

Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Organizzazioni della società civile e presidenze del Consiglio dell'UE» (parere di iniziativa)

(2010/C 354/09)

Relatore: **BARABÁS**

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 25 marzo 2009, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 29, paragrafo 2, del proprio Regolamento interno, di elaborare un parere di iniziativa sul tema:

Organizzazioni della società civile e presidenze del Consiglio dell'UE.

Il sottocomitato Organizzazioni della società civile e presidenze del Consiglio dell'UE, incaricato di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 12 gennaio 2010.

Alla sua 461a sessione plenaria, dei giorni 17 e 18 marzo 2010 (seduta del 17 marzo 2010), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 156 voti favorevoli, 2 voti contrari e 5 astensioni.

1. Introduzione

1.1 Il Trattato di Lisbona, che è entrato in vigore il 1° dicembre 2009, ha comportato profonde modifiche nell'ordinamento istituzionale dell'Unione europea, tra l'altro con l'istituzione della figura del Presidente permanente del Consiglio europeo. Al tempo stesso, il Trattato di Lisbona ha dotato di una base giuridica il trio delle presidenze⁽¹⁾, ossia il fatto che tre Stati membri assumano, per un periodo di 18 mesi e sulla base di un programma concordato in anticipo, la presidenza del Consiglio dell'UE.

1.2 Dal punto di vista della società civile, l'articolo 11 del Trattato di Lisbona riveste un'importanza particolare. Esso prevede infatti il rafforzamento della democrazia partecipativa, l'intensificazione e l'istituzionalizzazione del dialogo con i cittadini, la prosecuzione delle consultazioni sul merito delle questioni nel quadro dell'elaborazione delle politiche comunitarie e la creazione dell'iniziativa dei cittadini. Tutte queste misure dovrebbero contribuire al rafforzamento del dialogo civile.

1.3 Il presente documento è inteso ad esaminare i temi menzionati nei punti che precedono. A tal fine esso si concentra sul ruolo particolare del Comitato economico e sociale europeo (CESE) in quanto rappresentante istituzionale della società civile organizzata a livello europeo, formula delle proposte rivolte a consolidare tale ruolo e, parallelamente, esprime sostegno per le disposizioni del Trattato di Lisbona che mirano a rendere più efficace e trasparente il funzionamento dell'UE e ad accrescerne la legittimità.

2. Verso la nuova presidenza di turno, la presidenza a tre

2.1 La presidenza di turno, o più esattamente la presidenza del Consiglio dell'Unione europea, non è una novità. Essa si caratterizza per il fatto di venire esercitata a turno da ognuno

degli Stati membri per un periodo di sei mesi. Durante il proprio semestre di presidenza, lo Stato membro in carica rappresenta «il volto e la voce» dell'UE; esso ne definisce le strategie e assume la funzione e i compiti di organizzazione e di rappresentanza.

2.2 I compiti della presidenza sono associati a importanti responsabilità e si basano sugli sforzi dell'intero governo. Nell'esercizio di tale funzione uno Stato membro non ha il diritto di sostenere posizioni nazionali.

2.3 Le regole relative alla presidenza sono state modificate il 15 settembre 2006 dalla decisione del Consiglio relativa all'adozione del suo regolamento interno (2006/683/CE), che ha creato le basi del sistema del trio delle presidenze. Tale regolamento prevede in sostanza che per ogni periodo di 18 mesi le tre presidenze di turno elaborino, in stretta cooperazione con la Commissione e dopo aver condotto delle consultazioni, il programma delle attività del Consiglio per il periodo in questione.

2.4 Qual è il vantaggio di questa nuova struttura della presidenza? Il sistema mantiene le caratteristiche della presidenza semestrale, che lascia un certo margine di manovra al paese che esercita la presidenza. Al tempo stesso il programma elaborato congiuntamente dal trio contribuisce a una migliore collaborazione tra gli Stati membri, che possono così garantire una maggiore continuità e coerenza delle politiche dell'Unione e quindi della vita della Comunità.

2.5 Il primo trio delle presidenze, composto da Germania, Portogallo e Slovenia, è entrato in funzione il 1° gennaio 2007; ad esso è succeduto, per il periodo dal 1° luglio 2008 al 31 dicembre 2009, il trio costituito da Francia, Repubblica ceca e Svezia. È opinione comune che, per varie ragioni, e in particolare per la mancanza di basi giuridiche adeguate, i lavori di questi trii sono stati dominati piuttosto dalle considerazioni e dalle aspirazioni nazionali che dalle posizioni comuni al trio.

⁽¹⁾ «La presidenza del Consiglio, ... è esercitata da gruppi predeterminati di tre Stati membri per un periodo di 18 mesi.» (GU C 115 del 9.5.2008, pag. 341, Dichiarazione relativa all'articolo 16, paragrafo 9 del trattato sull'Unione europea, concernente la decisione del Consiglio europeo sull'esercizio della presidenza del Consiglio, articolo 1, paragrafo 1). Tale presidenza viene comunemente definita il trio delle presidenze.

2.6 Dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, dal 1° gennaio 2010 è in carica il trio composto da Spagna, Belgio e Ungheria. La sua azione si fonda sul programma di lavoro adottato nella riunione del Consiglio europeo del 17 dicembre 2009. Tale programma, molto ambizioso, verte su un gran numero di settori. Uno dei principali elementi che contribuiscono al successo dei lavori è la composizione dei gruppi: un grande Stato membro e/o uno Stato fondatore, quindi con un grande bagaglio di esperienza, con uno Stato di più recente adesione e un «nuovo» Stato membro.

2.7 L'esperienza indica che, anche se gli Stati membri che dispongono di un maggiore peso politico beneficiano con questo sistema di un potere negoziale più forte, gli Stati membri più piccoli possono compensare i loro handicap, spesso solo apparenti, o la loro eventuale mancanza di esperienza, attraverso una giudiziosa scelta delle priorità, una buona strategia negoziale e una considerevole disponibilità al compromesso.

2.8 Dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona l'azione della presidenza a tre creerà un precedente per quanto riguarda la ripartizione dei compiti tra il Presidente del Consiglio europeo, eletto per due anni e mezzo (con un mandato rinnovabile una volta), e il trio, che svolge le sue funzioni in base alla rotazione. Attualmente non si distinguono chiaramente tutti gli elementi di tale ripartizione. In questo campo il successo presuppone una stretta collaborazione. Considerando che, per il resto, continuerà a vigere il sistema attuale in un gran numero di settori, ci si può attendere che i governi nazionali continuino a sforzarsi di proiettare un'immagine positiva e di essere efficaci durante il semestre di presidenza. Questa nuova situazione comporta elementi importanti anche per le organizzazioni della società civile.

3. Le organizzazioni della società civile e la pratica attuale: alcuni tratti caratteristici

3.1 Va anzitutto osservato che l'esecuzione dei compiti della presidenza del Consiglio incombe principalmente ai governi nazionali. Tali compiti vengono eseguiti grazie al contributo determinante di funzionari pubblici (diplomatici), esperti e responsabili politici. La partecipazione organizzata e istituzionale della società civile non è presa in considerazione né nei documenti che regolano l'esecuzione dei compiti della presidenza, né nel Trattato di Lisbona.

3.2 Nondimeno sia le istituzioni dell'UE che i governi dei paesi che esercitano la presidenza di turno riconoscono sempre più che la partecipazione della collettività, vale a dire delle organizzazioni della società civile e dei cittadini, può contribuire in misura considerevole al buon risultato dei lavori. Ciò è segno di un riconoscimento del valore della democrazia partecipativa e dell'importanza del dialogo civile.

3.3 Non possiamo tuttavia trarre la conclusione che si possa parlare di una politica e di una pratica uniche a livello dell'UE per quanto riguarda la maniera in cui le organizzazioni della società civile contribuiscono e partecipano alla realizzazione dei programmi delle presidenze del Consiglio. La situazione a livello nazionale può essere molto differente da un paese all'altro, e il grado di organizzazione e di attività della società civile del paese che esercita la presidenza di turno, come pure la qualità delle sue relazioni con il governo nazionale, hanno un'influenza de-

terminante. In questo contesto le relazioni non sono in genere basate sulla parità.

3.4 Da quanto precede si può anche concludere che le organizzazioni della società civile non vengono generalmente coinvolte nell'elaborazione delle priorità proposte dal paese che esercita la presidenza del Consiglio. Tale situazione comporta logicamente che la società civile abbia un senso di titolarità scarso o inesistente.

3.5 Dato che quello del trio delle presidenze è uno sviluppo relativamente nuovo, non sorprende che le società civili dei tre Stati coinvolti organizzino solo occasionalmente delle azioni o iniziative congiunte preparate in anticipo. In questo campo dei primi segnali incoraggianti si avranno durante le presidenze del trio Spagna-Belgio-Ungheria, ad esempio nel quadro della preparazione e dell'organizzazione di manifestazioni della società civile che avranno grande visibilità (a Malaga nel 2010 e a Budapest nel 2011).

3.6 Da alcuni anni è consuetudine che il paese che esercita la presidenza del Consiglio ospiti, con il sostegno della Commissione europea, un incontro rappresentativo della società civile. In questo quadro, sotto la presidenza francese è stato organizzato a La Rochelle, nel settembre 2008, un importante forum della società civile. In tali incontri vengono discussi i temi che riguardano direttamente la società civile, temi che in via ideale dovrebbero essere integrati tra le priorità del paese in questione.

3.7 Gli anni tematici proclamati dall'Unione europea (per esempio l'Anno europeo della lotta alla povertà e all'esclusione sociale 2010) offrono buone possibilità di coinvolgere le organizzazioni della società civile nei programmi e nelle attività della presidenza del Consiglio.

4. Il Comitato economico e sociale europeo e le presidenze del Consiglio: prassi attuale

Nel corso degli anni il CESE ha svolto numerose attività in rapporto con le presidenze del Consiglio, tra l'altro nei seguenti campi:

- invito di rappresentanti di alto livello dei paesi che esercitano la presidenza di turno alla sessione plenaria e alle riunioni di altri organi (sezioni, gruppi ecc.),
- definizione delle priorità ed elaborazione di attività specifiche in relazione con i programmi della presidenza semestrale del Consiglio,
- adozione di pareri in merito a varie questioni su richiesta e su iniziativa della presidenza di turno,
- partecipazione a vari programmi della presidenza; presentazione di pareri sulle questioni in discussione,
- visite nel paese che esercita la presidenza di turno; partecipazione a programmi specifici e rafforzamento dei contatti con le varie organizzazioni della società civile,
- partecipazione a manifestazioni della società civile di grande portata e di scala europea organizzate nel paese che esercita la presidenza,

- organizzazione nella sede del CESE di convegni, presentazioni, manifestazioni culturali, esposizioni ecc., che offrono al paese che esercita la presidenza di turno e alle organizzazioni della società civile la possibilità di farsi conoscere,
- accoglienza di gruppi di visitatori (rappresentanti della società civile) provenienti dal paese che esercita la presidenza,
- aumento dell'attenzione, nella comunicazione del CESE, per il paese che esercita la presidenza e per la sua società civile.

5. La prossima tappa: il Trattato di Lisbona, la presidenza del Consiglio e la società civile organizzata - Raccomandazioni

5.1 Il nostro punto di partenza sono il Trattato di Lisbona e la sua entrata in vigore il 1° dicembre 2009, che creano le condizioni appropriate affinché l'UE possa dare alle varie sfide che si trova di fronte delle risposte orientate al futuro.

5.2 Il nostro obiettivo è sviluppare la democrazia partecipativa, intensificare il dialogo con i cittadini e rafforzare il dialogo civile, per contribuire anche al consolidamento della legittimità democratica delle istituzioni europee.

5.3 L'articolo 11 del Trattato di Lisbona costituisce una buona base sotto questo profilo; le nuove possibilità previste da tale articolo sono perfettamente in sintonia con le raccomandazioni contenute in precedenti pareri del CESE, in particolare quello sul tema *La Commissione e le organizzazioni non governative: rafforzare il partenariato*, adottato il 13 luglio 2000 ⁽²⁾, e quello sul tema *La rappresentatività delle organizzazioni europee della società civile nel contesto del dialogo civile*, adottato il 14 febbraio 2006 ⁽³⁾. Pertanto diviene non solo possibile, ma necessario che il CESE, in quanto rappresentante istituzionale della società civile organizzata a livello europeo, svolga un attivo ruolo di iniziativa ai fini dell'attuazione sempre più completa delle opportunità offerte dal Trattato di Lisbona, e in particolare dal suo articolo 11, come il CESE ha affermato nel parere sul tema *L'attuazione del Trattato di Lisbona: la democrazia partecipativa e l'iniziativa dei cittadini (articolo 11 TUE)*, adottato anch'esso il 17 marzo 2010 ⁽⁴⁾.

5.4 In tale contesto le presidenze del Consiglio dispongono di strumenti appropriati per:

- rafforzare l'impegno in favore dell'ideale europeo e contribuire a fare in modo che la cittadinanza europea attiva

divenga un elemento più caratterizzante della nostra vita quotidiana,

- fare in modo che le organizzazioni della società civile e i cittadini siano gli attori e i promotori diretti dei processi politici che, a vari livelli, mirano a definire il futuro dell'UE,
- rafforzare il dialogo civile,
- fare in modo che il CESE prosegua, innovi e arricchisca continuamente le proprie attività relative alla presidenze del Consiglio, e che in tale contesto, oltre a quanto elencato al punto 4, esso:

- a) incoraggi le iniziative e le azioni congiunte della società civile, compresa l'organizzazione, nel paese che esercita la presidenza, di manifestazioni della società civile caratterizzate da grande visibilità;
- b) operi per far sì che le principali iniziative della società civile, risultanti dal dialogo tra la società civile e il governo come partner uguali, siano integrate nei programmi della presidenza, cosa che permetterebbe di rafforzare la loro accettazione e il loro sostegno da parte della società;
- c) promuova regolarmente, nel quadro del gruppo di contatto del CESE con le organizzazioni e le reti europee della società civile, discussioni sulle questioni connesse alla presidenza in carica che rivestono importanza per le organizzazioni della società civile;
- d) incoraggi i consigli economici e sociali (o le istituzioni analoghe) dei paesi che esercitano la presidenza a partecipare attivamente alle attività e ai programmi pertinenti;
- e) offra ai consiglieri provenienti dallo Stato membro che esercita la presidenza tutto l'aiuto necessario affinché possano svolgere efficacemente il loro lavoro relativo alla presidenza;
- f) si adoperi, grazie alla diffusione di buone pratiche, affinché le organizzazioni della società civile contribuiscano efficacemente ai lavori dello Stato che esercita la presidenza.

Bruxelles, 17 marzo 2010

Il Presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Mario SEPI

⁽²⁾ GU C 268 del 19.9.2000.

⁽³⁾ GU C 88 dell'11.4.2006.

⁽⁴⁾ Cfr. la stessa 59 GU in cui è pubblicato il presente parere.