

Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Il ruolo della società civile nelle relazioni UE-Serbia»

(2013/C 327/02)

Relatore: **SIBIAN**

Correlatore: **LECHNER**

Con una lettera del commissario Šefčovič datata 12 dicembre 2012, la Commissione europea ha invitato il Comitato economico e sociale europeo, conformemente all'articolo 262 del Trattato e all'articolo 9 del protocollo di cooperazione fra il CESE e la Commissione europea, a elaborare un parere esplorativo sul tema:

Il ruolo della società civile nelle relazioni UE-Serbia.

La sezione specializzata Relazioni esterne, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 25 giugno 2013.

Alla sua 491^a sessione plenaria, dei giorni 10 e 11 luglio 2013 (seduta del 10 luglio), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 171 voti favorevoli, 1 voto contrario e 1 astensione.

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 Il CESE si compiace degli sforzi compiuti negli ultimi dieci anni dai governi della Serbia per riformare l'economia e le istituzioni del paese, e vede nel processo di adesione della Serbia all'Unione europea un'opportunità per consolidare e attuare effettivamente le riforme intraprese. Il Comitato sottolinea l'importanza del coinvolgimento della società civile nel processo di allineamento della legislazione serba all'*acquis* dell'UE e invita il governo serbo e le istituzioni dell'Unione europea ad intensificare il loro sostegno alle organizzazioni della società civile (OSC), nonché a coinvolgerle da vicino nelle prossime fasi del processo di adesione.

1.2 Il CESE accoglie con favore la decisione del Consiglio europeo di aprire entro gennaio 2014 i negoziati di adesione con la Serbia. Si congratula con i governi di Belgrado e di Pristina per la firma del *Primo accordo sui principi che regolano la normalizzazione delle relazioni* (Bruxelles, 19 aprile 2013) e del relativo piano di attuazione, adottato in maggio, e invita ora entrambe le parti ad applicare l'accordo, con l'assistenza dell'UE. Il Comitato sottolinea che le OSC devono essere coinvolte nella fase di applicazione, dal momento che possono apportare un contributo decisivo alla riconciliazione.

1.3 Il CESE incoraggia le autorità pubbliche serbe ad effettuare un maggior numero di audizioni e consultazioni pubbliche con le OSC, sia nelle fasi iniziali della formulazione delle politiche che nella fase di applicazione. Il Comitato inoltre sottolinea l'importanza di coinvolgere le OSC nei settori strategici del processo di riforma, come lo Stato di diritto, la cooperazione e riconciliazione regionale, lo sviluppo socioeconomico, l'ambiente, l'agricoltura, i diritti delle minoranze e la lotta alla discriminazione.

1.4 Il CESE raccomanda al governo serbo di rivolgere un'attenzione particolare alla lotta contro la tratta degli esseri umani, la corruzione e la criminalità organizzata e insiste sul fatto che

la sicurezza dei difensori dei diritti umani e degli attivisti delle OSC impegnati nella lotta alla criminalità organizzata va riconosciuta come una necessità e deve essere garantita dal governo.

1.5 Il CESE osserva che, nonostante i progressi significativi compiuti nella promozione di una società più inclusiva, c'è ancora molto da fare per costruire una società in cui tutti sono uguali, indipendentemente dal genere, dall'orientamento sessuale, dall'origine o dalla religione. Il Comitato chiede al governo serbo di procedere senza indugio all'attuazione della strategia contro la discriminazione adottata nel giugno 2013. Esso inoltre raccomanda alla Commissione europea (CE) di avvalersi delle sue relazioni annuali sullo stato d'avanzamento per monitorare l'attuazione di tale strategia, in stretta cooperazione con le OSC.

1.6 Il CESE si compiace per l'inclusione dell'Ufficio per la cooperazione con la società civile nel gruppo di esperti del primo ministro dell'organo di coordinamento per l'adesione all'UE. Accoglie altresì con favore la partecipazione delle OSC, compresi i rappresentanti delle parti sociali, all'interno del consiglio del primo ministro per l'integrazione nell'UE. Si tratta di una buona pratica che andrebbe consolidata prevedendo la partecipazione delle OSC, inclusi i rappresentanti delle parti sociali, alla futura delegazione serba incaricata dei negoziati di adesione. Nondimeno, andrebbero garantite ampie e frequenti consultazioni delle OSC allo scopo di individuare i punti di convergenza e le raccomandazioni fondamentali. È importante invitare gli esperti delle OSC ad unirsi a taluni sottogruppi del summenzionato gruppo di esperti dell'organo di coordinamento.

1.7 Il CESE invita la CE a utilizzare lo strumento di assistenza preadesione (IPA II) per dare un maggiore sostegno al rafforzamento delle capacità delle OSC (comprese le parti sociali) e a rivolgere un'attenzione particolare all'aumento del sostegno per i partenariati - non soltanto quelli tra OSC, ma anche

tra queste e le pubbliche autorità. I fondi disponibili nell'ambito del Meccanismo della società civile dovrebbero essere aumentati e destinati a un numero maggiore di progetti condotti dalle parti sociali. L'obiettivo di dotare le OSC delle capacità necessarie per partecipare in maniera significativa al processo di integrazione dell'UE dovrebbe continuare a essere prioritario: a tal fine occorre promuovere procedure semplificate per la selezione e l'attuazione dei progetti e favorire il ricorso alle sovvenzioni istituzionali e alla riassegnazione dei fondi. Non è soltanto il sostegno finanziario a essere auspicabile, ma anche quello fornito a meccanismi volti a migliorare il dialogo tra la società civile e le pubbliche autorità.

1.8 Il CESE esorta la delegazione dell'UE in Serbia a continuare ad autorizzare la riassegnazione dei fondi dalle OSC più grandi a quelle più piccole, come passo avanti verso la messa a disposizione dei fondi alla più ampia comunità delle OSC.

1.9 L'aumento della trasparenza nella spesa pubblica deve rimanere un'azione fondamentale della strategia di sviluppo della società civile, i meccanismi per la pianificazione e l'erogazione dei cofinanziamenti per i progetti UE attuati dalle OSC vanno migliorati e il cofinanziamento andrebbe aumentato.

1.10 Il CESE esorta il governo serbo a intensificare gli sforzi per realizzare un quadro istituzionale e legislativo favorevole allo sviluppo della società civile e alla sostenibilità. Esso inoltre raccomanda di esaminare la possibilità di emanare una "legge della percentuale" che, stimolando la filantropia individuale, consenta ai cittadini di devolvere parte delle loro imposte sul reddito alle OSC (sulla base del modello esistente nei paesi dell'Europa centro-orientale), nonché la possibilità di concedere agevolazioni fiscali a favore della filantropia individuale e aziendale.

1.11 Il CESE raccomanda di rivedere la nuova legge sugli appalti pubblici, che ha creato ostacoli per le OSC intenzionate a presentare offerte nel quadro delle gare d'appalto. La legge introduce l'obbligo di produrre garanzie finanziarie di cui le OSC non possono disporre: ciò può impedire loro di partecipare alle procedure di gara per gli appalti pubblici, non soltanto per quanto riguarda i servizi sociali, ma anche i servizi sanitari e educativi.

1.12 Il CESE invita il governo serbo a varare una strategia esaustiva per combattere e limitare l'economia sommersa, migliorando così la situazione finanziaria del paese, evitando la concorrenza sleale e creando un ambiente economico più favorevole, garantendo allo stesso tempo un migliore rispetto dei diritti sociali dei lavoratori. Ciò contribuirebbe inoltre a ristabilire la fiducia nelle istituzioni e a promuovere il concetto di Stato di diritto.

1.13 Il CESE sottolinea l'importanza del dialogo sociale e invita tutte le parti interessate a fare il miglior uso possibile

delle istituzioni esistenti, in particolare del consiglio economico e sociale (CES). Il Comitato esorta il governo a promuovere maggiormente il CES e a consultarlo in modo più sistematico in merito a tutte le politiche nelle quali i datori di lavoro e i lavoratori hanno un interesse legittimo. Il CESE ritiene che il dialogo sociale non debba avere un carattere ad hoc, quanto piuttosto periodico e strutturato, e che dovrebbe essere più efficace e orientato ai risultati.

1.14 Il CESE chiede che la promozione del dialogo sociale figuri tra le priorità fondamentali delle istituzioni dell'UE per quanto riguarda la Serbia, e che trovi quindi espressione in tutti i programmi della CE di cui il paese può beneficiare. A tal fine sarebbe necessario coinvolgere maggiormente il CES, che dovrebbe anche essere formalmente coinvolto e consultato in tutte le fasi dei negoziati di adesione e partecipare al monitoraggio dell'attuazione dell'accordo di associazione e di stabilizzazione UE-Serbia. Il CES dovrebbe avere la facoltà di sottoporre osservazioni e pareri alle istituzioni dell'UE nel momento in cui queste ultime valutano i progressi compiuti dalla Serbia verso l'adesione.

1.15 Il CESE ritiene che il dialogo sociale debba essere promosso ulteriormente a livello regionale e locale, sulla base delle strutture regionali del CES. Tale dialogo andrebbe inoltre sviluppato in maniera più sistematica a livello settoriale, in particolare nel settore privato. La firma e l'attuazione del maggior numero possibile di contratti collettivi di categoria consentirebbe di stabilizzare le relazioni industriali in Serbia. Alle autorità nazionali e locali andrebbero costantemente rammentati i vantaggi e l'importanza del dialogo sociale.

1.16 Il CESE prende atto dell'istituzione di un gruppo di lavoro tripartito incaricato di rivedere la legislazione sul lavoro, incluse le leggi sullo sciopero, sulla registrazione dei sindacati e sulla rappresentatività delle parti sociali. Il Comitato inoltre invita l'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL) e la CE a sostenere queste attività, in modo che la legislazione e la prassi serbe risultino pienamente conformi ai criteri internazionali ed europei.

1.17 Il CESE ritiene che il rafforzamento della capacità delle parti sociali di partecipare attivamente al dialogo sociale dovrebbe entrare a far parte delle priorità dei programmi d'assistenza dell'UE. Serve assistenza anche per svilupparne la capacità di contribuire efficacemente a tutte le questioni economiche, sociali, e giuridiche, compresi i negoziati di adesione all'UE. Infine, occorre rafforzare le loro strutture organizzative, la loro comunicazione interna e la loro capacità di fornire servizi ai membri.

1.18 Il CESE segnala che i diritti fondamentali dei lavoratori continuano a essere violati regolarmente in Serbia e che i meccanismi previsti per prevenire e sanzionare tali violazioni non sono sufficientemente efficaci. Il Comitato invita il governo serbo a rivedere il funzionamento dell'Agenzia per la conciliazione delle vertenze di lavoro. Esso inoltre suggerisce di considerare la possibilità di istituire delle corti specializzate nelle suddette vertenze. Ancora, il CESE chiede alla Commissione di

inserire nelle proprie relazioni annuali un capitolo sui diritti sindacali e sui diritti fondamentali dei lavoratori, in stretta consultazione coi sindacati nazionali ed europei e con l'OIL.

1.19 Le imprenditrici serbe svolgono un ruolo importante in tutta la regione dei Balcani e possono contare su reti efficaci. Attualmente, per potenziare l'imprenditoria femminile a livello locale, si sta delineando un approccio regionale improntato alla coesione. Il CESE raccomanda di intensificare il sostegno dei livelli europeo, regionale e nazionale, al fine di accelerare sensibilmente i benefici economici e sociali. Andrebbe inoltre riconosciuto l'imperativo economico e sociale di promuovere l'imprenditorialità femminile in Serbia.

1.20 Il CESE raccomanda di istituire un comitato consultivo misto (CCM) della società civile UE-Serbia fra il CESE e le OSC serbe. Quest'organismo dovrebbe essere creato in seguito all'apertura formale dei negoziati di adesione della Serbia all'UE. Il CCM consentirà alle OSC di entrambe le parti di realizzare un dialogo più approfondito e di fornire un contributo al potere politico circa i capitoli dei negoziati di adesione.

2. Contesto del parere

2.1 Nell'ultimo decennio, la Serbia ha profuso sforzi considerevoli per riformare le sue istituzioni, il suo quadro giuridico e la sua normativa economica, allo scopo di conformarsi alle norme internazionali ed europee e di promuovere un'economia di mercato aperta ed efficiente.

2.2 Nel 2008, la firma dell'accordo di stabilizzazione e associazione (ASA) tra la Serbia e l'UE ha testimoniato chiaramente la volontà del governo serbo di entrare a far parte dell'Unione europea e ha conferito un nuovo slancio al processo di riforma. Nel 2010, è entrato in vigore l'accordo interinale sugli scambi e sulle questioni commerciali (nel quadro dell'ASA).

2.3 Il nuovo governo, insediato nel 2012, ha confermato l'impegno della Serbia ad aderire all'UE. Esso ha adottato misure concrete per proseguire le riforme intraprese sinora, concentrandosi in particolare sulla lotta alla corruzione, sul consolidamento dello Stato di diritto, sulla tutela dei diritti delle minoranze e sul rilancio dell'economia, e ha continuato gli sforzi per migliorare la cooperazione regionale.

2.4 Nel dicembre 2012, il Consiglio ha invitato la Commissione europea ad elaborare entro la primavera 2013 una relazione per valutare i progressi compiuti da Belgrado nel dialogo con Pristina e nelle riforme orientate all'adesione all'UE. Sulla base di tale relazione, che formula una raccomandazione positiva, il Consiglio europeo ha deciso il 28 giugno 2013 che sono state soddisfatte le condizioni necessarie all'avvio dei negoziati di adesione della Serbia all'UE.

2.5 Il 19 aprile 2013, alla decima tornata di negoziati condotti sotto l'egida dell'UE, Belgrado e Pristina sono finalmente

giunti a un accordo sul futuro del Kosovo del Nord, amministrato dalla Serbia, con la firma del *Primo accordo sui principi che regolano la normalizzazione delle relazioni*. In maggio le due parti hanno adottato un piano di attuazione. Le due parti, con l'assistenza dell'UE, hanno istituito un comitato di attuazione.

3. Sviluppi politici, economici e sociali

3.1 La Serbia è ancora un paese in fase di transizione. Sebbene si sia assistito a una parziale privatizzazione, le società a controllo statale costituiscono ancora un'ampia fetta dell'economia e, spesso, hanno un assoluto bisogno di ristrutturazione. La disoccupazione è aumentata notevolmente, raggiungendo il 24 % della forza lavoro nel 2012. I giovani cercano di emigrare, e la popolazione invecchia. Un numero elevato di persone lavora ancora nell'agricoltura e vive in zone rurali, dove la penuria di investimenti ostacola un effettivo sviluppo. L'economia informale è ampiamente diffusa e compromette l'economia nel complesso, indebolendo le finanze pubbliche e privando gli occupati di qualsiasi forma di protezione sociale. La corruzione, talvolta collegata alla criminalità organizzata, ostacola non solo lo sviluppo economico, ma anche il consolidamento istituzionale. Inoltre, occorre procedere con urgenza alla riforma del sistema giudiziario, se si vuole garantire un effettivo rispetto dei diritti dei cittadini e delle organizzazioni.

3.2 Nel suo parere *Il ruolo della società civile nelle relazioni UE-Serbia* (29 maggio 2008) il CESE ha esposto i summenzionati problemi, sottolineando però anche gli sforzi profusi dalle pubbliche autorità per realizzare le riforme necessarie. Sono state introdotte molte regolamentazioni nuove, sono state fondate nuove istituzioni, in particolare per organizzare il dialogo con le parti sociali e altre OSC, e i diritti delle minoranze sono ora riconosciuti ufficialmente. Benché tale processo non sia ancora giunto a termine, il problema principale consiste nel tradurre in pratica tutte queste modifiche al quadro istituzionale e giuridico.

3.3 La Serbia ha ratificato 77 trattati e convenzioni del Consiglio d'Europa, compresi documenti fondamentali come le Convenzioni per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, per la protezione delle minoranze nazionali, per la prevenzione della tortura e per la tutela dei minori, nonché l'Azione contro la corruzione e la Carta sociale europea. Sono state firmate altre otto convenzioni, che però attendono ancora di essere ratificate: fra queste, la Convenzione sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica. A livello internazionale, la Serbia ha ratificato 75 convenzioni dell'OIL (di cui 73 già in vigore nel paese).

3.4 Come ha sottolineato il commissario del Consiglio d'Europa per i Diritti umani ⁽¹⁾, molte di queste convenzioni necessitano di ulteriori azioni finalizzate a una loro corretta attuazione. Il commissario ha messo in evidenza il problema delle persone scomparse e di quelle sfollate con la forza durante la guerra, la crescente discriminazione contro i Rom, la violenza contro le donne e la diffusa omofobia.

⁽¹⁾ Thomas Hammarbergh, commissione per i Diritti umani del Consiglio d'Europa, relazione sulla visita in Serbia del 12-15 giugno 2011, CommDH(2011)29.

3.5 Nonostante il governo abbia adottato una strategia per i media nell'ottobre 2011, continuano a verificarsi episodi di violenza e di minacce contro i giornalisti. Le interferenze dell'economia e della politica nel settore dei media sono un'altra realtà che minaccia l'indipendenza dei media stessi e la capacità dei giornalisti di svolgere il loro lavoro. Inoltre, i sindacalisti continuano ad essere vessati o licenziati per il solo fatto di essere membri di un'organizzazione sindacale.

3.6 Il CESE ritiene che l'ulteriore consolidamento del processo di riforma, la riforma del sistema giudiziario e l'applicazione dei diritti civili, sociali e umani rappresentino chiaramente le priorità della Serbia e che le relazioni dell'UE con tale paese dovrebbero concentrarsi espressamente su questi aspetti. Si tratta anche di una questione fondamentale per le OSC, la cui partecipazione attiva va pertanto incoraggiata in tutti i modi.

4. La situazione attuale e il ruolo delle organizzazioni della società civile

4.1 Garantita dalla costituzione, la libertà di riunione e di associazione è, in generale, rispettata. Si osserva tuttavia che la libertà di associazione viene messa a repentaglio dalle crescenti minacce lanciate da gruppi nazionalisti violenti.

4.2 La società civile serba, presente prevalentemente nelle zone urbane, è rappresentata in maniera disuguale nelle varie regioni. Nelle aree rurali, la sua presenza è molto limitata e le sue capacità non sono ben sviluppate. Occorre garantire un sostegno maggiore per incoraggiare i movimenti associativi, rafforzare le capacità e sostenere la creazione di reti delle OSC situate nelle aree rurali e/o nelle città minori.

4.3 Occorre rivolgere un'attenzione particolare all'agricoltura, allo sviluppo dei suoi gruppi d'interesse e al coinvolgimento del settore agricolo nel dialogo sociale. L'agricoltura continua a svolgere un ruolo fondamentale in Serbia: circa un quarto della popolazione attiva opera in questo comparto, e il settore agricolo è anche un elemento chiave dell'economia del paese. L'agricoltura e la politica agricola avranno una grande importanza nel futuro processo di adesione all'UE; d'altro canto, l'allineamento con la legislazione europea rappresenterà una sfida considerevole per il settore agricolo serbo.

4.4 Gruppi di interessi ben organizzati e strutturati potrebbero non soltanto aiutare a promuovere gli interessi dell'agricoltura ma anche, e soprattutto, potrebbero utilmente appoggiare il prossimo processo d'integrazione, in termini fra l'altro di inquadramento e attuazione di programmi specifici di sostegno per l'agricoltura, le zone rurali e le persone che vi abitano.

4.5 È vero che tra le organizzazioni della società civile operano diversi partenariati e coalizioni, ma le risorse e il sostegno

di cui essi dispongono sono troppo limitati e non consentono loro di diventare più attivi e influenti. Per quanto riguarda i partenariati fra le OSC e le pubbliche autorità, i meccanismi SECO⁽²⁾ e KOCD⁽³⁾ in vigore sono esempi che potrebbero diventare buone pratiche, purché il loro contributo sia preso in considerazione e siano garantiti un finanziamento e un sostegno continuativo e sistematico.

4.6 La sostenibilità delle OSC è ostacolata principalmente da fattori quali l'insufficienza del sostegno pubblico (peraltro non basato su priorità chiare), la scarsa sponsorizzazione da parte delle imprese, l'assenza di donatori individuali, il ritiro dei donatori internazionali, l'inadeguatezza della cooperazione con gli enti locali e il limitato livello di responsabilità dei decisori politici in generale. È importante compiere sforzi e fornire un sostegno per ampliare il numero degli aderenti alle organizzazioni della società civile, in quanto un numero ridotto di membri danneggia l'immagine e frena il riconoscimento delle OSC, in una situazione in cui il finanziamento pubblico non è ancora regolamentato adeguatamente a tutti i livelli. La capacità delle OSC serbe di influenzare l'agenda sociale e politica è in genere scarsa, ad eccezione di una dozzina di organizzazioni più forti, la maggior parte delle quali ha sede a Belgrado.

4.7 Il CESE accoglie con favore gli sforzi profusi per migliorare il quadro giuridico delle associazioni e delle fondazioni, incluse la legge sulle associazioni (ottobre 2009), la legge sulle fondazioni e i fondi di dotazione (novembre 2010), la legge sul volontariato (maggio 2010) e quella sulle procedure contabili semplificate per le associazioni e le fondazioni di piccole dimensioni (non ancora adottata). Tuttavia, altre leggi importanti, pur essendo state adottate, non hanno ancora trovato attuazione, come la legge sulla protezione sociale (2011). Il CESE sostiene lo sviluppo di un quadro che, come previsto dalla legge, potrebbe garantire un accesso equo per le OSC alle risorse pubbliche destinate a sostenere la prestazione dei servizi sociali.

4.8 Il CESE si compiace delle modifiche all'articolo 41 del regolamento interno del governo relativo alle audizioni pubbliche, che stabilisce i criteri per le audizioni pubbliche obbligatorie facendone la regola piuttosto che l'eccezione e stabilendo dei termini ragionevoli per la loro durata. Il CESE sottolinea la necessità di garantire la corretta attuazione di questo meccanismo. La priorità dovrebbe andare alla sensibilizzazione delle pubbliche autorità in merito ai vantaggi di una cooperazione con le OSC sia nelle prime fasi del processo di elaborazione delle politiche sia in quelle successive di attuazione. Inoltre, dovrebbero essere studiate procedure per la nomina di rappresentanti delle OSC in seno ai vari organi pubblici a livello nazionale e locale, tenendo conto delle migliori pratiche dei paesi vicini e delle proposte delle OSC.

(2) SECO rappresenta il *networking* e il rafforzamento delle capacità nel settore dell'integrazione UE e il coinvolgimento della società civile nel processo di programmazione di IPA.

(3) KOCD sono reti di organizzazioni nel settore della protezione sociale per i gruppi emarginati che si rivolgono congiuntamente ai decisori politici in questo settore.

4.9 L'Ufficio per la cooperazione con la società civile ha cominciato a funzionare nel 2011 e il piano operativo per il 2013-2014 indica gli obiettivi fondamentali da perseguire:

- definire una strategia per la creazione di un contesto favorevole allo sviluppo della società civile e istituire un consiglio nazionale per lo sviluppo della società civile;
- promuovere nuove fonti di finanziamento in quanto premessa indispensabile per la sostenibilità, come sovvenzioni istituzionali, attività sociali delle aziende, filantropia aziendale e imprenditoria sociale, stabilire criteri per l'utilizzo degli spazi pubblici da parte delle OSC ecc.;
- portare avanti un quadro istituzionale favorevole allo sviluppo della società civile, creando unità o funzioni specifiche in seno ai ministeri interessati, considerando la possibilità di istituire un fondo per lo sviluppo della società civile e rafforzando i meccanismi di cooperazione tra le organizzazioni della società civile e l'Assemblea nazionale serba.

4.10 Il CESE prende atto con soddisfazione degli sforzi dell'Ufficio per la cooperazione con la società civile volti a rendere più trasparente il finanziamento delle OSC a carico del bilancio statale, tramite la pubblicazione di una Relazione di sintesi annuale sui fondi del bilancio statale della Repubblica di Serbia assegnati alle associazioni e alle altre organizzazioni della società civile. Andrebbero tuttavia conferiti maggiori poteri a detto Ufficio al fine di aumentare il tasso di risposta degli enti governativi a tutti i livelli, per garantire la completezza e la pubblicazione annuale dei dati raccolti. Il CESE si compiace pertanto del sostegno che la delegazione UE fornisce all'Ufficio governativo per la cooperazione con la società civile tramite il programma triennale di assistenza tecnica lanciato nel dicembre 2012 ⁽⁴⁾.

4.11 I dati relativi al 2011 indicano che le risorse previste ed effettivamente erogate per cofinanziare i programmi/progetti si sono rivelate alquanto scarse anche quando veniva garantito il sostegno dei donatori, nonostante le OSC abbiano un grande bisogno di tali risorse.

5. Il dialogo sociale

5.1 Il dialogo sociale è essenziale per lo sviluppo economico e per garantire la coesione sociale di cui la Serbia ha bisogno. Nel 2008 è stato firmato un accordo collettivo generale. Nell'aprile 2011, il consiglio economico e sociale (CES) della Repubblica di Serbia ha adottato un nuovo accordo economico e sociale, firmato dai dirigenti delle parti sociali e dal primo ministro, contenente importanti impegni assunti dalle parti firmatarie. L'accordo afferma che il dialogo sociale è una condizione

essenziale per conseguire gli obiettivi condivisi di sviluppo, superare con successo i problemi legati alla crisi economica e garantire il progresso economico e sociale in Serbia. Nel 2012 il CES ha firmato un accordo in materia di salario minimo. A livello settoriale si registra la firma di quattro contratti collettivi di categoria nel 2011 e 2012, per quanto riguarda i settori dell'agricoltura, delle costruzioni, dell'industria chimica e metallurgica. Il ministro del Lavoro ha esteso questi contratti collettivi a tutti i dipendenti statali. Anche la maggior parte del settore pubblico è regolata da contratti collettivi, inclusi gli operatori sanitari, l'amministrazione locale e nazionale, il settore della cultura e dell'istruzione e la polizia.

5.2 Istituito per legge nel 2005, il CES rappresenta la piattaforma istituzionale per i negoziati tripartiti. Inoltre, esistono attualmente 18 consigli economici e sociali a livello locale, anche se meno della metà sono pienamente operativi per la mancanza di stanziamenti da parte delle autorità regionali. Il CES continua a dover far i conti con una serie di problemi che ne ostacolano le attività, primo fra tutti la mancanza di risorse finanziarie e umane. Ciononostante, esso è riuscito a istituire dei gruppi di lavoro permanenti sulle questioni economiche, sugli aspetti legislativi, sui contratti collettivi e sulla salute e sicurezza sul posto di lavoro. Attualmente, i rappresentanti delle parti sociali partecipano regolarmente alle riunioni del CES - diversamente da quanto accade per il governo, che spesso si fa rappresentare da dei funzionari. Dalla reintroduzione del consiglio nel settembre 2012, la sua partecipazione è peraltro aumentata: persino il primo ministro figura ora tra i membri del CES. Tuttavia, il consiglio continua a incontrare problemi nell'organizzazione delle sue sessioni.

5.3 Pur avendo dato diversi frutti, il dialogo sociale deve essere ancora consolidato e ampliato. Le parti sociali sono deboli, in particolare nel settore privato, e i contratti collettivi, anche quando vengono firmati, non sempre vengono applicati; inoltre, ci sono vasti settori in cui il dialogo sociale semplicemente non esiste. A livello nazionale, il CES non viene consultato in modo sistematico sulla totalità delle questioni che rientrano nell'ambito delle sue competenze, oppure la consultazione è puramente formale e le sue raccomandazioni sono troppo spesso ignorate dal governo. Un'eccezione positiva è costituita dal ministero del Lavoro, che sottopone al parere del consiglio tutti i progetti di legge e le strategie. Inoltre, il ministero ha proposto recentemente di istituire un gruppo di lavoro tripartito incaricato di emendare il diritto del lavoro. Alcuni passi avanti sono stati fatti anche a livello della normativa sull'istruzione: il ministero dell'Istruzione e della scienza ha infatti richiesto il parere del CES in merito a tre progetti di legge. Nonostante questi segnali positivi, il CES continua ad essere largamente ignorato su politiche e misure economiche generali che pure hanno un impatto diretto sulle attività delle imprese e dei lavoratori.

5.4 Nel 2005 è stata istituita l'Agenzia per la conciliazione delle vertenze di lavoro, con competenze riguardanti sia le vertenze individuali che quelle collettive. Essa si occupa principalmente di casi individuali, in merito a cui un arbitro può adottare una decisione vincolante, con gli stessi strumenti giuridici di un tribunale. In pratica però si osserva che l'Agenzia non è riuscita davvero ad imporsi come un'alternativa, e che la maggior parte dei conflitti è ancora deferita ai tribunali, i quali sono

⁽⁴⁾ Il bilancio del programma di assistenza tecnica, pari a 1,2 milioni di euro, è destinato principalmente a: sostenere le ulteriori modifiche al quadro giuridico relativo alle OSC, introdurre un quadro per la trasparenza dei fondi statali e coinvolgere le OSC nel processo decisionale.

notoriamente oberati di lavoro. Nella composizione delle vertenze collettive, l'Agenzia assume il ruolo di mediatore; pertanto, essa non può imporre una soluzione alle parti in causa, ma si impegna a far loro accettare volontariamente una composizione pacifica.

5.5 È previsto che nel 2013 il governo firmi con l'OIL un "Programma per il lavoro dignitoso". Tale programma dovrebbe contribuire a una revisione dei diversi aspetti della legislazione sociale e delle procedure al fine di allinearle completamente agli standard internazionali, nonché rafforzare la capacità delle parti sociali di contribuire efficacemente al dialogo sociale, col sostegno dei finanziamenti e dei programmi dell'UE.

5.6 In vista, in particolare, dei negoziati di adesione all'UE, è importantissimo garantire un maggiore coinvolgimento delle parti sociali nelle politiche economiche, sociali e occupazionali del governo, così come nei lavori preparatori finalizzati a rendere la Serbia atta a partecipare al Fondo sociale europeo e ad altri fondi dell'UE. Solo allora le parti sociali serbe potranno effettivamente adempiere al loro futuro ruolo negli organi di democrazia partecipativa a livello UE.

6. La situazione attuale delle parti sociali

6.1 L'Associazione serba dei datori di lavoro (UPS), che costituisce il principale gruppo di interessi dei datori di lavoro, rappresenta gli imprenditori serbi in seno al CES. Tuttavia, il fatto che la maggior parte delle principali imprese attive in Serbia, così come altre organizzazioni quali l'Associazione dei piccoli e medi imprenditori, non siano membri di tale associazione ne indebolisce la legittimità di partecipante al dialogo sociale.

6.2 Nel passato la camera serba del commercio e dell'industria, che costituisce la più ampia associazione imprenditoriale, non è stata associata al lavoro del CES, a causa di un sistema di adesione obbligatoria. Il 1° gennaio 2013 però la Serbia ha adottato il sistema di adesione volontaria, e la camera è ora fortemente impegnata a contribuire al dialogo sociale, in particolare in settori come la formazione professionale, la promozione del commercio esterno e lo sviluppo regionale. Essa potrà sostenere il rafforzamento della posizione dell'Associazione serba dei datori di lavoro all'interno del CES se riuscirà a dar

voce agli interessi imprenditoriali più vari, attraverso un processo consultivo efficiente che coinvolga tutte le associazioni dei datori di lavoro.

6.3 Dato il tasso elevato di disoccupazione, i datori di lavoro dovrebbero poter esercitare un'influenza maggiore sullo sviluppo di un contesto favorevole all'attività imprenditoriale, allo scopo di incoraggiare l'imprenditorialità e una più rapida costituzione di nuove imprese e in particolare delle PMI, che rappresentano una delle principali fonti di nuovi posti di lavoro in Europa. I principali ostacoli a un contesto più favorevole all'attività imprenditoriale sono: la scarsa trasparenza e prevedibilità del quadro legislativo, un sistema fiscale svantaggioso che prevede anche oneri parafiscali, le modalità di accesso ai finanziamenti, le procedure per la registrazione delle imprese, le procedure amministrative nel settore del commercio estero, ecc. La percezione generale della comunità imprenditoriale in Serbia è di essere scarsamente coinvolta nel processo legislativo e nella valutazione del suo impatto, in particolare per quanto riguarda gli effetti sulle PMI.

6.4 I sindacati sono deboli e frammentati. Molti aderiscono a una delle due principali confederazioni nazionali: la Conferenza dei sindacati autonomi della Serbia (SSSS) e Nezavisnost (Indipendenza). Esistono altre due confederazioni che si proclamano rappresentative: l'Associazione dei sindacati liberi e indipendenti serbi (ASNS) e la Confederazione dei sindacati liberi (KSSS). Conformemente alla nuova legge sulla rappresentatività, attualmente in discussione, tale asserzione andrà verificata. Inoltre, secondo il ministero del Lavoro, ci sono circa 2 000 organizzazioni sindacali a livello d'impresa che non appartengono a una confederazione nazionale. Tutte le pertinenti organizzazioni dei lavoratori andrebbero coinvolte maggiormente nel processo decisionale delle parti sociali sul versante dei lavoratori. Il ruolo dei sindacati in Serbia è essenziale per il rafforzamento del dialogo sociale.

6.5 Le difficoltà della transizione e la crisi economica hanno accentuato la frammentazione e la debolezza dei sindacati. La complessa procedura di registrazione di queste organizzazioni e, a volte, l'opposizione e le vessazioni dei dirigenti che rifiutano il dialogo sociale a livello d'impresa sono altrettanti ostacoli al normale sviluppo di una rappresentanza dei lavoratori e altrettanti fattori che compromettono il dialogo sociale. In questo quadro, la cooperazione effettiva tra le due confederazioni rappresentative SSSS e Nezavisnost delineatasi negli ultimi anni è da considerarsi un elemento positivo.

Bruxelles, 10 luglio 2013

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Henri MALOSSE