

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce uno strumento finanziario per la promozione della democrazia e dei diritti umani nel mondo

COM(2011) 844 — 2011/0412 (COD)

(2013/C 11/17)

Relatore generale: **IULIANO**

Il Consiglio, in data 25 luglio 2012, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 304 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce uno strumento finanziario per la promozione della democrazia e dei diritti umani nel mondo

COM(2011) 844 — 2011/0412 (COD).

L'Ufficio di presidenza del Comitato economico e sociale europeo, in data 17 settembre 2012, ha incaricato la sezione specializzata Relazioni esterne di preparare i lavori del Comitato in materia.

Vista l'urgenza dei lavori (articolo 59 del Regolamento interno), il Comitato economico e sociale europeo, nel corso della 484a sessione plenaria dei giorni 14 e 15 novembre 2012 (seduta del 15 novembre), ha nominato relatore generale IULIANO e ha adottato il seguente parere con 152 voti favorevoli, 2 voti contrari e 3 astensioni.

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) apprezza l'ampia gamma di diritti coperti dagli emendamenti del PE, in particolare le questioni di genere, i diritti dei migranti, la necessità di garantire l'inclusione dei disabili e i diritti delle minoranze.

1.2 Il CESE approva anche il riferimento all'approccio olistico che l'Unione dovrebbe adottare in materia di diritti umani e libertà fondamentali, compresa la loro indivisibilità⁽¹⁾. Sulla base di queste osservazioni, il CESE invita a dare maggiore importanza ai diritti economici, sociali e culturali; oggi più che mai la protezione delle norme sul lavoro sancite dalle convenzioni dell'OIL è un pilastro fondamentale dello sviluppo della democrazia.

1.3 Il CESE sostiene l'inclusione del diritto al lavoro e a condizioni di lavoro giuste e favorevoli, che comprendono il diritto di costituire e aderire a sindacati legato alla promozione delle norme fondamentali sul lavoro e della responsabilità sociale delle imprese⁽²⁾. Riguardo a quest'ultima si dovrebbe fare espressamente riferimento ai principi guida dell'ONU su imprese e diritti umani⁽³⁾. Il CESE sostiene altresì la promozione del diritto alla libera impresa.

1.4 Di conseguenza andrebbe esplicitamente menzionata la libertà di associazione e di contrattazione collettiva, come pure

il sostegno alle parti sociali e al dialogo sociale al fine di promuovere l'attuazione delle norme internazionali sul lavoro.

1.5 Il CESE si compiace della scelta di attribuire maggiore importanza alla formazione di una società civile indipendente, che contribuirà ai processi di democratizzazione e buona *governance*, compresa l'assunzione di responsabilità a livello nazionale⁽⁴⁾. Pertanto il regolamento dovrebbe dare la priorità al ruolo delle organizzazioni della società civile (OSC) e rafforzarlo a livello nazionale, regionale e internazionale, garantendo la partecipazione diretta di tali organizzazioni al dialogo politico nel corso del processo di programmazione⁽⁵⁾.

1.6 Il CESE sostiene la necessità di rafforzare la capacità delle delegazioni UE nei paesi partner, poiché tali delegazioni hanno sempre più bisogno di competenze specifiche in materia di sostegno dei diritti umani e della democrazia, nonché di una conoscenza approfondita delle modalità di sviluppo della società civile⁽⁶⁾. Inoltre, il ruolo delle delegazioni sarà cruciale per garantire la coerenza con altri strumenti delle relazioni esterne dell'UE, come lo strumento di cooperazione allo sviluppo (DCI) o il Fondo europeo di sviluppo (FES) per quanto riguarda il sostegno alla società civile a livello nazionale.

1.7 Il CESE sostiene l'invito ad adottare procedure più flessibili, che dovrebbero essere sufficientemente accessibili ai beneficiari e portare a una riduzione degli oneri amministrativi (specialmente nelle situazioni di emergenza)⁽⁷⁾.

⁽¹⁾ Cfr. la posizione negoziale del Parlamento europeo sulla *Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce uno strumento finanziario per la promozione della democrazia e dei diritti umani nel mondo*, commissione per gli Affari esteri, relatore: Alexander Graf Lambsdorff, punto 6.

⁽²⁾ Cfr. la posizione negoziale del PE, art. 2, par. 1, lettera b (ix).

⁽³⁾ <http://www.ohchr.org/documents/issues/business/A.HRC.17.31.pdf>

⁽⁴⁾ Cfr. la posizione negoziale del PE, punto 9.

⁽⁵⁾ Cfr. la posizione negoziale del PE, punto 11, lettera a).

⁽⁶⁾ Cfr. la posizione negoziale del PE, punto 15, lettera a).

⁽⁷⁾ Cfr. la posizione negoziale del PE, punto 16, lettera d).

1.8 Infine il CESE ribadisce la necessità di essere associato al processo di programmazione dello strumento, in particolare per quanto riguarda la programmazione strategica annuale e pluriennale, ma anche la valutazione intermedia e i bilanci.

2. Contesto

2.1 Su richiesta del Consiglio, il Comitato economico e sociale europeo (CESE) ha redatto il presente parere in merito alla *Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce uno strumento finanziario per la promozione della democrazia e dei diritti umani nel mondo* ⁽⁸⁾, presentata dalla Commissione.

2.2 La proposta è attualmente in fase di esame, in prima lettura, da parte del Parlamento europeo (PE) ⁽⁹⁾ nel quadro della procedura di codecisione.

2.3 In questo contesto il PE ha già proposto diversi emendamenti che saranno oggetto di negoziati tra lo stesso PE e il Consiglio. L'adozione finale del regolamento proposto è prevista per il 2013, ed esso entrerà in vigore dal 2014.

2.4 Il testo in esame è inteso a sostituire l'attuale base giuridica dello strumento europeo per la democrazia e i diritti umani (EIDHR) ⁽¹⁰⁾, ossia lo strumento finanziario dell'UE dedicato al sostegno di attività a favore della tutela dei diritti umani e della democrazia nei paesi terzi.

2.5 Il CESE si è recentemente occupato di questo tema, adottando nel 2009 un parere di iniziativa sull'EIDHR ⁽¹¹⁾ in cui effettuava un esame dello strumento e formulava delle raccomandazioni specifiche.

2.6 Nel presente parere il CESE si propone di portare avanti il lavoro iniziato con tali raccomandazioni, formulando ulteriori proposte sul regolamento in esame e tenendo conto degli emendamenti recentemente presentati dal PE.

3. Osservazioni supplementari

3.1 Il CESE ribadisce l'esigenza, già sostenuta nel precedente parere ⁽¹²⁾, di dare maggiore importanza ai diritti economici, sociali e culturali (DESC) nelle politiche UE in generale e attraverso l'impiego degli strumenti tematici disponibili, come questo nuovo strumento per la promozione della democrazia e dei diritti umani. In effetti, i DESC possono spesso costituire un punto di partenza per la successiva affermazione dei diritti civili

e politici. Come sottolineato dalla Commissione ⁽¹³⁾, la globalizzazione ed eventi recenti come la primavera araba hanno dimostrato che le disuguaglianze, la discriminazione e lo sfruttamento rappresentano le nuove sfide per la promozione piena dei diritti umani. Ora più che mai, dunque, la protezione dei diritti del lavoro e di tutti i diritti collegati, sanciti dalle convenzioni dell'OIL, costituisce un pilastro fondamentale in questo ambito. Di conseguenza, nel regolamento andrebbe esplicitamente menzionata la libertà di associazione e di contrattazione collettiva, come pure il sostegno alle parti sociali e al dialogo sociale ⁽¹⁴⁾ al fine di promuovere l'attuazione delle norme internazionali sul lavoro ⁽¹⁵⁾. Al tempo stesso il CESE sottolinea l'importanza di promuovere il diritto alla libera impresa, in quanto tale principio è alla base dei diritti economici e sociali.

3.2 Il CESE attribuisce grande importanza a questo strumento tematico che, data la sua indipendenza, è fondamentale per salvaguardare l'autonomia e il diritto di iniziativa delle OSC nell'affrontare le violazioni dei diritti umani e nel promuovere e preservare un'autentica democrazia. Come giustamente affermato dalla Commissione nella recente comunicazione *Le radici della democrazia e dello sviluppo sostenibile: l'impegno dell'Europa verso la società civile nell'ambito delle relazioni esterne* ⁽¹⁶⁾, "elemento imprescindibile dei sistemi democratici, una società civile emancipata è di per sé un fattore di progresso capace di dare forma e promuovere il pluralismo, contribuendo a politiche più efficaci, allo sviluppo equo e sostenibile e alla crescita inclusiva. Le organizzazioni della società civile (OSC), che svolgono un ruolo centrale nel promuovere la pace e nel porre fine ai conflitti, esprimono le preoccupazioni dei cittadini e intervengono nell'arena pubblica con iniziative che sviluppano la democrazia partecipativa". Il CESE raccomanda quindi che questo regolamento dia la priorità al sostegno alle OSC, compresa la loro partecipazione ai meccanismi di dialogo politico a livello nazionale, regionale e globale nei processi di programmazione dello strumento.

3.3 Il CESE sottolinea la necessità di pervenire a un quadro più coerente per i programmi di sostegno alle OSC nell'ambito dei diversi strumenti finanziari UE per l'azione esterna, come quello che è oggetto di questo parere, nonché il DCI (programmi geografici e tematici) e il FES. Invita quindi a rafforzare, nelle fasi di programmazione, i meccanismi di coordinamento

⁽¹³⁾ *Comunicazione congiunta al Parlamento europeo e al Consiglio - Diritti umani e democrazia al centro dell'azione esterna dell'Unione europea - Verso un approccio più efficace*, COM(2011) 886 final.

⁽¹⁴⁾ Come già sottolineato dal CESE, "il dialogo sociale dovrebbe essere espressamente indicato come prioritario in quanto strumento, a pieno titolo, della partecipazione, della rappresentanza ed anche della conciliazione di gruppi d'interesse, che nella fattispecie sono appunto le parti sociali (datori di lavoro e lavoratori). Il dialogo sociale è una modalità che permette l'incontro degli interessi delle parti, sulla base dei quali le parti stesse trovano un accordo. Tale processo contiene dunque in sé il principio di uguaglianza della rappresentanza, nonché l'affermazione dei principi basilari della democrazia. Il dialogo sociale costituisce perciò una prova concreta dell'esercizio delle libertà d'espressione ed associazione, che, come recita lo stesso regolamento dell'EIDHR, "sono i prerequisiti del pluralismo politico e del processo democratico". Cfr. il parere CESE 53/2009, punto 5.2, pag. 10.

⁽¹⁵⁾ A questo proposito si evidenzia che il dialogo sociale figurava già nel documento strategico EIDHR 2011-2013 e che "il diritto di riunione pacifica e di associazione, come pure il diritto di formare e di aderire a un sindacato e il diritto di contrattazione collettiva" erano inclusi nel programma di azione annuale EIDHR 2011.

⁽¹⁶⁾ COM(2012) 492 final.

⁽⁸⁾ COM(2011) 844 final.

⁽⁹⁾ Cfr. la posizione negoziale del PE.

⁽¹⁰⁾ Regolamento (CE) n. 1889/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 dicembre 2006, che istituisce uno strumento finanziario per la promozione della democrazia e dei diritti umani nel mondo GU L 386 del 29.12.2006, pag. 1.

⁽¹¹⁾ Cfr. il parere CESE sul tema *Strumento europeo per la democrazia e i diritti umani (EIDHR)*, GU C 182 del 4.8.2009, pag. 13.

⁽¹²⁾ Cfr. il parere CESE, GU C 182 del 4.8.2009, pag. 13.

interno tra gli organi interessati, come il SEAE, la DG DEVCO e gli Stati membri stessi. Ciò vale in particolare a livello nazionale, dove alle delegazioni UE spetta un ruolo cruciale nel garantire la coerenza e la complementarità tra i diversi programmi di sostegno alle OSC. Pertanto il CESE accoglie con favore l'iniziativa di creare, a livello nazionale, delle "roadmap per l'impegno verso le OSC" ⁽¹⁷⁾, le quali dovrebbero attivare e garantire un dialogo strutturato e una cooperazione strategica aumentando così la coerenza e l'impatto delle azioni UE.

3.4 In questo contesto è fondamentale fornire un'adeguata capacità alle delegazioni affinché interagiscano appieno con le OSC e comprendano la varietà degli attori in campo e le funzioni specifiche di tali organizzazioni, così da garantire un impegno più mirato. Nella stessa comunicazione della Commissione viene affermato che "si consiglia una mappatura regolare e partecipativa estesa ai vari attori, alle reti e alle piattaforme nazionali e/o settoriali" ⁽¹⁸⁾. Il CESE appoggia pienamente tale approccio e ribadisce la necessità di sostenere meccanismi di dialogo inclusivi e trasparenti con OCS indipendenti e rappresentative a livello nazionale.

3.5 Infine, il CESE ribadisce la necessità di essere associato alla fase di programmazione dello strumento, in particolare per quanto riguarda la programmazione strategica pluriennale e annuale nonché la valutazione intermedia e i bilanci. In questo modo la programmazione potrà beneficiare dei risultati del lavoro svolto dallo stesso Comitato con i partner della società civile dei paesi terzi con i quali intrattiene relazioni privilegiate

(Tavola rotonda UE-India, area euromediterranea, paesi ACP, America Latina, ecc.). Chiede inoltre di essere consultato nel quadro della valutazione intermedia e dei bilanci dello strumento.

3.6 Il CESE si propone di svolgere un ruolo attivo in questo processo, basandosi sulla propria esperienza e sulle proprie "reti" di riferimento (partner economici e sociali in tutto il mondo e consigli economici e sociali, laddove siano attivi e rappresentativi).

3.7 Il CESE può altresì svolgere un ruolo importante rispetto alla società civile nell'ambito del monitoraggio post elettorale, al fine di consolidare i sistemi democratici.

3.8 Tre anni fa il CESE ha costituito un comitato di monitoraggio dell'EIDHR con il compito di: (i) dar seguito alle richieste urgenti di consultazione nel contesto delle nuove procedure istituite per gli strumenti finanziari e (ii) monitorare la messa a punto e l'attuazione dello strumento EIDHR. Tale comitato, incaricato anche di esaminare gli altri strumenti dell'UE che intervengono nei paesi terzi, ha svolto un'efficace cooperazione con la Commissione e il Parlamento. Esso potrebbe quindi evolversi in un sottocomitato più strutturato all'interno del CESE, in grado di collaborare con i diversi programmi di sostegno disponibili per le OSC dei paesi terzi nel quadro di diversi strumenti finanziari dell'UE.

Bruxelles, 15 novembre 2012

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Staffan NILSSON

⁽¹⁷⁾ *Le radici della democrazia e dello sviluppo sostenibile: l'impegno dell'Europa verso la società civile nell'ambito delle relazioni esterne*, COM(2012) 492 final, pag. 10.

⁽¹⁸⁾ COM(2012) 492 final, pag. 10.