo distinto e preciso in materia di diritti, competenze e obblighi.

3. Le organizzazioni della società civile: uno sguardo d'insieme

3.1 Parti sociali

Con la conclusione di accordi di libero scambio nei Balcani occidentali, si rende ormai necessario istituzionalizzare la rappresentanza delle parti sociali nella regione creando al tempo stesso strutture rappresentative non frammentate a livello nazionale.

I programmi europei per la creazione di infrastrutture^(?) sono essenziali in particolare per le organizzazioni sindacali e imprenditoriali operanti nella regione. Occorre ricorrere alle migliori pratiche in materia di cooperazione interregionale, giacché, man mano che ci si avvicina all'entrata in vigore dell'accordo unico di libero scambio nel 2006, le parti sociali saranno destinate ad affrontare le problematiche regionali mediante la cooperazione.

Coinvolgere il settore pubblico nei paesi in questione è spesso un compito arduo, e occorre inoltre assicurare e promuovere il dialogo pubblico-privato.

3.2 Altre organizzazioni

Le organizzazioni già esistenti nei paesi della regione possono suddividersi in quattro categorie: a) organizzazioni nate per contrastare i precedenti regimi, b) ONG funzionanti unicamente grazie a donazioni e create per attuare i programmi internazionali di aiuti allo sviluppo, c) organizzazioni estremamente specializzate che di solito si occupano delle categorie più vulnerabili, d) organizzazioni agricole.

La sostenibilità di queste organizzazioni e l'indipendenza dei loro donatori sono le principali questioni da affrontare nell'immediato futuro. Le ONG del primo tipo, che nella maggior parte dei casi esistono da più tempo e partecipano direttamente al dibattito politico, hanno ottenuto nel frattempo un ampio riconoscimento, ma devono far fronte a gravi problemi di sopravvivenza economica. Le organizzazioni del secondo tipo sono molto meno note ed estremamente numerose, e sembrano essere state create per ottemperare ai desiderata provenienti dalla comunità dei donatori. È certo che, in assenza di questi ultimi, la maggioranza di esse scomparirebbe.

La creazione di infrastrutture e lo sviluppo della cooperazione sia tra le organizzazioni della società civile sia al livello regionale sono questioni che vanno senz'altro affrontate, ma ciò che più conta è gestire la transizione tra la riduzione dei fondi internazionali e l'emergere in futuro di fonti di finanziamento autoctone. Il rischio reale è che venga a perdersi gran parte del capitale sociale accumulato grazie all'attività della società civile e che vi sia una recrudescenza della violenza.

(?) CARDS (Assistenza comunitaria per la ricostruzione, lo sviluppo e la stabilizzazione), regolamento (CE) del Consiglio n. 2666/2000 del 5.12.2000.

4. I problemi strutturali della regione e la loro incidenza sullo sviluppo della società civile organizzata

4.1 Corruzione

La corruzione, il maggior problema strutturale della regione, è il prodotto dell'inefficienza dell'amministrazione pubblica, della mancanza di un quadro istituzionale e legislativo serio ed efficace, dell'assenza di una magistratura indipendente, delle cattive condizioni economiche, della povertà e dell'assenza di interventi sostanziali da parte della società civile organizzata.

4.2 Violazione dei diritti umani, individuali e sociali

Al momento, malgrado i tentativi delle organizzazioni internazionali che non sempre sono coronati da successo, continuano sistematicamente a registrarsi casi di violazione dei diritti individuali da parte delle autorità. Il principale problema è però che il potere giudiziario non sembra prendere coscienza del proprio ruolo e adempiere a esso.

Il fatto che questi paesi si siano integrati da subito nel quadro istituzionale del Consiglio d'Europa rappresenta uno sviluppo positivo. In molti casi, tuttavia, si rileva una mancanza di volontà politica finalizzata all'attuazione concreta di questo quadro. Peraltro, l'inserimento delle controversie legate alle minoranze o alle religioni nell'ambito dei negoziati sociali rende particolarmente complesso il cammino verso un clima più generale di ravvicinamento e di conciliazione.

4.3 Gestione inefficace — Amministrazione pubblica

L'instabilità politica e sociale, derivante a sua volta dagli acuti conflitti politici interni, è la principale causa di un malgoverno che si manifesta attraverso gravi disfunzioni della pubblica amministrazione, le quali alimentano a loro volta soprusi e corruzione. Gli sforzi della comunità internazionale e dell'Europa per modernizzare le amministrazioni pubbliche della regione non hanno prodotto finora risultati di rilievo.

4.4 Assenza di dialogo con la società civile

Il dialogo sociale⁽⁶⁾ con le organizzazioni della società civile presuppone non solo un quadro giuridico, il rispetto reciproco tra le parti e lo sforzo di comprendere e di attenuare le divergenze, ma soprattutto una cultura volta alla risoluzione di ogni conflitto. Nella regione dei Balcani occidentali non vi è mai stato un autentico dialogo a causa dei regimi totalitari e delle pseudo-organizzazioni che da essi erano strettamente controllate. Indubbiamente ci vorrà del tempo per creare un dialogo sociale che presenti la qualità e lo spessore necessari.

4.5 Necessità di organizzazioni certificate rappresentative della società civile

Il gran numero di organizzazioni della società civile solleva una serie di legittimi interrogativi sulla reale situazione sociale nella regione. Molte di queste organizzazioni sono state istituite su

⁽⁶⁾ Convegno della DG Occupazione, affari sociali e pari opportunità sul rafforzamento del dialogo sociale nei Balcani occidentali (Skopje, 6-7.10.2005).

richiesta o incitamento di organizzazioni internazionali che le finanziano e spesso forniscono la protezione sociale e l'assistenza che dovrebbe provenire dal governo. Altre ancora sono state create su iniziativa di organizzazioni internazionali della società civile e di altre ONG che provvedono anche a influenzarne direttamente le attività. Altre, infine, sono sorte da iniziative locali che celano interessi di partito, etnici, di minoranze o religiosi.

5. Osservazioni del CESE sulla situazione sociale, politica ed economica dei Balcani occidentali e sulla relativa strategia europea

5.1 L'UE ha perso gran parte della propria credibilità a livello sia internazionale che regionale in occasione della crisi iugoslava e durante il conflitto nell'ex Jugoslavia, perché non ha saputo mettere a punto interventi politici efficaci.

5.2 Nel quadro del processo di stabilizzazione e di associazione, l'Unione europea dovrà definire una strategia politica più chiara e riaffermare la propria presenza nei Balcani occidentali. Dovrà inoltre intensificare il proprio impegno al fine di migliorare la qualità dei propri interventi e la propria immagine nella regione.

5.3 È da notare che in diverse regioni dei Balcani occidentali, in particolare il Kosovo⁽⁷⁾, i conflitti etnici hanno impedito il consolidarsi del senso di sicurezza e della pace, e inoltre che l'unione tra Serbia e Montenegro non risponde alle attese legate alla creazione di una federazione democratica di Stati⁽⁸⁾.

5.4 Va poi osservato che la Bosnia-Erzegovina e il Kosovo sono formazioni (costruzioni) statali imposte dagli organismi internazionali, per cui non è certo che si mantengano nel tempo. Di conseguenza, è necessario risolvere sin d'ora i problemi politici di questi paesi con strumenti concreti tali da garantire la prosperità economica, la protezione dei diritti delle minoranze e delle comunità religiose, come pure il rafforzamento delle strutture democratiche, sotto l'egida delle organizzazioni internazionali. L'avvio nel 2005 di negoziati multilaterali sul futuro del Kosovo, nel quadro dell'ONU, rappresenta l'unica speranza di dare soluzione a questo scottante problema.

5.5 Il CESE ritiene che l'UE debba rafforzare la sua presenza nella regione attraverso politiche di informazione e di comunicazione vigorose e pratiche, e che debba chiarire non solo la sua politica nella regione, ma anche il costo dell'adesione all'UE per questi paesi⁽⁹⁾.

5.5.1 I criteri di Copenaghen sono ritenuti fondamentali e non negoziabili anche per i paesi dei Balcani occidentali desiderosi di aderire all'UE. Il CESE osserva tuttavia che, per fare avanzare tale processo in maniera sostanziale e garantire il rispetto di tali criteri, l'UE dovrà intervenire con i propri meccanismi nelle strutture istituzionali dei paesi in questione e nella messa in atto dell'*acquis* comunitario.

⁽⁷⁾ Risoluzione del Parlamento europeo sulla situazione dell'integrazione regionale nei Balcani occidentali (P6_TA(2005)0131).

⁽⁸⁾ Presidenza austriaca dell'UE 2006 - Ministro federale degli Affari esteri - 23.11.2005 - Politica estera europea.

⁽⁹⁾ Parere CESE sul tema *Il ruolo della società civile nel quadro della nuova strategia per i Balcani occidentali*, relatore: CONFALONIERI (GU C 80 del 30.3.2004, pag. 158).

5.6 Da quanto precede, il percorso più adeguato per la messa a punto di una strategia europea integrata deve prevedere il coinvolgimento della società civile e delle sue organizzazioni. Più in concreto, la società civile organizzata rappresenta un'occasione unica per assicurare il corretto svolgimento del lungo processo di transizione e garantire che i programmi di cooperazione e di intervento risultino veramente efficaci per i beneficiari finali.

5.7 Basandosi sulle informazioni di cui dispone e sulle conoscenze da esso acquisite riguardo alla regione, in particolare a seguito della creazione del gruppo di contatto Balcani occidentali, il CESE formula le constatazioni e osservazioni seguenti.

5.7.1 I conflitti razziali ed etnici possono in qualsiasi momento innescare violente ostilità nei Balcani occidentali; nella regione serpeggia infatti una tensione nascosta e latente che può esplodere bruscamente.

5.7.2 La società civile⁽¹⁰⁾ ha iniziato cautamente a svolgere il ruolo che le è proprio, ma di solito si appoggia a finanziamenti stranieri e in certi casi è priva non solo delle necessarie competenze, ma anche di credibilità.

5.7.3 L'accettazione della Carta dei diritti fondamentali dell'UE costituisce una condizione essenziale cui devono ottemperare tutti i paesi della regione desiderosi di aderire all'UE.

5.7.4 I paesi dei Balcani occidentali hanno bisogno di un sostegno costante, diretto e sostanziale, in termini sia economici che di competenze, per poter consolidare le loro nuove istituzioni e acquisire la necessaria sensibilità democratica. Tale assistenza dovrà essere maggiormente coordinata e, per quanto concerne l'intervento dell'UE, sarà necessaria una più stretta cooperazione tra l'Agenzia europea per la ricostruzione (AER) e le delegazioni dell'UE nella regione.

5.7.5 Per la normalizzazione della vita economica e sociale dei paesi della regione, è indispensabile, da un lato, rafforzare il dialogo plurivoco e multilaterale e, dall'altro, creare un quadro giuridico democratico da porre in essere ai fini del funzionamento della società civile.

Per quanto riguarda in particolare il rafforzamento del dialogo sociale, è necessario:

- a) riconoscere il ruolo delle parti sociali;
- b) riconoscere l'importanza dell'autonomia delle parti sociali;
- c) rispettare il diritto delle organizzazioni rappresentative ad essere bene informate, ad essere consultate e ad esprimersi su tutte le questioni economiche e sociali.

5.7.6 Occorre inoltre debellare la corruzione adottando norme severe ma quanto più possibile semplici, da applicare in modo rigoroso servendosi delle nuove tecnologie.

5.7.7 Infine, è necessario finanziare le organizzazioni della società civile: i problemi relativi al finanziamento costituiscono

infatti il principale ostacolo al loro sviluppo e, in particolare, allo sviluppo del dialogo.

5.7.8 Il potere giudiziario deve assurgere a sostegno della società. Anche per questo occorre sostenerlo e rafforzarlo in particolar modo affinché adempia al suo ruolo istituzionale, in base ai modelli europei.

5.7.9 La cooperazione economica tra gli Stati della regione rappresenta la chiave di un processo di transizione globale e integrato in direzione dell'*acquis* comunitario. Tale cooperazione, inoltre, contribuirà notevolmente a ridurre le tensioni e a creare ulteriori opportunità di sviluppo e benessere.

5.7.10 Il dialogo interculturale, interreligioso e interetnico favorirà la creazione di vie di ravvicinamento e di comunicazione tra i paesi dei Balcani occidentali. In questo ambito, ai leader religiosi della regione spetta un ruolo cruciale nell'appianare le tensioni e appoggiare gli sforzi volti al rafforzamento del dialogo.

5.7.11 Il CESE ritiene che lo sviluppo economico della regione sia legato al sostegno degli investimenti diretti esteri e alle necessarie privatizzazioni, le quali provocheranno il trasferimento di capitali e know-how, contribuiranno a restringere il settore pubblico e daranno vita a sostanziali sviluppi positivi per tutti i rimanenti problemi economici e sociali. Per raggiungere questo obiettivo è necessario che, oltre al quadro istituzionale, anche il settore bancario funzioni in modo credibile e rispettando le norme riconosciute e sancite a livello internazionale, al fine di debellare la corruzione in ogni sua forma (riciclaggio di denaro sporco, contrabbando, ecc.).

La Banca centrale europea e la BERS sono chiamate a svolgere un particolare ruolo di coordinamento nella regione.

5.7.12 Gli organismi internazionali (FMI, Banca mondiale, OIL, ONU, ecc.) devono intensificare la cooperazione con le organizzazioni rappresentative della società civile per rafforzare il loro ruolo all'interno delle varie società nell'area dei Balcani occidentali.

5.7.13 Il CESE constata che il coordinamento tra i diversi organismi dell'UE nella regione è progressivamente migliorato. L'Agenzia europea per la ricostruzione (AER) gestisce programmi di centinaia di milioni di euro, alcuni dei quali presuppongono o promuovono lo sviluppo delle risorse umane e in particolare la formazione della forza lavoro. È anche importante far cenno all'operato della Fondazione europea per la formazione professionale (ETF) e del Centro europeo per lo sviluppo della formazione professionale (Cedefop) che, grazie non solo all'eccellente collaborazione in atto con l'ETF ma anche alla sua vicinanza geografica, potrebbe mettere le sue notevoli esperienze e competenze al servizio dei paesi della regione. Al di là degli organi dell'UE bisognerà anche sottolineare il ruolo del Patto di stabilità, anche se il suo futuro rimane incerto, il che potrebbe indebolire la sua influenza nella regione.

⁽¹⁰⁾ Risoluzione del Parlamento europeo P6_TA(2005)0131.

6. Proposte e raccomandazioni del CESE

6.1 Il ruolo e le responsabilità del CESE

Per avvicinare l'odierna realtà economica, sociale e culturale dei Balcani occidentali al corrispondente *acquis* comunitario, nei termini della società civile, occorre riconsiderare l'intero processo. Sarà anzitutto necessario valorizzare l'esperienza acquisita in occasione del grande ampliamento dell'Unione attraverso i comitati consultivi misti (CCM) ed associare maggiormente la società civile organizzata europea a tutte le fasi di elaborazione e sviluppo delle relative politiche. Inoltre, nell'ambito delle consultazioni politiche tra l'UE e i governi balcanici, bisognerà coinvolgere in modo più sistematico e chiaramente istituzionale la società civile organizzata di ambo le parti. Serviranno infine azioni integrate per le singole regioni e i singoli obiettivi.

6.1.1 Date le valide risorse umane di cui dispone e le importanti competenze ⁽¹¹⁾ acquisite nel quadro dei comitati consultivi misti (CCM) in occasione dei negoziati di adesione all'UE dei dieci nuovi Stati membri, ma anche dei CCM istituiti con Bulgaria, Romania e Turchia, che sono ancora attivi, il CESE ritiene di essere particolarmente adatto a svolgere un ruolo più attivo nell'elaborazione delle suddette politiche, in coordinamento e in cooperazione con il Comitato delle regioni nonché partecipando all'organizzazione di iniziative comuni nella regione.

6.1.2 In particolare, a seguito della creazione del gruppo di contatto Balcani occidentali e grazie alle missioni effettuate dai membri del gruppo nella regione, il CESE è venuto in possesso di valide informazioni e ha instaurato contatti utili per realizzare gli obiettivi dell'agenda di Salonicco per quanto riguarda le principali questioni economiche, sociali e culturali che richiedono un'integrazione più attiva e celere delle istituzioni e delle posizioni europee nei paesi dei Balcani occidentali.

6.1.3 A tale scopo, il CESE reputa importante l'iniziativa di creare nella propria sede, nel 2006, un forum delle organizzazioni della società civile dei Balcani occidentali, poiché tale iniziativa consentirà di mettere in diretto contatto tutte le organizzazioni importanti della società civile della regione con il CESE ma anche, più in generale, con le istituzioni europee. Chiede quindi alla Commissione di sostenere tale iniziativa con tutti i mezzi di cui dispone, come pure le altre sue iniziative

⁽¹¹⁾ Finora, il CESE ha elaborato i seguenti documenti sui Balcani occidentali: (1) Relazione informativa del 9.9.1998 in merito alle *Relazioni tra l'Unione europea e alcuni paesi dell'Europa sudorientale*, adottata il 23.7.1998, relatore: SKLAVOUNOS (CES 1025/98 fin); (2) Parere di iniziativa del 25.4.2001 sul tema *Lo sviluppo delle risorse umane nei Balcani occidentali*, relatore: SKLAVOUNOS (GU C 193 del 10.7.2001, pag. 99); (3) *Piano d'azione volto a promuovere la cultura e la pratica del dialogo sociale e la partecipazione della società civile e delle sue reti nella regione dell'Europa sudorientale*, in cooperazione con la Fondazione europea per la formazione (FEF) e l'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL); (4) Parere CESE sul tema *Per una maggiore partecipazione della società civile organizzata nell'Europa sudorientale - Esperienze passate e sfide future*, relatore: WILKINSON (GU C 208 del 3.9.2003, pag. 82); (5) Parere CESE sul tema *Il ruolo della società civile nel quadro della nuova strategia per i Balcani occidentali*, relatore: CONFALONIERI (GU C 80 del 30.3.2004, pag. 158); (6) Parere CESE sul tema *Europa ampliata - Prossimità: Un nuovo contesto per le relazioni con i nostri vicini orientali e meridionali*, relatrice: ALLEWELDT (GU C 80 del 30.3.2004, pag. 148).

volte a rafforzare le organizzazioni rappresentative della società civile a livello nazionale e regionale, e a tenere debito conto dei risultati prodotti da tale forum.

6.1.3.1 Il CESE è disposto a esercitare i suoi buoni uffici, qualora venga invitato a farlo, per mettere le organizzazioni balcaniche della società civile in contatto con le loro omologhe al livello comunitario, allo scopo di favorire il trasferimento delle competenze e rendere più fruttuosa la loro attività nei paesi dei Balcani occidentali.

6.1.3.2 Allo stesso tempo, guarda con particolare interesse alle organizzazioni della società civile con problemi di finanziamento e incapaci di far fronte ai costi di gestione con risorse proprie. Esorta quindi a rafforzarle nel quadro dell'attuazione del Patto di stabilità.

6.1.3.3 Altrettanto interesse il CESE mostra per i problemi del mondo agricolo dei paesi dei Balcani occidentali. Invita pertanto la Commissione a soffermarsi su tali problemi con particolare attenzione e a fornire l'opportuno know-how e le competenze necessarie per la modernizzazione del settore primario.

6.1.3.4 Il CESE ritiene che la promozione delle riforme economiche e lo sviluppo economico della regione siano due fattori fondamentali per la risoluzione dei problemi strutturali. Il sostegno alle PMI ⁽¹²⁾ e alle imprese agricole da parte dei loro organismi di rappresentanza costituisce la premessa di fondo per la prosperità economica della regione: a tal fine può essere utile ricorrere alle migliori pratiche già applicate negli Stati membri dell'UE. Il CESE dispone delle competenze e del potenziale umano necessario per appoggiare tali sforzi.

6.1.3.5 In tal senso, e in cooperazione con la Commissione europea, il CESE potrebbe partecipare a riunioni informative nazionali e locali con la società civile.

6.1.3.6 Il CESE potrebbe contribuire alla diffusione di informazioni riguardo alle attività di quegli organismi internazionali nella regione che hanno legami con le organizzazioni della società civile. Inoltre, nel quadro della dichiarazione comune sottoscritta dal Segretario generale dell'OIL e dalla Presidente del CESE, il Comitato potrebbe definire, di concerto con l'OIL, azioni volte in particolare al rafforzamento del dialogo sociale nella regione.

⁽¹²⁾ Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo - *I Balcani occidentali e l'integrazione europea* (COM(2003) 285 def. del 21.5.2003).

6.1.3.7 L'UE e il CESE devono progettare, lanciare e sostenere analisi e studi a carattere sistematico sulla situazione sociale nei Balcani occidentali e sui progressi della società civile, concentrandosi soprattutto sul rapporto tra sforzi e investimenti, da un lato, e risultati, dall'altro. A tale scopo si può ricorrere ad appositi «indicatori di rendimento» (da creare ex novo qualora non esistano) per gli investimenti sia pesanti (*hard*) che leggeri (*soft*), sì da individuare le eventuali debolezze e lacune nelle politiche e azioni adottate finora dall'UE e apportare gli opportuni miglioramenti o cambiamenti (ad esempio, la classificazione delle diverse organizzazioni della società civile in base a caratteristiche fondamentali quali i motivi o le cause della loro creazione, gli obiettivi, lo statuto, la copertura geografica, le modalità di funzionamento e di controllo, le fonti e l'entità dei finanziamenti, ecc.).

6.2 Il CESE è disposto a creare dei comitati consultivi misti con tutti gli Stati della regione non appena la situazione lo consentirà.

6.3 Sulla base delle proprie esperienze e delle conoscenze acquisite grazie ai contatti con le organizzazioni della società civile nei paesi dei Balcani occidentali, il CESE sostiene e raccomanda, caso per caso, le azioni che seguono.

6.3.1 Raccomandazioni rivolte alle forze politiche nazionali e regionali dei paesi dei Balcani occidentali

6.3.1.1 Il CESE raccomanda ai paesi dei Balcani occidentali di procedere con maggior lena per adeguarsi all'*acquis* comunitario, specie per quanto riguarda la protezione dei diritti individuali, sociali e collettivi, attraverso piani provvisori di sviluppo nazionale simili a quello predisposto dalla Turchia, al fine di prepararsi ad assorbire i futuri aiuti comunitari.

6.3.1.2 Il CESE esorta i governi a intensificare gli sforzi di democratizzazione e di rafforzamento della coesione sociale, rafforzando il dialogo con le organizzazioni della società civile.

6.3.1.3 Il CESE invita tutte le parti interessate a dar prova di particolare rispetto per le minoranze nazionali e religiose, tutelandone i diritti individuali, religiosi e politici e proteggendone i monumenti religiosi e culturali.

6.3.1.4 Il CESE si compiace per i progressi effettuati nel completamento delle procedure relative agli accordi di stabilizzazione e di associazione in tutti i paesi interessati.

6.3.2 Raccomandazioni rivolte agli organi politici dell'Unione europea

6.3.2.1 Il CESE ritiene che, data l'assenza di competenze adeguate e di un impianto legislativo, i problemi della regione legati alla parità fra i sessi, alla protezione dell'ambiente, alla tutela dei consumatori e delle minoranze siano particolarmente gravi. Di conseguenza, invita la Commissione ad aiutare i paesi dei Balcani occidentali a procedere più speditamente con i necessari interventi di ammodernamento.

6.3.2.2 Il CESE invita la Commissione ad avviare le procedure per un ulteriore rafforzamento dei legami tra l'UE e gli Stati della regione e, a seguito dei vari accordi di stabilizzazione e associazione sottoscritti con l'ex Repubblica jugoslava di Macedonia e la Croazia, a intensificare gli sforzi per il completamento delle procedure anche con gli altri Stati della regione, e a mostrare una più forte volontà politica e un maggiore coordinamento nel promuovere tutti i temi dell'agenda di Salonicco⁽¹³⁾.

6.3.2.3 Per quanto riguarda più in particolare l'Agenda di Salonicco, il CESE nota che, pur trattandosi di un testo importante in materia di cooperazione, esso necessita di aggiornamenti costanti.

6.3.2.4 Il CESE ritiene che l'istruzione sia l'ambito più importante tra quelli in cui l'UE può fornire assistenza alle società dei Balcani occidentali. Una migliore istruzione e la riduzione dell'analfabetismo sono in grado di attenuare in misura considerevole le cospicue differenze esistenti tra le etnie, i gruppi religiosi o le minoranze e, unitamente alla prosperità economica e al rafforzamento delle istituzioni democratiche, possono traghettare i popoli dei Balcani occidentali verso migliori livelli di *governance*. La Commissione può svolgere un ruolo di spicco nel settore dell'istruzione e della cultura, in particolare attraverso lo sviluppo di programmi volti a sostenere lo scambio di personale scientifico e la formazione di nuovi scienziati.

6.3.2.5 In questo contesto, particolare attenzione va rivolta al vuoto geopolitico, economico e sociale che tende a crearsi nella prospettiva dell'UE, data l'assenza dei paesi dei Balcani occidentali dalle sue strutture.

6.3.2.6 Di conseguenza, il CESE raccomanda di integrare appieno i Balcani occidentali nella strategia di sviluppo dell'UE attraverso il rafforzamento del processo di stabilizzazione e associazione e l'eventuale adozione di ulteriori misure, viste le particolari difficoltà presenti nella regione.

6.3.2.7 Raccomanda altresì un migliore coordinamento tra gli organi politici dell'Unione, ma anche tra i suoi organi consultivi (CESE e Comitato delle regioni), al fine di creare le condizioni per mettere a punto in maniera più efficace il programma in questione.

6.3.2.8 Il CESE ritiene che la decisione definitiva sulla questione dell'assetto statale del Kosovo sia di importanza vitale per la sicurezza, la pace e la stabilità nella regione, e invita quindi il Consiglio, la Commissione e il Parlamento europeo, nel quadro delle rispettive competenze, a sostenere gli sforzi dell'ONU e dell'inviato speciale del Segretario generale delle Nazioni Unite.

6.3.2.9 L'UE dovrebbe concedere visti di ingresso speciali ai rappresentanti della società civile organizzata e ai rappresentanti di organizzazioni rappresentative, mostrando, più in generale, una certa flessibilità in materia⁽¹⁴⁾.

⁽¹³⁾ *The Thessaloniki Agenda for the Western Balkans: Extracts from Successive General Affairs and External Relations Council (Agenda di Salonicco per i Balcani occidentali: estratti da successivi consigli Affari generali e Relazioni esterne)*, 16.6.2003.

⁽¹⁴⁾ Risoluzione del Parlamento europeo P6_TA(2005)0131.

6.3.2.10 L'UE deve inoltre procedere a una valutazione delle organizzazioni delle parti sociali per quanto concerne il loro statuto, obiettivi, assetto e modalità di funzionamento, campo di attività (settore pubblico o privato), grado di rappresentatività (rispetto all'insieme delle imprese e dei lavoratori o su base settoriale), ecc., al fine di avere organizzazioni credibili con cui collaborare. Procedere a tali analisi potrebbe essere ancora più semplice se l'UE raccogliesse e divulgasse i dati necessari a tal fine (cioè in uno spirito di trasparenza), come premessa essenziale alla concessione di ogni tipo di sostegno comunitario ai soggetti pubblici e privati e alle organizzazioni rappresentative della società civile.

Questa operazione può essere svolta internamente, da parte cioè degli organi istituzionali dell'UE (Commissione, CESE, ecc.) o, qualora lo si giudichi necessario, dando un incarico pieno o parziale a un soggetto esterno.

6.3.3 *Raccomandazioni rivolte agli Stati membri dell'UE confinanti con i Balcani occidentali e alle organizzazioni europee della società civile*

6.3.3.1 Il CESE raccomanda agli Stati membri dell'UE (ad esempio, l'Italia, l'Ungheria, la Slovenia e la Grecia) di intraprendere azioni mirate al rafforzamento della società civile nei paesi della regione, in particolare in materia di strategia, di valorizzazione delle risorse umane, di amministrazione e di allineamento degli impianti istituzionali e legislativi agli standard europei.

6.3.3.2 Allo stesso tempo, il CESE raccomanda di sensibilizzare e mobilitare maggiormente le organizzazioni europee delle parti sociali, ma anche quelle della società civile organizzata in senso più lato, sì da promuovere l'integrazione delle organizzazioni omologhe dei Balcani occidentali nelle strutture e procedure europee pertinenti.

6.3.3.3 Si osserva che tanto le azioni degli Stati membri che circondano i Balcani occidentali, quanto quelle corrispondenti delle organizzazioni europee della società civile dovranno integrarsi nel citato programma di sviluppo economico, sociale e politico a medio-lungo termine.

6.4 Il finanziamento

6.4.1 L'UE dispone di una serie di strumenti finanziari finalizzati a rafforzare la società civile nei Balcani occidentali. Oltre a ciò, altri organismi internazionali o altri paesi forniscono aiuti allo sviluppo a diverse organizzazioni della società civile ubicate nella regione. Per quanto in generale tali aiuti siano da giudicare positivamente, non mancano rischi legati per lo più al modo in cui essi vengono distribuiti. I problemi più gravi riscontrati nei paesi dei Balcani occidentali durante l'iter di realizzazione di opere internazionali di aiuto allo sviluppo sono descritti ai punti che seguono.

6.4.1.1 L'aiuto internazionale ai Balcani occidentali può essere relativamente ingente in termini economici, ma il più

delle volte esso è inteso a promuovere le priorità ravvisate dai donatori, senza tenere conto delle effettive necessità locali. Nella maggioranza dei casi, gli aiuti internazionali allo sviluppo (per quanto riguarda la società civile) ignorano le esigenze delle categorie interessate a livello locale e interpretano gli sforzi di riforma istituzionale come iniziative isolate prive di collegamento con le strutture di potere e di organizzazione sociale già esistenti o con gli interessi e le tradizioni dei paesi beneficiari. In molti casi, l'intero lavoro nei paesi beneficiari viene affidato alle ONG, le quali dipendono in tutto e per tutto dai programmi di aiuto internazionale e presentano proposte operative rispondenti sì alle priorità dei donatori, ma non alle esigenze dei beneficiari dell'aiuto.

6.4.1.2 L'efficacia dei programmi internazionali di aiuto allo sviluppo nei Balcani occidentali risulta considerevolmente ridotta dalla mancanza di coordinamento tra i vari donatori e dalla estrema brevità dei periodi di sostegno dei programmi che spesso finanziano opere isolate. Molte opere che avevano iniziato a produrre risultati concreti sono state abbandonate in quanto i donatori hanno modificato da un giorno all'altro le loro priorità di finanziamento, avendo previsto tempi di realizzazione molto più brevi di quelli effettivamente necessari nei paesi dei Balcani occidentali. I servizi finanziari dell'UE e degli altri organismi internazionali devono comprendere che mutare bruscamente le priorità di finanziamento non è una mossa efficace. I programmi di formazione e di rafforzamento delle capacità rientrano di regola in questa categoria. Anche il sostegno accordato agli attori istituzionali è frammentario e in genere si esplica attraverso congressi o piccoli seminari, e non attraverso una reale assistenza tecnica.

6.4.1.3 Numerose ONG si occupano di attività sociali per potersi garantire delle entrate, il che ha ridotto sensibilmente la loro capacità di creare saldi legami con la società e ottemperare ai loro obiettivi statuari. Un gran numero di ONG scambiano la loro funzione per quella di gestori di programmi di assistenza tecnica e operano con criteri economici tipici del settore privato per ottenere maggiori finanziamenti.

6.4.2 Vista la necessità di far fronte a tali problemi per fornire un aiuto più concreto alla società civile organizzata, il CESE formula le seguenti proposte riguardo al finanziamento delle opere di aiuto allo sviluppo.

6.4.2.1 I programmi di aiuto allo sviluppo dell'UE, quelli già in corso ma anche quelli in fase di elaborazione per il periodo 2007-2013, devono puntare per lo più ai settori della *governance* democratica, dell'amministrazione finanziaria e della gestione ambientale.

6.4.2.2 I governi dei paesi dei Balcani occidentali devono mettere a punto, di concerto con l'UE, programmi operativi chiari volti a rafforzare la società civile, i quali devono formare oggetto di discussione con l'UE. Il CESE propone quindi di istituire una comunicazione regolare tra la Commissione, il CESE e i governi locali per la definizione di tali programmi.

6.4.2.3 Serve in particolare un solido meccanismo per monitorare l'efficacia dei programmi di aiuto allo sviluppo nel settore della società civile. Il CESE potrebbe svolgere un ruolo importante nella messa a punto di tale meccanismo.

6.4.2.4 È inoltre necessario adattare il piano dei programmi di aiuto allo sviluppo alle necessità reali della società civile. L'aiuto allo sviluppo mirato a creare nuove istituzioni della società civile può valersi di un ampio sostegno tecnico da parte del CESE.

6.4.2.5 Una volta conclusosi il forum sui Balcani occidentali in fase di allestimento da parte del CESE, si potrebbe creare un gruppo tecnico di lavoro su base permanente tra il gruppo di contatto del CESE e i rappresentanti della società civile dei Balcani occidentali. Tale gruppo coadiuverebbe le organizzazioni della società civile nell'elaborazione di un'agenda strategica e operativa, e agevolerebbe i trasferimenti di buone

pratiche e know-how tra i membri dell'UE e i paesi dei Balcani occidentali al fine di rafforzare la società civile.

6.4.2.6 Nelle prospettive finanziarie dell'UE per il periodo 2007-2013, l'obiettivo della cooperazione territoriale deve anche contemplare gli strumenti finanziari da stanziare come aiuto ai paesi terzi. I meccanismi finanziari per i paesi terzi vanno semplificati senza ovviamente sacrificare la trasparenza esistente, e sostenuti nell'ambito dei programmi di vicinato. È necessario valorizzare e moltiplicare l'esperienza accumulata con programmi come il Cades.

6.4.2.7 Al momento di elaborare i programmi di aiuto allo sviluppo destinati alla società civile, l'UE dovrà tenere conto anche di quelli promossi da altri organismi internazionali. La cooperazione con i programmi e i servizi specializzati dell'ONU va approfondita ed estesa al livello operativo.

Bruxelles, 17 maggio 2006

La Presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Anne-Marie SIGMUND

Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema Campagna dell'UE per la conservazione della biodiversità — la posizione e il contributo della società civile

(2006/C 195/24)

La presidenza austriaca del Consiglio dell'Unione europea, con lettera del 13 settembre 2005, ha chiesto al Comitato economico e sociale europeo, conformemente al disposto dell'articolo 262 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di adottare un parere esplorativo sul tema: *Campagna dell'UE per la conservazione della biodiversità — la posizione e il contributo della società civile*

La sezione specializzata Agricoltura, sviluppo rurale, ambiente, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 26 aprile 2006, sulla base del progetto predisposto dal relatore RIBBE.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 18 maggio 2006, nel corso della 427a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 125 voti favorevoli e 4 astensioni.

1. Sintesi delle conclusioni e delle raccomandazioni del Comitato

1.1 La biodiversità costituisce nel contempo la base e la garanzia della vita sul nostro pianeta. Anche solo nel proprio interesse economico, l'uomo dovrebbe sforzarsi di preservare la stabilità degli ecosistemi. Inoltre, la nostra responsabilità davanti al creato ci impone di preservare la diversità delle specie. La lotta per la biodiversità non è un «lusso» che ci si possa permettere o cui si possa rinunciare.

1.2 L'uomo stesso è il primo beneficiario della biodiversità, pur essendo anche la causa principale del suo deterioramento.

1.3 Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) ritiene che in Europa la biodiversità sia minacciata in modo gravissimo. Le misure finora adottate al riguardo dall'UE non sono ancora sufficienti ad arrestare la tendenza negativa registrata in questi ultimi anni.

1.4 Il CESE si compiace che non solo tutte le istituzioni europee, ma anche tutti gli Stati membri, in quanto parti della convenzione sulla biodiversità, si siano impegnati non solo ad arrestare tale tendenza, ma addirittura ad invertirla.

1.5 Il CESE, tuttavia, si rammarica del divario esistente tra le dichiarazioni d'intenti e la realtà. Finora, infatti, le autorità pubbliche non hanno contribuito come ci si sarebbe potuto aspettare alla tutela della biodiversità. Benché in materia i pubblici poteri debbano svolgere una funzione esemplare, in realtà la loro pianificazione e i loro programmi spesso contribuiscono a mettere a repentaglio la biodiversità. A ciò si aggiunga il fatto che, nel periodo finanziario 2007-2013, proprio in quelle politiche comunitarie che assumono un particolare rilievo per la conservazione della biodiversità si imporranno delle economie di bilancio.