

Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema Le relazioni UE-Moldova: il ruolo della società civile organizzata

(2008/C 120/19)

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 15 febbraio 2007, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 29, paragrafo 2, del Regolamento interno, di elaborare un parere sul tema:

Le relazioni UE-Moldova: il ruolo della società civile organizzata

La sezione specializzata Relazioni esterne, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 15 novembre 2007, sulla base del progetto predisposto dalla relatrice PICHENOT.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 12 dicembre 2007, nel corso della 440^a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 117 voti favorevoli, 2 voti contrari e 1 astensione.

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1. Favorire il ruolo della società civile nelle relazioni UE-Moldova

1.1.1. Il 2005 ha segnato una **svolta** nelle relazioni tra l'Unione europea e la Moldova: con l'adozione del piano d'azione UE-Moldova (2005-2008), l'insediamento di una delegazione dell'UE nella capitale Chisinau e la nomina di un alto rappresentante per i negoziati sul conflitto in Transnistria, le condizioni per l'applicazione dell'accordo di partenariato e di cooperazione sono nettamente migliorate. In questo contesto il presente parere del CESE, il primo sulla cooperazione UE-Moldova, intende favorire il ruolo della società civile per rafforzare la dinamica in atto e lanciare un'agenda comune tramite iniziative da attuare nel prossimo futuro.

1.1.2. Una più stretta collaborazione tra l'Unione europea e la Moldova può solo fondarsi sull'interpretazione condivisa dei valori comuni, soprattutto per quanto riguarda il rispetto delle libertà fondamentali, l'impegno a favore di una società democratica aperta a tutti e l'accettazione del principio di un dialogo fondato sull'indipendenza delle parti della società civile. La società civile costituirà l'elemento decisivo dell'identità stessa della Moldova. Essa ha le sue fondamenta nel patrimonio umano accumulatosi in una terra che è un crocevia di lingue e culture. È una ricchezza che costituisce una risorsa importante.

1.1.3. Bisogna riconoscere che, come in altri paesi della CSI che hanno vissuto analoghe vicende storiche, non esiste in Moldova una tradizione e un'esperienza di organizzazioni della società civile indipendenti. Tuttavia, tenuto conto degli sviluppi in corso, il Comitato giudica indispensabile avviare dei contatti per individuare dei partner aperti a un'iniziativa di progresso nel rispetto dei summenzionati valori comuni.

1.1.4. Il CESE insiste nel far presente quanto il successo del piano d'azione UE-Moldova ⁽¹⁾ nel quadro della politica di vicinato dipenda dalla capacità di **coinvolgere e far partecipare le organizzazioni della società civile** alla sua attuazione. Sarebbe quindi auspicabile che la Commissione trasmettesse un segnale chiaro proponendo dei criteri, delle procedure e degli strumenti tali da favorire un maggiore coinvolgimento della società civile. Tuttavia, il CESE accoglie con favore gli sforzi compiuti dalla

delegazione dell'UE a Chisinau per approfondire la conoscenza della società civile moldova. Si tratta di una premessa favorevole alla partecipazione ufficiale dei rappresentanti della società civile al bilancio del piano d'azione nell'aprile 2008 e alle prossime tappe di un partenariato rafforzato.

1.1.5. Il CESE raccomanda di costruire relazioni solide con la società civile moldova nell'ambito di un'iniziativa di progresso, iniziando dalla strutturazione di tali relazioni. A tale proposito nel 2008 occorrerebbe organizzare una **conferenza**, preparata da una missione preliminare, volta a individuare partner che manifestino il proposito di lavorare nel rispetto della trasparenza. La conferenza, che dovrebbe coinvolgere anche attori locali e regionali, si dovrebbe proporre di mettere a punto congiuntamente un piano di lavoro sulla base delle seguenti proposte:

- la valutazione dei meccanismi di **informazione** e di **consultazione** esistenti in Moldova, tanto governativi quanto europei, compreso il bilancio dell'attuazione del piano d'azione (2005-2008),
- la preparazione e la **formazione della società civile** al proseguimento del partenariato dopo il 2008,
- l'appropriazione, da parte delle organizzazioni moldove, dei **meccanismi dello strumento finanziario** europeo.

Un siffatto piano di lavoro richiede un impegno di finanziamento delle iniziative della società civile attraverso i programmi dell'Unione europea.

1.1.6. Dopo aver stilato un bilancio della conferenza del 2008 con la società civile moldova, bisognerà lanciare nuove iniziative e perseguire, in seno al «gruppo di vicinato» del Comitato, relazioni basate su un'**iniziativa di progresso**, ossia intesa a far sì che in esse si tenga conto dei principi che sono alla base della buona *governance* e dello sviluppo sostenibile. Questa iniziativa si fonderà sui principi già previsti dall'accordo SPG Plus, vale a dire:

- le 16 principali convenzioni dell'ONU e dell'OIL relative ai diritti dell'uomo e a quelli dei lavoratori ⁽²⁾,

⁽¹⁾ Cfr. Allegato B.

⁽²⁾ Parere del CESE in merito alla *Proposta di regolamento del Consiglio relativo all'applicazione di uno schema di preferenze tariffarie generalizzate*, relatore: PEZZINI, adottato il 9 febbraio 2005 (GU C 221 dell'8.9.2005, pag. 71).

— le 11 principali convenzioni relative all'ambiente e ai principi di buona *governance* ⁽³⁾.

1.1.7. L'Unione europea incoraggerà così le organizzazioni della società civile moldova a contribuire al raggiungimento degli standard europei di indipendenza, rappresentatività e trasparenza. È opportuno che in ogni relazione intermedia sul piano d'azione la Commissione dedichi una sezione specifica al rispetto dei diritti fondamentali, tra cui la libertà di associazione e di espressione, e la completi con un esame dei diritti sindacali.

1.1.8. A giudizio del CESE, è necessario in primo luogo che i moldovi si riappropriino progressivamente degli strumenti e delle competenze messe a loro disposizione dalle istituzioni internazionali o europee. Il CESE sostiene la richiesta di sostegno rivolta dal Consiglio d'Europa alla società civile nella lotta alla corruzione (principio su cui si basa l'iniziativa GRECO ⁽⁴⁾), e incoraggia la cooperazione transfrontaliera nella lotta contro la grande criminalità.

1.1.9. Il CESE sostiene l'iniziativa dei donatori europei e internazionali di concertarsi per coordinare le proprie azioni. Raccomanda che nei programmi per la riduzione della povertà vengano inserite delle azioni prioritarie intese a migliorare i servizi sociali di base, e insiste in particolare sul miglioramento delle condizioni di vita negli orfanotrofi, sulla riduzione dei prezzi dei farmaci antiretrovirali, nonché sugli aiuti per il reinserimento delle vittime del traffico di esseri umani.

1.1.10. La lunga siccità dell'estate 2007 ha precipitato il paese in una situazione difficile dovuta ai cattivi raccolti, che hanno portato a fallimenti e sovraindebitamenti. Il governo fa appello all'aiuto alimentare internazionale e a un sostegno tecnico della FAO. Il CESE giudica molto importante instaurare relazioni con le organizzazioni della società civile attive nel settore agroalimentare. La Commissione europea ha stanziato 3 milioni di euro per gli aiuti umanitari a breve termine alle zone rurali dei paesi più vulnerabili.

1.1.11. Il CESE, inoltre, attribuisce un'estrema importanza all'esistenza di reti e progetti comuni tra tutti i moldovi, comprese organizzazioni di abitanti della Transnistria, e incoraggia l'UE a continuare ad impegnarsi in vista di una soluzione del conflitto che preservi l'unità territoriale e a portare avanti la sua missione di assistenza alle frontiere (EUBAM).

1.1.12. Il CESE raccomanda di incoraggiare gli scambi di pratiche democratiche tra organizzazioni della società civile informando gli interlocutori moldovi sulle pubblicazioni del CESE disponibili in Internet (particolarmente quelle in lingua rumena), nonché sui lavori dei CES nazionali disponibili attraverso il *CES link*. Incoraggia inoltre i CES nazionali degli Stati membri (in particolare di Romania e Bulgaria) e l'Aicesis ⁽⁵⁾ ad

operare congiuntamente per familiarizzare la società moldova con gli strumenti e le pratiche della società civile europea.

1.1.13. Il CESE auspica una maggiore partecipazione della società civile moldova al dialogo con i Balcani occidentali e al dialogo regionale dell'area del Mar Nero, grazie soprattutto alla cooperazione interregionale e transfrontaliera in questo spazio strategico così importante per il prossimo futuro. La cooperazione tra l'Unione europea e la Moldavia si inserisce nel quadro di una cooperazione consolidata con i paesi limitrofi e in particolare con la Russia.

1.2. Rafforzare il sostegno mirato alle organizzazioni aperte al futuro e alla riconciliazione

1.2.1. Avviare un dialogo sociale costruttivo

Di fronte alle debolezze del sistema delle relazioni sindacali, il CESE rammenta l'impegno della Moldavia a rispettare non solo le convenzioni dell'OIL, ma anche la Carta sociale del Consiglio d'Europa e ad accettare i suoi meccanismi di ricorso. Raccomanda all'OIL di offrire l'assistenza tecnica necessaria per risolvere le vertenze di lavoro attraverso tribunali ad hoc.

1.2.2. Concretizzare l'impegno di favorire i contatti con la società europea

Il CESE sostiene con determinazione la conclusione degli accordi di riammissione e facilitazione del visto, che creeranno un sistema di agevolazioni per il rilascio dei visti, soprattutto al fine di intensificare i programmi di scambio per i cittadini in grado di contribuire allo sviluppo del paese, come gli studenti e i professori universitari, gli scienziati, i giornalisti e i rappresentanti della società civile. Raccomanda di aprire maggiormente i programmi comunitari, in particolar modo ai giovani attraverso il programma *Erasmus Mundus*. Gli accordi di riammissione e di facilitazione del visto, firmati nell'ottobre 2007 ⁽⁶⁾, potranno contribuire anche a risolvere il problema posto dal gran numero di cittadini moldovi che chiedono di ottenere la cittadinanza rumena.

Il CESE invita il governo moldovo a coinvolgere la società civile nelle manifestazioni di portata europea e internazionale (OMC, OSCE, Consiglio d'Europa e Francofonia). Incoraggia inoltre gli Stati membri a ricercare e a finanziare contatti e scambi con la società civile moldova (borse di studio universitarie, gemellaggi, cooperazione transfrontaliera).

1.2.3. Tenere conto degli aspetti ambientali

Il CESE raccomanda di sostenere le organizzazioni ambientali impegnate nella distruzione delle armi e munizioni non trasportabili, dei rifiuti militari e di quelli industriali e nel trattamento delle acque.

⁽³⁾ Cfr. elenco in allegato.

⁽⁴⁾ Consiglio d'Europa/Gruppo di Stati contro la corruzione.

⁽⁵⁾ Associazione internazionale dei consigli economici e sociali e istituzioni analoghe.

⁽⁶⁾ La ratifica degli accordi dovrebbe avvenire entro la fine del 2007.

2. Principali caratteristiche della situazione socioeconomica della Moldova

2.1. Con un PIL pro capite di circa 1 000 dollari, la Moldova è il paese più povero del continente europeo e l'unico a figurare nella classifica dei paesi a basso reddito stilata dalla Banca mondiale. La popolazione moldova è in diminuzione (meno di 4 milioni nel 2004) a seguito di un aumento del tasso di mortalità (in particolare tra gli uomini), di un calo della natalità e di un consistente flusso di emigrazione.

2.2. Se la povertà ha toccato livelli drammatici nel periodo compreso tra il 1999 e il 2005, essa ha successivamente registrato una riduzione, pur situandosi tuttora a un livello elevato con una media del 30 % circa. Il miglioramento, tuttavia, non interessa il paese in maniera omogenea, e si creano così delle sacche di povertà assoluta (2 dollari al giorno), la quale colpisce per lo più minori e anziani. In alcune zone rurali e piccoli centri urbani il 40-50 % della popolazione vive ancora in condizioni di povertà.

2.3. Un numero eccessivo di minori è potenzialmente esposto al rischio di sfruttamento a causa della mancanza di fissa dimora, del lavoro minorile, dei traffici e della prostituzione. Il grado di povertà che si registra nel paese ha determinato anche un notevole aumento del fenomeno dei cosiddetti «orfani sociali», ovvero dei minori che le famiglie affidano agli orfanotrofi perché non sono in grado di provvedere al loro sostentamento.

2.4. Le donne sono oggetto di una discriminazione aggravata dal deterioramento della situazione sociale. Esse devono confrontarsi con un tasso di disoccupazione elevato, con problemi di dequalificazione, bassi salari e lavoro stagionale nel settore agricolo. Rispetto agli uomini, sono più esposte al rischio di povertà, in particolare a causa dei tagli apportati alle prestazioni sociali (sanità, istruzione e famiglia) e ai contributi pensionistici. Situazioni di questo genere inducono alcune donne, madri di famiglia, ad accettare proposte illegali o pericolose, esponendosi così al rischio di divenire vittime del traffico di esseri umani. La maggior parte delle vittime sono giovani donne in cerca di lavoro.

2.5. Nel 2004 la Moldova ha adottato un programma di crescita e di lotta contro la povertà sostenuto dalla Banca mondiale, dal Programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo e da altri donatori. Nel dicembre 2006 i donatori delle diverse istituzioni finanziarie e l'UE hanno messo a punto un quadro di coordinamento, metodo esemplare per assicurare una gestione coerente ed efficace della condizionalità, impegnandosi a mettere a disposizione della Moldova un miliardo di euro sotto forma di donazioni e prestiti per il prossimo quadriennio.

2.6. Un mercato del lavoro in crisi

2.6.1. La situazione del mercato del lavoro si è sensibilmente deteriorata in Moldova nel corso degli anni '90, parallelamente al collasso economico che ha colpito il paese. Sulla scia della crisi russa dell'agosto 1998 l'occupazione è crollata, prima di registrare di nuovo un andamento positivo a partire dal 2003. Il tasso di disoccupazione è quindi passato dall'11 % nel 1999 al 7,4 % circa della popolazione attiva ufficialmente registrata alla fine del 2006. Circa il 35 % della popolazione occupata svolge lavori non dichiarati (⁷).

2.6.2. Nonostante l'aumento costante dei salari reali, il livello medio resta molto basso, e nel 2006 era pari a 129 dollari (⁸). Occorre comunque tenere conto anche di altre fonti di reddito:

da un lato, una quota elevata di famiglie beneficia delle rimesse in valuta inviate da un parente espatriato e, dall'altro, il lavoro non dichiarato rimane estremamente diffuso. Secondo l'organismo ufficiale per le statistiche, infatti, oltre 200 000 lavoratori (vale a dire il 15 % della popolazione attiva) sono occupati in imprese non registrate, mentre il 35 % del personale delle imprese riconosciute non verrebbe dichiarato dai datori di lavoro (soprattutto nell'edilizia, nell'agricoltura e nella silvicoltura).

2.6.3. Un gran numero di cittadini moldovi ha lasciato il paese per lavorare all'estero, per lo più illegalmente. Questo esodo, in parte stagionale, stimato a circa 1 milione di adulti, rappresenta il 30 % circa della manodopera complessiva. La perdita di capitale umano e il relativo impatto sul finanziamento della previdenza sociale rappresentano solo alcune delle conseguenze negative di quest'ondata migratoria. Visto il livello di povertà, è del resto probabile che la migrazione economica rimanga una realtà anche negli anni a venire.

2.7. I punti deboli dell'economia moldova

2.7.1. Un'economia nella sfera d'influenza russa

2.7.2. Il disastroso crollo del PIL moldovo negli anni '90 è stato determinato da una serie di cause esogene, tra cui la perdita di mercati, la dipendenza energetica, l'emigrazione di personale qualificato e la secessione della regione industriale della Transnistria.

2.7.3. Malgrado una sensibile ripresa della crescita iniziata nel 2000 (fino al 6-8 % l'anno), l'economia rimane molto vulnerabile (crescita del 4 % nel 2006) e rischia tendenzialmente di indebolirsi ulteriormente nel 2007. Alla base di questo rallentamento vi è essenzialmente il raddoppio del prezzo del gas nel 2006 imposto dal distributore Gazprom.

2.7.4. Irritata dalla posizione filo-europea del Presidente della Moldova, la Russia, come strumento di pressione politica, ha chiuso i propri mercati al vino moldovo. Nel 2006 la Moldova è stata privata di una delle sue principali fonti di reddito da esportazione (il vino moldovo rappresenta infatti il 35 % delle esportazioni totali e l'85 % del vino esportato è destinato al mercato russo).

2.8. Un'economia dominata dal settore agroalimentare

2.8.1. La Moldova rimane un paese a carattere prevalentemente rurale. L'agricoltura rappresenta oltre il 30 % del PIL (⁹) e una quota considerevole delle esportazioni (65 %); l'agricoltura familiare ha una funzione determinante nell'autoapprovvigionamento alimentare delle città e delle campagne. L'industria agroalimentare occupa anch'essa un posto importante nell'economia. La qualità e la quantità dei raccolti incidono sui settori dell'industria leggera sia a monte che a valle (fertilizzanti chimici, bottiglie, imballaggi).

2.9. Il ruolo decisivo delle rimesse dei migranti alle famiglie

2.9.1. Dopo questa profonda recessione è innegabile che i limitati risultati economici ottenuti non sono dovuti a una ricostruzione dell'economia, bensì a una massiccia iniezione di valute (pari al 30 % del PIL moldovo) da parte dei cittadini moldovi emigrati all'estero: tra 600 000 e 1 milione di moldovi lavorano nell'Europa occidentale (il 19 % in Italia) o in Russia (il 60 %) e nel 2006 essi hanno inviato nel loro paese un miliardo di euro.

(⁷) Dati statistici forniti dagli enti pubblici moldovi.

(⁸) *Idem*.

(⁹) *Idem*.

2.9.2. In assenza di un clima favorevole agli investimenti, questi fondi non servono a finanziare nuove attività economiche. L'afflusso di denaro determina invece un rincaro dei prezzi nel settore immobiliare, una forte domanda di prodotti importati e infine pressioni inflazionistiche.

3. Democrazia, rispetto dei diritti umani e buona governance

3.1. Sviluppo umano

3.1.1. Nel 2006 la Moldova si collocava al 114° posto nella classifica stilata dal Programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo in base all'indice di sviluppo umano, occupando così l'ultimo posto tra i paesi europei e anche uno degli ultimi tra le ex Repubbliche sovietiche.

3.1.2. La mancanza di indipendenza dei mezzi di comunicazione, lo scarso rispetto dei diritti umani e i problemi relativi al funzionamento del sistema giudiziario compromettono le iniziative dei cittadini moldovi e le capacità organizzative della società civile.

3.1.3. L'indipendenza dei media è uno dei principali punti evidenziati nel recente rapporto del Consiglio d'Europa (settembre 2007) ⁽¹⁰⁾. La riforma della legislazione sul diritto di espressione è sicuramente importante, ma non basta a garantire la libertà di espressione nella pratica. L'imparzialità e la deontologia sono condizioni altrettanto necessarie per la professione dei giornalisti. Questo presuppone che i giornalisti, in particolare quelli dei media audiovisivi, non subiscano pressioni da parte delle autorità politiche.

3.2. Un livello di corruzione elevato

3.2.1. La criminalità organizzata costituisce un problema di sicurezza fondamentale che ostacola il funzionamento delle istituzioni e gli investimenti. Le attività delle organizzazioni criminali sono estremamente dannose: promuovono l'evasione fiscale, facilitano il contrabbando e diffondono la corruzione. L'indice di corruzione nel mondo per il 2006 elaborato da *Transparency International* (in cui la Moldova occupava l'81° posto), assegna al paese un punteggio di 3,2 su 10, cioè pari a quello dei paesi considerati molto corrotti. Tuttavia, il recupero di qualche posizione in questa classifica testimonia della volontà del governo e della società civile di lottare contro la corruzione.

3.3. Fragilità delle conquiste democratiche in una struttura di potere a tradizione autoritaria

3.3.1. Il CESE invita le autorità moldove a tenere conto delle conclusioni degli osservatori internazionali (un numero consistente di un centinaio di osservatori dell'OSCE inviato in occasione delle elezioni locali di giugno) al fine di correggere tutti gli aspetti che non sono perfettamente in linea con le regole europee in materia di elezioni. Le elezioni legislative del 2009 potrebbero essere così organizzate in condizioni più democratiche.

3.3.2. Le relazioni del Consiglio d'Europa incoraggiano la Moldova a proseguire gli sforzi, in particolare quelli a favore dell'indipendenza e dell'efficacia della giustizia, del pluralismo dei media e del rafforzamento della democrazia locale. La

Moldova ha beneficiato dell'assistenza dell'Iniziativa europea per la democrazia e i diritti dell'uomo (EIDHR) nel quadro dei progetti regionali per il periodo 2002-2004 e a partire dal 2007. Tale iniziativa ha sostenuto le azioni della società civile intese a promuovere la democrazia e i diritti umani.

3.4. La Transnistria, una sfida geopolitica di vicinato

3.4.1. La Transnistria, che conta sull'appoggio della Russia e sulla presenza di un contingente militare russo, continua a rappresentare una fonte di tensione e di insicurezza ai confini dell'UE e costituisce una delle tessere del puzzle geopolitico della regione.

3.4.2. La ricerca di una soluzione politica al problema della secessione della Transnistria costituisce anch'essa una priorità del piano d'azione dell'UE. Quest'ultima ha manifestato un rinnovato interesse per questo conflitto nella prospettiva dell'adesione della Romania e della Bulgaria, adesione che fa ora della Moldova un paese direttamente confinante con l'UE. Su questo problema il coinvolgimento dell'UE nel 2005 è stato rafforzato dalla nomina di un rappresentante speciale (dal marzo 2007 Kálmán MIZSEI) dotato dello status di osservatore nel quadro dei cosiddetti negoziati «5 + 2». Attualmente i negoziati sono in una fase di stallo.

3.4.3. Inoltre questa zona viene considerata il crocevia di una criminalità organizzata (traffico di armi e di materiale strategico, riciclaggio di denaro sporco, traffico di droga e tratta di esseri umani) di cui si servono non solo le organizzazioni criminali locali ma anche quelle russe, ucraine o di altri paesi.

3.5. La missione UE di assistenza alle frontiere fra la Moldova e l'Ucraina (EUBAM)

3.5.1. Le relazioni tra la Moldova, *enclave* in territorio ucraino, e l'Ucraina sono complicate dal conflitto della Transnistria e dalle relazioni UE-Russia, tanto che questa situazione viene definita il pasticcio moldovo. La Moldova è un luogo sia di transito che di origine di traffici, visto che le sue frontiere sono assai permeabili e offrono uno sbocco sul Mar Nero attraverso il porto di Odessa.

3.5.2. La creazione, nel dicembre 2005, della missione UE di assistenza e sorveglianza delle frontiere (EUBAM) a seguito della richiesta congiunta dei presidenti dell'Ucraina e della Moldova ha costituito un passo decisivo per la stabilizzazione del paese e per la lotta contro il contrabbando. Un centinaio tra funzionari doganali e guardie di frontiera provenienti da 17 Stati membri dell'UE osservano e assistono i colleghi moldovi e ucraini, esercitando una notevole pressione sul governo della Transnistria autoproclamata indipendente. Questa missione, che concentra i propri sforzi sulle persone e sulle zone a rischio, è riuscita a riportare alcuni successi concreti.

3.5.3. Nel novembre 2006 la missione è stata arricchita di un sistema automatizzato per lo scambio di informazioni inteso ad accrescere l'efficacia dei controlli di frontiera. La missione è stata prorogata fino al novembre 2009. Il CESE auspica che venga mantenuto un impegno costante per rendere sicura questa frontiera.

⁽¹⁰⁾ Rapporto sulla Moldova presentato nel settembre 2007 dalla Commissione per il rispetto degli obblighi e degli impegni degli Stati membri del Consiglio d'Europa.

4. Quadro generale della società civile moldova e delle sue attività

4.1. Principali osservazioni della missione del CESE nel 2004

4.1.1. In questo contesto politicamente ed economicamente difficile le circostanze non sono state favorevoli alle attività della società civile. Il numero di uomini e donne potenzialmente disponibili ad operare all'interno delle organizzazioni della società civile a livello nazionale o locale si è sensibilmente ridotto, essenzialmente a causa dell'immigrazione, soprattutto tra i giovani adulti con un buon livello di istruzione. I rapporti tra tali organizzazioni e gli organismi statali sono stati solo sporadici. La centralizzazione delle strutture amministrative ha ostacolato lo sviluppo di movimenti sociali. In breve, il paternalismo così chiaramente radicato nella società moldova attribuisce allo Stato la principale responsabilità di garantire il benessere della popolazione. Il modo in cui il Presidente assolve la sua funzione incarna manifestamente la volontà della maggioranza della popolazione di essere guidata da un uomo forte.

4.1.2. Ad eccezione dello statuto dei partiti politici, nella costituzione moldova non vi è alcun accenno alle organizzazioni della società civile né al diritto di riunione. Viene tuttavia menzionato il diritto di *creare dei sindacati e di aderirvi* (articolo 42), come pure il riconoscimento della libertà di associazione (articolo 40). Le condizioni per la creazione di organizzazioni non governative sono migliorate con la *legge sugli organismi pubblici e le fondazioni* (1997). Sul piano pratico si sono potute osservare delle sovrapposizioni tra le personalità che rivestono incarichi nell'apparato statale e nei partiti al governo, da un lato, e gli organismi che rappresentano gli interessi economici o politici, dall'altro.

4.1.3. A giudizio di taluni osservatori, in particolare del Consiglio d'Europa⁽¹¹⁾, la legislazione sul sistema giudiziario è stata riformata in modo tale da garantire il rispetto del diritto in generale anche per quanto riguarda, più in particolare, la società civile. Tuttavia, la Moldavia continua ad essere oggetto di una procedura di monitoraggio del Consiglio d'Europa, rivolta in particolare a garantire l'indipendenza dell'apparato giudiziario.

4.2. Aggiornamento della situazione della società civile nel 2007 in base ad alcuni studi effettuati da esperti⁽¹²⁾

4.2.1. In base ai dati forniti da fonti diverse si può constatare un aumento impressionante del numero complessivo di ONG. Esso è passato, secondo le stime contenute nello studio del CESE, da circa 3 000 nel 2004 ad oltre 7 000 nel 2007⁽¹³⁾, ma

⁽¹¹⁾ *Rispetto degli obblighi e degli impegni della Moldavia*, Consiglio d'Europa, 14 settembre 2007.

⁽¹²⁾ Studi sulla società civile moldova: *L'Unione europea e la società civile in Moldavia* — conclusioni della conferenza organizzata dall'AETI e dall'ECAS, giugno 2006; *Rafforzare il dialogo tra il governo e la società civile moldova in merito all'applicazione del piano d'azione UE-Moldavia* — conclusioni del convegno organizzato dalla fondazione Eurasia, dal ministero degli Affari esteri moldovo e da USAID, aprile 2006; *Rafforzare il settore non governativo nella regione della Repubblica moldova interessata dal conflitto*, IMAC febbraio 2007; *Studio sullo sviluppo delle organizzazioni non governative in Moldavia*, elaborato per la conferenza dei donatori, progetto PNUS, maggio 2007; *Indagine sulle ONG attive nel settore sociale nella Repubblica moldova*, progetto UE, Transtec, maggio-giugno 2006; *Migliorare la sostenibilità finanziaria delle organizzazioni della società civile moldova*, PNUS e SOROS 2005; *Sondaggio sullo sviluppo delle organizzazioni non governative nella Repubblica moldova*; *Relazione di seguito del Consiglio d'Europa*, settembre 2007; *Paesi in transizione 2007: Moldavia, CEPS, George Dura e Nio Popescu 2007*; *La situazione in Transnistria, People in Need (CZ)*, novembre 2006.

⁽¹³⁾ Studio del Programma delle Nazioni Unite sullo sviluppo, maggio 2007.

lo studio precisa che «nel 54 % dei casi non è possibile contattare queste organizzazioni». Secondo tali stime, attualmente meno del 20 % delle organizzazioni registrate sono attive. Inoltre, si osserva una crescita sostanziale delle ONG a livello locale e regionale, anche nella regione della Transnistria.

4.2.2. La concentrazione geografica delle ONG nella regione della capitale Chisinau rimane predominante, anche se diminuisce in termini relativi: «Negli ultimi 4 anni il 67 % delle ONG registrate sono state create a livello nazionale e l'82 % a livello locale»⁽¹⁴⁾. Queste ONG sono generalmente attive in tutti gli ambiti della società moldova, anche se spesso sono i donatori esterni a determinarne le priorità.

4.2.3. Sembra che i contatti tra le organizzazioni sindacali e padronali e le ONG che rappresentano diverse attività continuano ad essere limitati, soprattutto a causa di una scarsa conoscenza e di una certa diffidenza reciproche. Si sta tuttavia verificando un'eccezione in Transnistria, con l'emergere di relazioni tra alcune ONG e un gruppo di uomini d'affari.

4.2.4. L'entrata in vigore nel 2005 del piano d'azione UE-Moldavia ha dato un nuovo impulso alla società civile, soprattutto a livello del tessuto associativo per l'attuazione di numerosi progetti, nonostante l'assenza di consultazioni nel corso della preparazione del piano stesso.

5. Evoluzione della strutturazione delle parti sociali

5.1. Presentazione delle organizzazioni di datori di lavoro

5.1.1. La Camera del commercio e dell'industria (CCI), in relazione con *Eurochambres*, costituisce dal 1999 la principale organizzazione delle imprese. Essa rappresenta oltre 1 500 imprese di tutti i settori. La CCI moldova non rilascia più certificati di origine per i prodotti commercializzati nella CSI e non controlla più le esportazioni verso l'UE, che ormai per poter usufruire dell'SPG sono soggette a controllo. La CCI sta diventando in primo luogo una camera di commercio al servizio delle imprese. In particolare, essa contribuisce al sostegno delle esportazioni di prodotti moldovi e alla creazione di imprese miste con imprese straniere, oltre ad offrire un'ampia gamma di servizi alle imprese⁽¹⁵⁾. Essa fa inoltre parte della rappresentanza ufficiale in seno all'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL) ed ospita un centro di informazione europea. Vasile Tarlev, primo ministro dal 2001, ha in passato esercitato funzioni importanti in seno alla CCI moldova. Le piccole e medie imprese con meno di 30 dipendenti hanno fondato un'associazione a parte, strettamente legata alla CCI dal punto di vista organizzativo e finanziario.

5.1.2. Attualmente in Moldavia esiste una Confederazione nazionale dei datori di lavoro che fa parte anche della rappresentanza moldova presso le conferenze internazionali dell'OIL e rappresenta i datori di lavoro negli incontri tra le parti sociali organizzati dalla presidenza moldova. Nel 2006 il governo, rispondendo positivamente a una denuncia presentata all'OIL, ha autorizzato la detraibilità fiscale per i contributi che i datori di lavoro versano alle loro organizzazioni.

⁽¹⁴⁾ *Ibidem*, pag. 3.

⁽¹⁵⁾ Cfr. la nota di informazione della CCI, maggio 2007.

5.1.3. Le parti sociali hanno concluso tre nuovi contratti collettivi a livello nazionale e undici contratti collettivi settoriali e locali. I loro effetti concreti rimangono limitati al dialogo sociale, visto che la CCI, pur essendo riconosciuta dall'OIE, rimane essenzialmente una camera di commercio al servizio delle imprese.

5.2. Bilancio degli sviluppi a livello sindacale

5.2.1. Fino al 2000 i lavoratori moldovi erano rappresentati dalla «Federazione generale dei sindacati della Repubblica moldova (FGSRM)», una federazione unitaria costituita nel 1990 sulla base dell'organizzazione dei sindacati dell'Unione sovietica. Questa struttura ha quindi preso il nome di «confederazione» nel 2000, diventando così la «Confederazione dei sindacati della Repubblica moldova» (CSRM). All'interno dell'organizzazione vennero però a crearsi delle tensioni, dovute a contrasti tra i settori dell'agricoltura, dell'industria e dei servizi, tra la popolazione di lingua moldova e quella di lingua russa, tra la destra nazionale e il partito comunista. Nel 2000 un certo numero di federazioni professionali — 14 federazioni industriali oltre a quelle del settore della cultura e della pubblica amministrazione — lasciarono la CSRM per fondare una nuova confederazione, la CSL *Solidaritatea*. A seguito delle dimissioni della direzione della CSRM, l'organizzazione si è data un nuovo leader, Petru Chiriac. Non ha però avuto successo un tentativo di riunificazione, nonostante gli sforzi di mediazione intrapresi dalla Confederazione internazionale dei sindacati (ex CISL), alla quale la CSRM aveva aderito nel 1997. Tra le cause del fallimento ricordiamo l'esistenza di conflitti personali, ma anche di conflitti sulla divisione del patrimonio sindacale e soprattutto differenze di sensibilità politica tra la CSRM, più vicina ai partiti di lingua moldova, di destra e di ispirazione cristianodemocratica, e *Solidaritatea*, che si è dichiarata vicina fin dall'inizio al partito comunista, e in cui prevalgono i russofoni.

5.2.2. La divisione sindacale si è complicata nel 2001, con il successo elettorale del partito comunista e l'elezione del suo leader, Vladimir Voronin, alla presidenza della Repubblica. La scelta da parte di *Solidaritatea* di assumere un atteggiamento improntato alla cooperazione al fine di ottenere delle conquiste sociali, e l'adozione da parte della CSRM di una posizione più rivendicativa e critica, hanno compromesso i rapporti tra il potere e le due organizzazioni sindacali. Il governo, grazie anche ai suoi legami con il partito comunista e con l'amministrazione pubblica, ha quindi scelto di privilegiare sistematicamente *Solidaritatea* e di indebolire la CSRM.

5.2.3. Nel gennaio 2004 le ripetute e sistematiche ingerenze delle autorità pubbliche hanno indotto la CSRM, sostenuta dall'ex CISL, ed alcune federazioni professionali (UITA e ISP) a presentare una denuncia per violazione della libertà di associazione al comitato della libertà sindacale (CLS) dell'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL). Nella sua relazione intermedia del 2006 il CLS ha chiesto che si svolgessero delle inchieste indipendenti sulle diverse interferenze menzionate dagli autori della denuncia. Esso ha inoltre notato che la Moldova non disponeva di alcun meccanismo per sanzionare in maniera dissuasiva le violazioni dei diritti sindacali e garantire quindi il rispetto delle norme internazionali in materia. Nel 2005 si è deciso di organizzare una missione dell'Ufficio internazionale del lavoro dell'OIL. Nel 2005 la ex CISL ha richiamato l'attenzione della Commissione europea sulla situazione del paese, presentando una relazione critica nel quadro dell'SPG accordato alla Moldova. Finora il governo moldovo non ha preso alcun provvedimento per modificare la legislazione o per

conformarsi alle raccomandazioni del CLS. Per le autorità moldove, malgrado i diversi fatti presentati nella denuncia, il tutto si riduceva a una questione di rivalità tra due organizzazioni sindacali.

5.2.4. In realtà le autorità hanno incoraggiato sempre più apertamente la ricostituzione di una confederazione sindacale unica (cfr. il discorso del Presidente Voronin al congresso di *Solidaritatea* del 2005). Dal 2005-2006 i rapporti di forza tra le due organizzazioni si sono progressivamente invertiti (nel 2001 la CSRM contava 450 000 affiliati e *Solidaritatea* 200 000). Nel 2006 *Solidaritatea* è chiaramente diventata l'organizzazione più rappresentativa. Nel giugno 2007 un congresso ha riunificato le due organizzazioni. La Confederazione internazionale dei sindacati (CIS) le ha già informate che non intende trasferire l'affiliazione della CSRM alla nuova organizzazione «riunificata». Questa dovrà prima dimostrare la propria indipendenza dai poteri pubblici e manifestare chiaramente il proprio impegno a favore dei principi di libertà di associazione e di libertà di contrattazione collettiva.

6. Panoramica su alcuni movimenti associativi e ONG

6.1. Principali conclusioni dello studio realizzato dal CESE nel 2004

6.1.1. Dal 1991, anno dell'indipendenza del paese, in Moldova il numero di ONG registrate a livello locale e nazionale avrebbe raggiunto oggi le 2 800 unità circa. Molte delle ONG iscritte nel registro dello Stato, in particolare quelle create da operatori economici o dalle autorità, avevano una missione temporanea da portare a termine nella fase iniziale della transizione. Esse non possono pertanto essere considerate come attori indipendenti della società civile. Occorre inoltre tenere conto delle organizzazioni che dal 2001 si sono associate alle grandi manifestazioni dell'opposizione contro il governo comunista.

Analogamente a quanto avviene in altri paesi in via di transizione, le attività delle ONG moldove si concentrano nella capitale per tentare di influire su coloro che detengono il potere. Nell'attuale contesto politico il numero delle vessazioni alle quali le ONG sono sottoposte è in aumento, in particolare nei loro nuovi ambiti di attività: le politiche per la gioventù come pure la protezione dei consumatori e dell'ambiente. In Transnistria le loro attività sono limitate da un forte controllo politico.

6.1.2. Alcune delle principali organizzazioni che forniscono aiuti finanziari (Soros, USAID, Eurasia, Hebo, *British Peace Building*) operano nei settori dell'istruzione, della cultura e dei diritti umani.

6.1.3. Le organizzazioni giovanili, il cui serbatoio di reclutamento si sta riducendo a seguito dell'aumento dell'emigrazione, chiedono al governo una politica proeuropea che non sia puramente retorica. Esse auspicano che l'UE offra loro la possibilità di partecipare a programmi di scambio. Secondo la maggior parte dei rappresentanti della società civile, i futuri programmi di sostegno dell'UE non dovrebbero essere negoziati e attuati solamente con il governo (come avvenne nel caso di Tacis) ma anche con i rappresentanti delle ONG attive.

6.2. Osservazioni sulla recente evoluzione del tessuto associativo secondo alcuni studi di esperti

6.2.1. In occasione delle ultime elezioni del 2005, circa 200 ONG hanno formato per la prima volta una coalizione unita e indipendente che ha avviato una campagna di osservazione nel

paese. Questa «Coalizione civica 2005»⁽¹⁶⁾, assai visibile e influente tra i media, è tornata alla ribalta con le elezioni del 2007, contribuendo ad accrescere la credibilità delle ONG presso la popolazione.

6.2.2. In modo schematico, in Moldova si possono distinguere tre categorie diverse di ONG. La prima raggruppa delle grandi organizzazioni ben attrezzate e conosciute, con sede nella capitale e facenti parte di reti internazionali⁽¹⁷⁾. La seconda comprende la maggior parte delle ONG meno sviluppate, spesso costituite da un'unica persona (*one man show*), con una capacità operativa limitata, ma alla costante ricerca di fondi. Un terzo gruppo è costituito da alcune «GONGO», ovvero ONG prestanome per personaggi del governo, che, come in altri paesi, vengono create e finanziate interamente dai governi.

6.2.3. In Transnistria il gruppo di queste «GONGO» è onnipresente, visto che il regime Smirnov continua a cercare alleati nella società civile per sostenere la sua strategia e restare al potere. Uno studio ceco pubblicato di recente e realizzato da una ONG menziona anche altre due categorie tra le 900 ONG della Transnistria⁽¹⁸⁾: delle organizzazioni tradizionali come i movimenti di lavoratori, donne e giovani, nonché ONG minori aperte ai contatti con Chisinau e con le reti internazionali. Alcune di queste scelgono di registrarsi presso le autorità moldove per poter accedere agli aiuti europei.

6.3. Attuali meccanismi di consultazione della società civile e di negoziato con le parti sociali

6.3.1. Dal 2005 diversi ministeri moldovi hanno aperto o rafforzato un dialogo con una parte della società civile, adottando le seguenti procedure: una riunione consultiva mensile presso il ministero degli Affari esteri e dell'integrazione europea e una conferenza nazionale tenutasi nell'aprile 2006 che ha portato all'adozione di 18 conclusioni per «migliorare la collaborazione tra il governo e la società civile». Nel contempo, altri ministeri, in particolare quelli della Giustizia, dell'Agricoltura e delle Finanze, hanno avuto regolari contatti con alcuni elementi della società civile. Sono attualmente in corso diversi progetti, in particolare con il Programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo, intesi a semplificare le pratiche per la registrazione e a migliorare la precaria situazione finanziaria di numerose ONG.

6.3.2. Il Parlamento moldovo, su sollecitazione di Marian Lupu, ha attuato dal 2006 un «concetto di cooperazione tra il Parlamento e la società civile» fissando degli obiettivi estremamente ambiziosi e proponendo una serie di meccanismi e di forme di cooperazione come la «consultazione permanente on-

line», riunioni ad hoc o audizioni pubbliche con alcune commissioni parlamentari e una conferenza annuale.

6.3.3. Da due anni diverse ONG cercano di partecipare concretamente all'attuazione del piano d'azione con l'UE nei suoi diversi ambiti, incoraggiati in particolare dalle esperienze positive dei loro vicini rumeni e ucraini. Questo approccio è stato anche incoraggiato dal Parlamento europeo che, nel maggio 2007, ha adottato una relazione sul tema.

6.3.4. Per quanto riguarda le relazioni sindacali, non appare sorprendente che il dialogo sociale in Moldova proceda piuttosto a rilento. Esisteva una «commissione repubblicana per la contrattazione collettiva», che però funzionava più come un centro informazioni su decisioni prese in altre sedi che come uno spazio autentico di consultazione e dialogo. Le parti interessate non avevano alcun influenza sull'ordine del giorno di tale commissione: pertanto non è stato possibile esaminare la denuncia né il seguito da dare alle raccomandazioni del CLS. Tale commissione non disponeva di un proprio segretariato, né di strutture decentrate a livello regionale o settoriale. Va inoltre segnalato che la FGSRM (l'attuale CSRM), con il sostegno dell'ex CISL e di organizzazioni sindacali europee, aveva lanciato diversi programmi di cooperazione con la Confederazione della Transnistria.

6.3.5. Nel 2006 è stata adottata una legge sull'organizzazione e il funzionamento di una commissione nazionale della contrattazione collettiva, con commissioni settoriali e territoriali. Questa commissione nazionale è composta di 18 membri, 12 dei quali designati dalle parti sociali.

In conclusione, è ancora troppo presto per valutare il concreto funzionamento dei meccanismi di consultazione e di negoziazione recentemente istituiti come pure l'efficacia della cooperazione avviata dal governo. Sarà possibile effettuare una valutazione solo nel lungo periodo e in base a principi e a modalità chiaramente definiti.

Per quanto riguarda gli sviluppi in corso nelle relazioni UE-Moldova, tenuto conto del carattere di novità rappresentato da queste forme di dialogo sociale e civile, il CESE vorrebbe avviare degli scambi con la società civile moldova.

Il CESE raccomanda di organizzare una conferenza già nel 2008, affinché l'inizio degli scambi a livello di società civile coincida con la preparazione di un nuovo quadro per le relazioni tra l'UE e la Repubblica moldova.

Bruxelles, 12 dicembre 2007.

Il presidente

del Comitato economico e sociale europeo

Dimitris DIMITRIADIS

⁽¹⁶⁾ Relazione di valutazione della Fondazione Eurasia (ottobre 2005).

⁽¹⁷⁾ Cfr. alcuni esempi citati nella relazione *NGO Scores for Moldova, 2005*, pubblicata da USAID.

⁽¹⁸⁾ Ondrej Soukop, *ONG People in Need*, Praga 2007.