

**Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Il ruolo della società civile nelle relazioni Unione europea-Montenegro»**

(2011/C 18/03)

Relatrice: **DRBALOVÁ**

Con lettera datata 14 luglio 2009, i commissari europei Margot WALLSTRÖM e Olli REHN hanno invitato il Comitato economico e sociale europeo ad elaborare un parere esplorativo sul tema:

*Il ruolo della società civile nelle relazioni Unione europea-Montenegro.*

La sezione specializzata Relazioni esterne, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 12 aprile 2010.

Alla sua 462<sup>a</sup> sessione plenaria, dei giorni 28 e 29 aprile 2010 (seduta del 28 aprile), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 101 voti favorevoli, nessun voto contrario e 6 astensioni.

**1. Raccomandazioni volte a rafforzare la validità del parere, sia per il Montenegro che per le istituzioni dell'UE**

Raccomandazioni al Parlamento del Montenegro

1.1 La procedura di nomina dei rappresentanti delle ONG presso il Consiglio nazionale per l'integrazione nell'UE <sup>(1)</sup> dovrebbe essere definita mediante decreto parlamentare, sulla base di criteri chiari volti a stabilire la credibilità e la legittimità delle ONG con un'attività comprovata nell'ambito degli affari UE.

1.2 Le posizioni delle ONG dovrebbero essere incorporate nella legge sul volontariato, ancora da approvare.

Raccomandazioni al governo del Montenegro

1.3 Occorre intensificare la lotta contro la corruzione, in linea con la raccomandazione formulata nella relazione della Commissione europea sui progressi compiuti dal Montenegro. La corruzione resta infatti prevalente in molti settori e continua a rappresentare un problema di particolare gravità.

1.4 È necessario intensificare l'attuazione della strategia nazionale adottata per la cooperazione tra il governo del Montenegro e le organizzazioni non governative. Vanno altresì istituiti meccanismi chiari per attribuire alle ONG una reale rappresentanza in seno ai diversi organi, come stabilito nella sostanza della normativa esistente, in particolare all'interno del previsto Consiglio per la cooperazione con le ONG, nel cui ambito i rappresentanti di tali organizzazioni non dovrebbero essere eletti dal governo, ma solo sottoposti a verifica in base a criteri di idoneità.

<sup>(1)</sup> Il Consiglio nazionale per l'integrazione nell'UE collabora con il Parlamento ma, oltre ai deputati, esso è composto anche di rappresentanti della magistratura, delle ONG, dell'Università del Montenegro, dell'Accademia delle scienze del Montenegro, del Consiglio sociale e del gabinetto del Presidente.

1.5 L'attuale Ufficio per la cooperazione con le ONG dispone di risorse umane e tecniche decisamente limitate per fornire un'adeguata assistenza alle ONG e garantirne l'ulteriore sviluppo in Montenegro. Occorre pertanto attribuire una priorità elevata al progetto di istituire un Consiglio governativo per le ONG che comprenda dei rappresentanti effettivi di tali organizzazioni.

1.6 Bisogna specificare chiaramente la disciplina fiscale delle ONG e adottare, ove necessario, delle leggi di accompagnamento. Inoltre le ONG dovrebbero essere coinvolte più efficacemente nei dibattiti pubblici sui progetti di legge, in modo da contribuire al processo di allineamento della legislazione montenegrina alle norme e alle migliori prassi dell'UE. Lo stesso vale per gli aggiornamenti del Piano nazionale per l'integrazione e della programmazione dello strumento di preadesione (*Instrument for Pre-accession Assistance - IPA*).

1.7 È necessario aggiornare e pubblicare il registro delle ONG sul sito web dell'organo competente per fornire dettagli precisi sul numero di ONG e bloccare, in questo modo, le manipolazioni in tale ambito; tutte le ONG dovrebbero pubblicare regolarmente relazioni finanziarie e sul proprio operato per contribuire al processo globale di trasparenza nella società e rafforzare la propria credibilità. Occorre adottare una base giuridica adeguata, ossia delle normative in merito alle attività produttive nel settore dell'agricoltura, della pesca e di altre professioni autonome, e il diritto di aderire ad un sindacato va esteso a tutti i lavoratori, non soltanto ai dipendenti.

1.8 Attraverso il progetto di legge sulle organizzazioni sindacali ancora in fase di elaborazione occorre creare un quadro legislativo che stabilisca criteri trasparenti e non discriminatori per la rappresentatività delle organizzazioni sindacali e consenta la pluralità sindacale nel paese. Oltre a quelli relativi ai sindacati, tale legge dovrebbe fissare anche dei criteri per la rappresentatività delle associazioni dei datori di lavoro.

1.9 Si raccomanda di sfruttare appieno le potenzialità del Consiglio sociale e utilizzarlo come uno strumento efficace per consultare e informare le parti sociali al fine di affrontare tutte le questioni economiche e sociali pertinenti.

1.10 Le porte della Commissione governativa per l'integrazione europea devono essere aperte ai rappresentanti delle parti sociali, che vanno progressivamente coinvolti nel processo di integrazione del paese nell'Unione europea.

#### Raccomandazioni alla Commissione europea

1.11 Si raccomanda di applicare due nuovi indicatori nel quadro del processo di monitoraggio: uno relativo allo sviluppo della società civile e il secondo al dialogo sociale, in modo da favorire un coinvolgimento più intenso ed efficace della società civile nel processo di preadesione.

1.12 Bisogna continuare a sostenere i partenariati con la società civile e lo sviluppo delle capacità, oltre a coinvolgere la società civile nella programmazione IPA e promuovere l'istituzione di un comitato consultivo misto UE-Montenegro non appena il Montenegro avrà ottenuto lo status di paese candidato.

#### Il Comitato economico e sociale europeo

1.13 proseguirà la cooperazione con la società civile organizzata in Montenegro per assisterla nel processo di preadesione e compiere passi concreti verso l'istituzione di un comitato consultivo misto UE-Montenegro.

## 2. Fatti e cifre principali sul Montenegro

2.1 In seguito allo smembramento della Federazione jugoslava, avvenuto dopo il 1989, il Montenegro si è ritrovato in una situazione precaria. Tra il 1991 e il 1992 Slovenia, Croazia, Bosnia-Erzegovina e Macedonia si sono separate dalla Jugoslavia. Il 27 aprile 1992, a Belgrado, Serbia e Montenegro hanno approvato congiuntamente la costituzione della Repubblica federale di Jugoslavia. Tuttavia, malgrado questa riaffermazione del proprio attaccamento politico alla Serbia, il Montenegro non ha mai smesso di provare un sentimento di identità specifica e distinta. Il 4 febbraio 2003 è stata adottata la Carta costituzionale dell'unione degli Stati di Serbia e Montenegro.

2.2 Il 21 maggio 2006 la Repubblica del Montenegro ha indetto un referendum per l'indipendenza, conclusosi con la vittoria del sì. L'indipendenza è stata dichiarata il 3 giugno dello stesso anno.

2.3 Il Montenegro è lo Stato più piccolo dei Balcani occidentali, con una superficie di 13 812 km<sup>2</sup> e una popolazione di 620 145 abitanti, un aspetto che influenza anche la sua posizione nell'ambito del più ampio contesto geostrategico e politico regionale.

2.4 La composizione multi-etnica della società è sempre stata considerata uno dei principali punti di forza del paese. La maggioranza della popolazione è costituita da montenegrini

(43,16 %), seguiti da serbi (31,99 %), bosniaci (7,77 %), albanesi (5,03 %), musulmani <sup>(2)</sup> (3,97 %) e croati (1,10 %).

2.5 Nel 2008 <sup>(3)</sup> il PIL pro capite era di 4 908 euro (il 43 % della media dell'UE) e il tasso di disoccupazione arrivava al 16,8 %. Il salario netto medio era di 416 euro <sup>(4)</sup>, ma il 12,2 % dei cittadini viveva con meno di 116 euro al mese, e il 4,7 % della popolazione si trovava in condizioni di estrema indigenza. L'inflazione dei prezzi al dettaglio era pari al 9 % nel 2008. Nel 2009 il debito pubblico ammontava a 1 071,1 milioni di euro, ovvero il 34,7 % del PIL <sup>(5)</sup>, mentre il debito interno era pari a 426 milioni di euro (13,8 %) e il debito estero a 645,2 milioni di euro (20,9 %). Il tasso di alfabetizzazione degli adulti raggiungeva il 97,5 %.

## 3. Relazioni tra l'UE e il Montenegro

3.1 La sfida fondamentale che il Montenegro si trova oggi ad affrontare è la creazione dello Stato e delle istituzioni, il rispetto delle norme e dei criteri stabiliti dall'UE e, di conseguenza, l'istituzione di uno Stato di diritto efficiente che includa a pieno titolo tutti i gruppi della società. Tali sfide fanno tutte parte del medesimo processo e si influenzano reciprocamente in maniera sostanziale: pertanto devono essere considerate nel quadro di tale interazione.

3.2 Le relazioni tra l'UE e il Montenegro si basano sull'**Accordo di stabilizzazione e di associazione (ASA)** tra le Comunità europee e i loro Stati membri e il Montenegro, oltre che sull'**accordo interinale sugli scambi commerciali e sulle questioni connesse sottoscritto nell'ottobre 2007**. Il Montenegro sta compiendo progressi nell'attuazione del **partenariato europeo**.

3.3 Dal 2007 il Montenegro riceve aiuti finanziari a titolo dello **Strumento di assistenza preadesione 2008 (IPA)**, amministrato dalla nuova delegazione UE a Podgorica. Per le componenti IPA I e II, il Montenegro ha ricevuto 31,4 milioni di euro nel 2007, 32,6 milioni di euro nel 2008 e 33,3 milioni di euro nel 2009.

3.4 La cooperazione regionale e le relazioni di buon vicinato costituiscono un elemento essenziale del **processo di ravvicinamento all'Unione europea**. Il Montenegro partecipa ai lavori relativi alle iniziative regionali, compreso il **processo di cooperazione per l'Europa sudorientale (SEECP)**, di cui **assumerà la presidenza per il periodo 2010-2011**, e il **Consiglio di cooperazione regionale (RCC)**, che ha **sostituito il patto di stabilità per l'Europa sudorientale** e si prefigge di rafforzare la dimensione regionale. Nel 2009 il Montenegro ha assunto la presidenza dell'Accordo centro-europeo di libero scambio (CEFTA) e partecipa, inoltre, al Trattato della Comunità dell'energia e all'Accordo che istituisce uno spazio aereo comune europeo (ECAA).

<sup>(2)</sup> Dati tratti dal censimento ufficiale. In tale censimento in Montenegro i musulmani sono trattati come un gruppo etnico, in linea con la prassi in uso nella ex Jugoslavia.

<sup>(3)</sup> Eurostat.

<sup>(4)</sup> Monstat, <http://www.monstat.org/Mjesecna%20saopstenja.htm>.

<sup>(5)</sup> Programma economico e fiscale 2009-2012, 21 gennaio 2010.

3.5 Il Montenegro ha continuato a intrattenere buoni rapporti bilaterali con i paesi vicini e gli Stati membri dell'UE. La cooperazione con i paesi vicini si è intensificata, in particolare nell'ambito della cooperazione transfrontaliera (quattro programmi di cooperazione transfrontaliera con: Bosnia-Erzegovina, Albania, Serbia e Croazia), della scienza e tecnologia (Albania), della tutela delle minoranze (Croazia) e della doppia cittadinanza (ex Repubblica iugoslava di Macedonia). Sulle relazioni con la Serbia continua a pesare la decisione del Montenegro di riconoscere l'indipendenza del Kosovo<sup>(6)</sup>, mentre le relazioni con la Turchia sono rimaste buone. Sono stati siglati accordi di libero scambio e di cooperazione bilaterale per la difesa. Le relazioni bilaterali con l'Italia, il principale partner commerciale del Montenegro tra gli Stati membri dell'UE, sono state ulteriormente rafforzate. Il principale partner commerciale del Montenegro nella regione resta la Serbia, con un terzo degli scambi commerciali totali del Montenegro.

3.6 In termini di collocazione sulla scena internazionale il Montenegro sta compiendo progressi costanti. È diventato membro delle Nazioni Unite, dell'OSCE, del FMI, del Consiglio d'Europa e di numerose altre organizzazioni regionali e internazionali. L'adesione all'UE viene presentata dal governo come l'obiettivo finale, obiettivo che gode di un larghissimo sostegno da parte dell'opinione pubblica<sup>(7)</sup>.

3.7 **La relazione del 2009 sui progressi compiuti dal Montenegro**<sup>(8)</sup> descrive le relazioni tra il Montenegro e l'Unione europea, prende in esame i progressi compiuti dal Montenegro verso il raggiungimento dei **criteri politici di Copenaghen**, analizza la situazione economica del paese e la sua capacità di applicare le norme europee, ossia di portare gradualmente la sua legislazione e le sue politiche in linea con l'*acquis*. Esamina, inoltre, tutte le misure adottate dal paese per affrontare la crisi finanziaria ed economica.

3.8 Benché la relazione metta in luce i progressi significativi compiuti in molti ambiti, **la pubblica amministrazione, il sistema giudiziario e le politiche di lotta contro la corruzione** continueranno a restare una sfida importante anche in futuro.

3.9 Il governo ha razionalizzato ulteriormente le proprie attività nel quadro del processo di integrazione europea, mantenendo un ritmo particolarmente sostenuto nell'adozione della nuova legislazione. Occorre tuttavia distinguere chiaramente tra l'elaborazione e l'approvazione di nuove leggi, che avvengono in genere entro tempi ragionevoli e, nella maggior parte dei casi, sono di buona qualità, e la loro attuazione, per la quale spesso mancano le risorse o la volontà politica.

<sup>(6)</sup> Ai sensi della risoluzione 1244/1999 del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite.

<sup>(7)</sup> Secondo i sondaggi condotti negli ultimi anni, tra il 75 % e quasi l'80 % dei cittadini montenegrini è favorevole all'adesione all'UE.

<sup>(8)</sup> Relazione 2009 sui progressi compiuti dal Montenegro (SEC(2009) 1336 definitivo) che accompagna la comunicazione della Commissione COM(2009) 533 definitivo *Strategia di allargamento e sfide principali per il periodo 2009-2010*.

3.10 La liberalizzazione dei visti è stato il tema principale che ha caratterizzato il 2009: il 15 luglio la Commissione europea ha proposto di liberalizzare il sistema dei visti se il Montenegro avesse soddisfatto le condizioni della tabella di marcia. Il 30 novembre 2009 i ministri dell'Interno dell'Unione europea hanno concordato formalmente di eliminare l'obbligo di visto per i cittadini della ex Repubblica iugoslava di Macedonia, della Serbia e del Montenegro al loro ingresso nell'area Schengen a partire dal 19 dicembre 2009.

3.11 Per quanto concerne i **criteri economici, è stato mantenuto il consenso interno sui punti cardine della politica economica**. Il funzionamento del meccanismo del mercato è stato messo a dura prova dall'entità degli adeguamenti che hanno interessato i conti esteri e il settore finanziario. Nel 2009 è aumentata la pressione sui conti pubblici. **La politica macroeconomica è stata ampiamente influenzata dalla crisi finanziaria** e si è concentrata sull'attuazione di una politica fiscale più cauta e sull'accelerazione delle riforme strutturali.

#### 4. La società civile<sup>(9)</sup> in un nuovo contesto socioeconomico

##### 4.1 Osservazioni preliminari

4.1.1 **In generale, la società civile montenegrina non ha radici o tradizioni storiche forti**<sup>(10)</sup>. La prima associazione di volontariato, che si dedicava essenzialmente ad attività di beneficenza, fu fondata solo alla metà del XIX secolo. I primi sindacati e le prime associazioni di lavoratori nacquero all'inizio del XX secolo. Con l'avvento del regime comunista nel 1945 si proibì alle organizzazioni indipendenti della società civile di esercitare le loro attività e si limitò fortemente il lavoro delle organizzazioni senza fini di lucro.

4.1.2 *Nel contesto del Montenegro, società civile e organizzazioni non governative sono sinonimi* - Le ONG fanno parte della società civile che, secondo la metodologia sviluppata da Civicus<sup>(11)</sup>, è costituita da altri 19 elementi. Anche cercando di applicare categorie più ampie, si deve comunque riconoscere che la società civile viene rappresentata anche *attraverso* le comunità religiose, i sindacati, i mass media, le associazioni professionali, le fondazioni, i movimenti sociali ecc. Tuttavia, nella percezione dei cittadini montenegrini, le ONG si identificano con la società civile; in gran parte ciò corrisponde al reale contributo delle ONG al radicamento dei principi di una società civile aperta e di un sano equilibrio dei poteri, ma denota anche livelli particolarmente bassi di attivismo, potenziale e iniziative sociali in altre categorie della società civile.

<sup>(9)</sup> Per società civile, nel più ampio contesto del presente parere, si intendono le organizzazioni non governative, comprese le organizzazioni professionali, le organizzazioni delle parti sociali, i consumatori, gli agricoltori, gli artigiani, le comunità religiose, le fondazioni, i movimenti sociali, i mass media, ecc.

<sup>(10)</sup> Trialog, *Montenegrin Civil Society*, Maša Lekić.

<sup>(11)</sup> Civicus - *World Alliance for Citizen Participation*, [www.civicus.org](http://www.civicus.org)

#### 4.2 I diversi gruppi di interesse in Montenegro

4.2.1 *Il quadro giuridico per l'attività delle ONG è solido* - L'istituzione di ONG è radicata nel diritto di riunione sancito dalla Costituzione<sup>(12)</sup> ed è esplicitata più in dettaglio nella legge sulle ONG<sup>(13)</sup> oltre che in varie altre leggi. Tuttavia, taluni aspetti dell'attività delle ONG non sono chiaramente definiti, soprattutto per quanto attiene al regime fiscale, e vi è quindi margine per ulteriori miglioramenti. Inoltre il progetto di legge sul volontariato, adottato dal governo il 14 gennaio 2010, non ha riconosciuto la posizione dei rappresentanti delle ONG, mettendo pertanto in dubbio lo spirito complessivo di tale legge.

4.2.2 *Registrazione delle ONG* - La procedura è semplice, tanto da favorire, in alcuni casi, la registrazione di un gran numero di ONG. Il registro era tenuto presso il ministero della Giustizia fino al 2006 quando, in linea con la modifica dei mandati in seno al governo, è stato trasferito presso il ministero dell'Interno e della pubblica amministrazione. La cifra di circa 4 500 ONG registrate, spesso citata in pubblico, non è affidabile in quanto la gestione del registro presenta alcune carenze, ossia vengono aggiunte nuove organizzazioni senza cancellare dalla cifra complessiva quelle che hanno cessato di esistere. Il governo ha comunicato l'intenzione di lanciare presto un software che risolverà tali questioni controverse. Inoltre sono registrate come ONG anche delle organizzazioni professionali come le associazioni degli agricoltori o dei pescatori, dato che non esiste un'altra base o forma giuridica che possa inquadrare le loro attività.

4.2.3 *Finanziamenti pubblici* - Gli sforzi compiuti dalle ONG nell'arco di molti anni per ottenere finanziamenti pubblici hanno fatto sì che fondi relativamente cospicui fossero messi formalmente a disposizione delle ONG a livello locale (nei bilanci degli enti locali, circa 883 900 euro<sup>(14)</sup>) e a livello nazionale (attraverso la commissione parlamentare per l'assegnazione di finanziamenti alle ONG, con un fondo stimato di 200 000 euro<sup>(15)</sup>) e tramite la commissione per l'assegnazione di una parte degli introiti ottenuti dalle lotterie, con un fondo di 3 440 000 euro<sup>(16)</sup>). Inoltre alcuni ministeri dispongono di fondi speciali per le organizzazioni che operano nei rispettivi

ambiti di competenza<sup>(17)</sup>. In totale, questi fondi potrebbero contribuire notevolmente allo sviluppo della società civile. Tuttavia, poiché la maggior parte dei finanziamenti è destinata a un numero limitato di attività delle ONG, soprattutto attraverso il fondo più importante costituito dagli introiti delle lotterie<sup>(18)</sup>, e in ragione della globale mancanza di trasparenza nei lavori della commissione e di gravi irregolarità nell'assegnazione dei fondi<sup>(19)</sup>, tali finanziamenti non raggiungono la maggior parte delle ONG attive e reali né sostengono i programmi finalizzati alla democratizzazione della società. Il regolamento relativo all'assegnazione di tali fondi è stato elaborato da una task force composta da funzionari del governo e rappresentanti delle ONG. Approvato dal governo nel 2008, esso costituisce un quadro di riferimento solido, anche se la sua applicazione è soggetta a forti manipolazioni ed è fonte di grave preoccupazione<sup>(20)</sup>. Un nuovo gruppo intersettoriale sarà costituito nel 2010 per elaborare un nuovo regolamento con l'obiettivo di superare tali problemi.

4.2.4 *Finanziamenti provenienti da fonti internazionali* - La comunità delle ONG del Montenegro funziona principalmente con il sostegno di donatori internazionali. Di recente i finanziamenti sono diventati problematici, in quanto molti donatori bilaterali si sono ritirati, in linea con le rispettive priorità, e l'assistenza degli Stati Uniti è stata estremamente ridimensionata, lasciando il settore delle ONG dipendente dai fondi dell'UE, per i quali sono previste procedure alquanto complesse. Si sta già creando una situazione in cui solo le organizzazioni più grandi sopravvivranno e si svilupperanno, mentre le altre ONG subiranno forti limitazioni nell'attività e nella crescita.

4.2.5 *Sviluppo delle capacità delle ONG* - Nelle ONG il tasso di avvicendamento del personale è molto elevato e le sovvenzioni istituzionali disponibili sono scarse, il che costituisce un fattore limitante anche per le ONG più sviluppate. Il CRNVO<sup>(21)</sup> disponeva in passato di una serie di programmi per lo sviluppo delle capacità, ma il ritiro dei donatori che sostenevano tali attività ha inciso profondamente sulla sua offerta in termini quantitativi. Attualmente si sta provvedendo a introdurre una nuova assistenza tecnica finanziata dall'UE per le OSC dei Balcani occidentali<sup>(22)</sup>. In generale, vi è l'esigenza di disporre di programmi per il rafforzamento costante delle capacità e lo sviluppo di specifiche conoscenze e competenze in vari settori, oltre che di sovvenzioni istituzionali volte a promuovere lo

<sup>(12)</sup> La Costituzione è stata adottata nell'ottobre 2006, ma tale diritto era sancito anche dalla Costituzione precedente.

<sup>(13)</sup> Adottata nel 1999, modificata nel 2002 e 2007.

<sup>(14)</sup> Dati della ricerca CRNVO del 2008, in cui si osserva che la cifra prevista era di 883 900 euro, mentre quella effettivamente distribuita di 860 764,66 euro.

<sup>(15)</sup> Dati del 2009.

<sup>(16)</sup> In linea con il regolamento sull'assegnazione di una parte degli introiti ottenuti dalle lotterie, il 75 % di tale importo dovrebbe essere assegnato alle ONG e il resto ad altre organizzazioni e istituzioni. Inoltre, i compensi dei membri della commissione e le spese complessive di amministrazione sono finanziati attraverso il medesimo bilancio. Il dato si riferisce al 2009, mentre nel 2010 si è registrata una diminuzione.

<sup>(17)</sup> Ministero del Turismo, ministero della Cultura, dei media e dello sport, ministero dei Diritti umani e dei diritti delle minoranze.

<sup>(18)</sup> Vi rientrano i seguenti ambiti: 1) assistenza sociale e attività umanitarie, 2) assistenza di persone con disabilità, 3) sviluppo dello sport, 4) cultura e conoscenza tecnica, 5) istruzione non istituzionale e 6) lotta contro la droga e tutte le forme di dipendenza.

<sup>(19)</sup> Relazione di monitoraggio del Centro per l'educazione civica sull'assegnazione dei fondi da parte della commissione per l'assegnazione di una parte degli introiti ottenuti dalle lotterie del 2009.

<sup>(20)</sup> *Ibidem*.

<sup>(21)</sup> CRNVO - Centro per lo sviluppo delle ONG montenegrine.

<sup>(22)</sup> Programma per il finanziamento della società civile.

sviluppo delle capacità individuali. Inoltre le ONG dovrebbero intervenire in modo più mirato, attraverso piattaforme e reti ad hoc o a lungo termine, per rendere più efficaci le proprie azioni e influire maggiormente sui soggetti interessati.

4.2.6 *Autoregolamentazione delle ONG* - All'interno della coalizione di ONG *Through Cooperation to the Aim* («Tramite la cooperazione raggiungiamo l'obiettivo»), la più grande nel suo genere, che riunisce circa 200 ONG in Montenegro<sup>(23)</sup>, la maggior parte delle ONG più importanti (oltre a numerose altre) ha istituito un organo di autoregolamentazione e ha elaborato e accettato un codice di condotta per rendere pubblici i documenti finanziari e le relazioni sulla propria attività in linea con tale codice. Si tratta di un elemento essenziale per migliorare la trasparenza delle ONG e, di conseguenza, aumentare la fiducia dell'opinione pubblica.

4.2.7 *Una rappresentanza nei consigli che riuniscono interessi diversi a livello della società* - In linea con l'adozione della nuova legislazione che impone la partecipazione di tutti i soggetti interessati, le ONG hanno ottenuto una rappresentanza giuridicamente garantita in seno al Consiglio RTCG<sup>(24)</sup>, al Consiglio per il controllo civico della polizia<sup>(25)</sup>, al Consiglio nazionale per l'integrazione europea<sup>(26)</sup>, alla Commissione nazionale per la lotta contro la corruzione e la criminalità organizzata, al Consiglio per l'assistenza ai disabili, al Consiglio per l'assistenza all'infanzia, ecc., oltre che in seno a taluni organismi presenti a livello locale. Dopo molti anni di sforzi costanti da parte delle ONG, sono stati ottenuti miglioramenti nella maggior parte di questi casi, anche se il Consiglio nazionale per l'integrazione europea è un organismo che continua a destare preoccupazioni riguardo alla legittimità e alla legalità dei rappresentanti delle ONG.

4.2.8 *Sostenibilità del settore delle ONG in Montenegro* - Il settore delle ONG in Montenegro ha una tradizione fragile e un futuro incerto<sup>(27)</sup> a causa del generale sottosviluppo della cultura politica e della cultura dei diritti umani. Il settore dipende fortemente dagli aiuti dall'estero, oltre che dai propri leader più importanti. Si tratta di un aspetto che ne accentua la fragilità dinanzi agli avvicendamenti alla guida delle ONG o in caso di ritiro dei donatori. Sono stati compiuti alcuni progressi all'interno dell'organizzazione più grande per attuare una riorganizzazione interna e mettere a punto una pianificazione strategica, oltre che per creare dei servizi che contribuiscano al bilancio, ma questo non costituisce ancora una garanzia solida per quanto riguarda la sostenibilità complessiva del settore.

### 4.3 Dialogo sociale e organizzazioni delle parti sociali

4.3.1 La legge sul lavoro adottata nel 2008<sup>(28)</sup> regola le disposizioni dei contratti collettivi, la procedura di modifica

dei rapporti reciproci tra le parti nella contrattazione collettiva e altre questioni importanti per i datori di lavoro e i lavoratori. I contratti collettivi generali devono essere sottoscritti dall'autorità competente del sindacato interessato, dall'associazione dei datori di lavoro e dal governo.

4.3.2 **La legge sul lavoro contiene anche delle disposizioni che disciplinano le organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori.** I lavoratori e i datori di lavoro sono liberi di creare le proprie organizzazioni e di aderirvi, senza bisogno di autorizzazioni preliminari e nel rispetto delle condizioni stabilite nello statuto e nel regolamento di tali organizzazioni.

4.3.3 **Libertà di costituire un sindacato.** I lavoratori sono liberi di costituire un sindacato e di svolgere attività sindacali senza bisogno di autorizzazioni preliminari. Le organizzazioni sindacali sono iscritte nell'apposito registro presso il ministero del Lavoro e degli affari sociali. Ai sensi della legge, per organizzazione sindacale rappresentativa s'intende un sindacato che conta il numero massimo di iscritti ed è registrato presso il ministero. Ciò significa, di fatto, che solo un sindacato può essere rappresentativo a livello nazionale, a prescindere dal numero o dall'effettiva rappresentatività delle altre organizzazioni sindacali. Nell'ordine del giorno del Consiglio sociale è stata inserita una proposta di legge sulla rappresentatività dei sindacati.

4.3.4 Le organizzazioni sindacali sono rappresentate dalla **Confederazione delle organizzazioni sindacali del Montenegro (CTUM)** e dall'**Unione dei sindacati liberi del Montenegro (UFTUM)**. La CTUM fa parte della CIS<sup>(29)</sup> ed è in fase di affiliazione alla CES<sup>(30)</sup> in veste di membro osservatore. L'UFTUM è un'organizzazione di recente creazione che si è separata dalla CTUM ed è stata ufficialmente istituita nel novembre 2008; non fa quindi ancora parte né della piattaforma sindacale internazionale (CIS) né di quella europea (CES), benché sia in contatto con entrambe le organizzazioni. Alla CTUM è stato concesso lo status di parte sociale, anche se, nella pratica, nessuna organizzazione sindacale è stata sottoposta alle procedure giuridiche necessarie per essere riconosciuta come rappresentativa nel quadro della nuova legge sul lavoro.

4.3.5 **Associazione di datori di lavoro.** A norma di legge, un'associazione di datori di lavoro è considerata rappresentativa se i suoi membri danno lavoro almeno al 25 % dei lavoratori dipendenti del Montenegro e contribuiscono per almeno il 25 % al PIL del paese. Le associazioni dei datori di lavoro hanno l'obbligo di registrarsi presso il ministero del Lavoro e degli affari sociali per adempiere le formalità di tenuta dei registri. Il ministero fissa le modalità e le procedure di conservazione di tale documentazione e stabilisce criteri più dettagliati per la determinazione della rappresentatività di tali associazioni.

<sup>(23)</sup> Maggiori informazioni sono disponibili all'indirizzo [www.saradnjomdocilja.me](http://www.saradnjomdocilja.me).

<sup>(24)</sup> Legge sul servizio pubblico radiotelevisivo RTCG, adottata nel 2002, oltre alla legge sul servizio pubblico radiotelevisivo del Montenegro adottata nel 2008 (in sostituzione della prima legge).

<sup>(25)</sup> Legge sulla polizia adottata nel 2005.

<sup>(26)</sup> Decisione sull'istituzione del Consiglio nazionale per l'integrazione europea, adottata nel 2008.

<sup>(27)</sup> *Civicus Assessment on Montenegrin Civil Society «Weak Tradition, Uncertain Future»*, 2006, ed. S. Muk, D. Uljarevic e S. Brajovic.

<sup>(28)</sup> Legge sul lavoro, Gazzetta ufficiale del Montenegro n. 49/08.

<sup>(29)</sup> CIS - Confederazione internazionale dei sindacati.

<sup>(30)</sup> CES - Confederazione europea dei sindacati.

4.3.6 I datori di lavoro montenegrini sono rappresentati dalla **Federazione dei datori di lavoro del Montenegro (MEF)** con sede a Podgorica. La MEF è un membro molto attivo dell'Organizzazione internazionale dei datori di lavoro (OIE) di Ginevra e partecipa a numerosi progetti, oltre a essere presente in veste di osservatore in seno a **Businessseurope** <sup>(31)</sup>.

4.3.7 Il Montenegro ha inoltre una Camera di commercio, un'organizzazione obbligatoria istituita nel 1928 che, a livello europeo, è membro osservatore di *Eurochambers* ed *Eurocommerce*. La Camera di commercio non possiede lo status di parte sociale. A livello nazionale tale organizzazione fa parte del Consiglio nazionale per l'eliminazione degli ostacoli commerciali e il miglioramento della competitività, oltre che della Commissione governativa per l'integrazione europea.

4.3.8 **Il Consiglio sociale**, il più alto organo tripartito, è stato istituito nel giugno 2008 in base a una legge adottata nel 2007 (legge sul Consiglio sociale). Il Consiglio comprende 11 rappresentanti del governo, 11 rappresentanti delle organizzazioni sindacali autorizzate e 11 rappresentanti dell'associazione dei datori di lavoro, e si articola in diverse commissioni di lavoro che si occupano di vari problemi di natura economica e sociale.

4.3.9 Nell'aprile 2009 è stato siglato il memorandum sul partenariato sociale nel contesto della crisi economica globale, che prevede numerose opportunità di consultazione formale e informale per le parti sociali nell'attuale quadro di crisi economica globale.

4.3.10 Nonostante alcuni progressi compiuti nell'ambito del dialogo tripartito, il dialogo sociale bilaterale è ancora molto poco sviluppato e riguarda principalmente i negoziati sui contratti collettivi di settore. Benché a livello nazionale l'obiettivo sia quello di elaborare un unico contratto collettivo generale (CCG) sottoscritto da sindacati, datori di lavoro e governo, si sta discutendo della possibilità di introdurre due CCG, uno per il settore privato e uno per la pubblica amministrazione. Qualunque decisione in merito dovrà basarsi su analisi più approfondite. L'istituzione di un Centro risorse bipartito per il dialogo sociale potrebbe contribuire notevolmente al dialogo sociale globale e alle analisi congiunte delle parti sociali.

## 5. Osservazioni specifiche

5.1 La quarta relazione dell'UE sui progressi compiuti dal Montenegro non evidenzia **limitazioni della libertà di riunione e di associazione**. Sono stati compiuti alcuni progressi circa il ruolo delle organizzazioni della società civile, e diverse ONG continuano ad avere un alto profilo pubblico e politico. A livello nazionale, **il governo ha elaborato una strategia di cooperazione con le ONG, ma la sua attuazione è in forte ritardo e l'influenza reale delle ONG** sulla definizione delle politiche è molto limitata, a dispetto delle competenze e delle risorse che sarebbero disponibili nell'ambito di tali organizza-

zioni. Le ONG vengono accolte favorevolmente dal governo quando sono politicamente accettabili, oppure quando gli forniscono servizi vari, ma i problemi emergono nell'ambito dei programmi di vigilanza e monitoraggio, nonché quando si tratta di garantire un'effettiva consultazione di tali organizzazioni e il loro coinvolgimento nei processi politici e decisionali.

5.2 Il ruolo dell'attuale **Ufficio per la cooperazione con le ONG**, che opera nel quadro del segretariato generale del governo montenegrino, dovrebbe essere quello di assistere le ONG e di garantire il loro corretto sviluppo nel paese. In realtà, le capacità e dotazioni recenti di tale ufficio sono molto limitate. Nonostante gli sforzi del personale, la sua attività nei confronti dei rappresentanti delle ONG non è visibile. L'istituzione del Consiglio governativo per la cooperazione con le ONG è in fase di preparazione, e l'Ufficio dovrebbe assumere il ruolo di segretariato del Consiglio. Ciò costituirebbe un passo avanti verso il miglioramento della situazione.

5.3 La società civile dispone anche di due rappresentanti in seno al **Consiglio nazionale per l'integrazione nell'UE**. Tuttavia, la legalità e legittimità della nomina degli attuali membri è stata messa seriamente in dubbio da ONG attendibili. Sarebbe opportuno definire criteri chiari mediante un decreto parlamentare, al fine di garantire la trasparenza, la rappresentatività e la qualità dei rispettivi delegati. Il Consiglio nazionale per l'integrazione nell'UE potrebbe essere uno strumento promettente per approfondire e rendere più efficace il coinvolgimento della società civile nel processo di integrazione nell'UE, e sarà opportuno sfruttarne al massimo le potenzialità.

5.4 Nonostante il governo e i ministeri competenti dichiarino che il processo di definizione del quadro legislativo prevede la consultazione della società civile, **il coinvolgimento delle organizzazioni della società civile è ancora insoddisfacente**.

5.5 È essenziale migliorare le condizioni (soprattutto di natura finanziaria) necessarie per il corretto funzionamento delle organizzazioni della società civile e aumentare le loro capacità **garantendo la diversificazione e la sostenibilità delle loro fonti di finanziamento**.

5.6 Anche per quanto riguarda i preparativi all'adesione all'UE il coinvolgimento delle organizzazioni della società civile è limitato. Le strutture e i meccanismi appropriati sono stati creati, ma sono ancora scarsamente utilizzati. **Il contributo attivo della società civile potrebbe invece favorire lo svolgimento dei negoziati con l'UE**, creando un ponte tra la società civile e le istituzioni dell'Unione europea.

5.7 Il dialogo tripartito all'interno del Consiglio sociale prosegue, ma **il ruolo e il potenziale delle organizzazioni delle parti sociali sono ancora sottovalutati**. Il Consiglio sociale potrebbe svolgere un ruolo molto importante nel processo di adesione all'UE, contribuendo a superare le conseguenze economiche e sociali.

<sup>(31)</sup> *Businessseurope* - Confederazione delle imprese europee.

5.8 Le disposizioni contenute nell'attuale legge sul lavoro che definiscono le condizioni per il riconoscimento della rappresentatività delle organizzazioni sindacali a livello nazionale discriminano i sindacati più piccoli e impediscono il corretto sviluppo del pluralismo sindacale. Benché l'UFTUM partecipi al gruppo di lavoro governativo coinvolto nei negoziati relativi alla nuova proposta di legge sulla rappresentatività dei sindacati, non è riuscita ad esercitare alcuna influenza in proposito. Il governo ha fissato unilateralmente un livello del 20 %, ovvero un sindacato deve avere tra i suoi iscritti il 20 % di tutti i lavoratori montenegrini se vuole soddisfare i criteri di rappresentatività a livello nazionale. Tuttavia, i criteri dovrebbero rispecchiare anche altri fattori, come la ripartizione territoriale e settoriale, nonché la capacità di difendere efficacemente i diritti dei lavoratori.

5.9 Per quanto riguarda il questionario UE, le parti sociali non sono state coinvolte in misura adeguata. Solo la Federazione dei datori di lavoro montenegrini e la Camera di commercio hanno collaborato alla compilazione del questionario in quanto enti che collaborano con il governo. Secondo le istruzioni dell'UE, invece, tutte le parti sociali avrebbero dovuto essere consultate nella parte pertinente del questionario.

5.10 La Commissione governativa per l'integrazione europea, che agisce sotto l'egida del ministero per l'Integrazione europea, coordina l'amministrazione statale durante il processo di integrazione del paese nell'UE. Solo la Camera di commercio è rappresentata in tale organo, mentre le parti sociali non sono coinvolte.

5.11 **Occorre sviluppare maggiormente la capacità delle parti sociali.** Sono quindi gradite tutte le forme di assistenza, a qualunque livello. A tale proposito, il Comitato economico e sociale europeo (CESE) esprime apprezzamento per il ruolo dell'IOE e della CIS a livello internazionale e di *BusinessEurope* e della CES a livello europeo. Sono in fase di attuazione molti programmi e progetti integrati intesi a rafforzare la capacità delle organizzazioni delle parti sociali e a migliorare il dialogo sociale.

5.12 **Il CESE plaude altresì all'assistenza finanziaria e tecnica offerta dalla Commissione europea** nel quadro della sua strategia di allargamento e delle risorse disponibili. Ricorda che un maggiore coinvolgimento delle organizzazioni della società civile rafforza la qualità della democrazia e contribuisce alla riconciliazione. Grazie all'attuazione dello Strumento per la società civile previsto nel quadro dell'IPA, la Commissione europea ha finanziato l'istituzione di uffici di assistenza tecnica in

ogni Stato beneficiario, un numero crescente di brevi visite alle istituzioni dell'UE e la partecipazione di circa 800 persone a seminari organizzati nei Balcani occidentali e in Turchia.

## 6. Il ruolo del Comitato economico e sociale europeo

6.1 L'allargamento dell'UE e i progressi compiuti dai paesi dei Balcani occidentali verso l'adesione all'UE costituiscono una delle priorità del CESE nell'ambito delle relazioni esterne. La sezione specializzata Relazioni esterne ha messo a punto degli strumenti efficaci per raggiungere i suoi obiettivi principali, ossia sostenere la società civile nei Balcani occidentali e sviluppare le capacità affinché diventi un partner dei governi nel processo di adesione all'UE.

6.2 Il gruppo di contatto Balcani occidentali ha iniziato la propria attività nell'ottobre 2004. L'area geografica di sua competenza comprende l'Albania, la Bosnia-Erzegovina, la Croazia, l'ex Repubblica iugoslava di Macedonia, il Montenegro, la Serbia e il Kosovo ai sensi della risoluzione 1244/1999 del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite. È l'organo permanente e specifico del CESE che si occupa di questa particolare regione.

6.3 **Due Forum della società civile dei Balcani occidentali** si sono tenuti rispettivamente a Bruxelles (2006) e a Lubiana (2008). In tali occasioni è stata evidenziata la volontà dei rappresentanti della società civile di incontrarsi su base transfrontaliera per discutere insieme di un futuro migliore. Il terzo Forum della società civile dei Balcani occidentali si terrà a Bruxelles il 18 e 19 maggio 2010.

6.4 L'altro principale strumento per fare da ponte tra la società civile dell'UE e la società civile dei Balcani occidentali sono i **comitati consultivi misti (CCM)**. Il ruolo dei CCM nell'intero processo di allargamento è stato evidenziato dal CESE nel **parere esplorativo del 2006 sulla situazione della società civile nei Balcani occidentali** <sup>(32)</sup>, nel quale si sottolineava anche la posizione del Comitato, il suo notevole know-how e le considerevoli risorse umane di cui dispone.

6.5 **Per questo motivo il CESE raccomanda di istituire un comitato consultivo misto UE-Montenegro non appena il Montenegro avrà ottenuto lo status di paese candidato all'adesione all'UE.** Grazie a tale comitato, le organizzazioni della società civile di entrambe le parti potranno instaurare un dialogo più approfondito e monitorare i progressi del paese nel suo cammino verso l'UE.

Bruxelles, 28 aprile 2010

*Il presidente*  
*del Comitato economico e sociale europeo*  
Mario SEPI

<sup>(32)</sup> GU C 195 del 18.5.2006, pag. 88.