

PARLAMENTO EUROPEO

2004



2009

Documento di seduta

A6-0475/2008

4.12.2008

RELAZIONE

sulle prospettive di rafforzamento del dialogo civile dopo il trattato di Lisbona
(2008/2067(INI))

Commissione per gli affari costituzionali

Relatrice: Genowefa Grabowska

PR_INI

INDICE

	Pagina
PROPOSTA DI RISOLUZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO	3
MOTIVAZIONE.....	7
ESITO DELLA VOTAZIONE FINALE IN COMMISSIONE.....	11

PROPOSTA DI RISOLUZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO

sulle prospettive di rafforzamento del dialogo civile dopo il trattato di Lisbona (2008/2067(INI))

Il Parlamento europeo,

- visto il trattato di Lisbona, firmato a Lisbona il 13 dicembre 2007¹, che modifica il trattato sull'Unione europea e il trattato che istituisce la Comunità europea,
 - visti il trattato sull'Unione europea e il trattato che istituisce la Comunità europea,
 - vista la sua risoluzione del 20 febbraio 2008 sul trattato di Lisbona²,
 - viste le diverse risoluzioni che fanno riferimento alla società civile, che ha approvate nel corso dell'attuale legislatura,
 - visto il seminario tenuto con i rappresentanti delle organizzazioni della società civile il 3 giugno 2008,
 - visto l'articolo 45 del suo regolamento,
 - vista la relazione della commissione per gli affari costituzionali (A6-0475/2008),
- A. considerando che un'Unione europea democratica e vicina ai cittadini presuppone una stretta cooperazione tra istituzioni UE e Stati membri e la società civile, a livello europeo, nazionale, regionale e locale,
- B. considerando che la disponibilità da parte delle istituzioni UE e delle autorità nazionali, regionali e locali al dialogo e alla collaborazione con i cittadini e le organizzazioni della società civile è la premessa fondamentale per il loro impegno nell'attività legislativa e nella governance a tutti i livelli,
- C. considerando che il trattato di Lisbona rafforza i diritti dei cittadini UE nei confronti dell'Unione facilitando la loro partecipazione e quella della società civile alle discussioni su un'”Europa dei cittadini”,
- D. considerando che le attuali disposizioni, che sono state anche inserite nel trattato di Lisbona, creano un quadro giuridico vitale per lo sviluppo del dialogo civile a livello europeo; considerando tuttavia che dette disposizioni non sempre vengono applicate in maniera soddisfacente,
- E. considerando che la società civile ha raggiunto nei 27 Stati membri diversi stadi di sviluppo e si avvale in misura diversa delle opportunità della democrazia partecipativa per partecipare al processo legislativo e al dialogo con le autorità nazionali, regionali e locali,

¹ GU C 306 del 17.12.2007, pag. 1.

² Testi approvati, P6_TA(2008)0055.

- F. considerando che il termine "società civile" fa riferimento al gran numero di organizzazioni non governative e senza fini di lucro create dai cittadini di loro propria volontà, che hanno un ruolo nella vita pubblica e danno voce agli interessi, alle idee e alle ideologie dei loro membri o di altre persone, sulla base di considerazioni etiche, culturali, politiche, scientifiche, religiose o filantropiche,
- G. considerando che la rappresentatività delle organizzazioni della società civile è questione molto controversa e che il vigore e l'efficacia di alcune organizzazioni nell'affermare le loro posizioni non sempre corrisponde al loro grado di rappresentatività,
- H. considerando che le varie istituzioni UE hanno approcci diversi al dialogo sociale,
1. apprezza il contributo dell'Unione europea allo sviluppo del dialogo civile sia a livello europeo che a livello nazionale, regionale e locale negli Stati membri;
 2. sottolinea che la società civile in Europa svolge un ruolo importante nel processo di integrazione europea, in quanto sottopone alle istituzioni europee le posizioni e le richieste dei cittadini dell'Unione; rileva l'importanza delle competenze che sono messe a disposizione delle istituzioni da parte della società civile e sottolinea l'importanza di informare e di sensibilizzare al dialogo civile, in particolare promuovendo le attività e gli obiettivi dell'Unione europea, creando una rete di cooperazione in Europa e rafforzando l'identità e l'identificazione europea nella società civile;
 3. sottolinea che per realizzare gli obiettivi e i progetti politici dell'Unione europea è necessario un più ampio dibattito pubblico, un più efficiente dialogo civile e maggiore consapevolezza politica;
 4. pone l'accento sul suo particolare attaccamento al dialogo civile e richiama l'attenzione sull'importanza che gli annette il trattato di Lisbona riconoscendogli il rango di principio superiore trasversale per tutte le attività dell'Unione europea;
 5. accoglie favorevolmente il rafforzamento della democrazia rappresentativa e partecipativa che deriva dall'introduzione nel trattato di Lisbona della "iniziativa dei cittadini" che permette a un milione di cittadini di vari Stati membri di invitare la Commissione a presentare una proposta legislativa;
 6. invita le istituzioni dell'Unione europea e le autorità nazionali, regionali e locali degli Stati membri ad avvalersi nel modo più completo possibile del vigente quadro giuridico e di tutte le migliori prassi allo scopo di incrementare il dialogo con i cittadini e con le organizzazioni della società civile; ritiene in particolare che gli uffici d'informazione del PE in ciascuno Stato membro dovrebbero svolgere un ruolo attivo nella promozione, organizzazione e gestione dei forum che hanno luogo almeno una volta l'anno tra il Parlamento e i rappresentanti della società civile in un determinato Stato membro, e sottolinea l'importanza della regolare partecipazione a tali forum dei suoi deputati, provenienti dallo Stato membro interessato e dagli altri Stati membri;
 7. invita le istituzioni dell'Unione europea a coinvolgere nel dialogo civile tutti i rappresentanti interessati della società civile, considera essenziale a questo riguardo che sia ascoltata la voce dei giovani cittadini dell'UE, che forgeranno l'Europa di domani e ne

saranno responsabili;

8. invita le istituzioni dell'Unione europea a far sì che tutti i cittadini dell'UE – uomini e donne, vecchi e giovani, cittadini e rurali – possano partecipare attivamente, senza essere discriminati e con gli stessi diritti al dialogo civile e in particolare che i membri di minoranze linguistiche possano utilizzare in tali forum la lingua nativa; è del parere che il ruolo dell'Unione in questo quadro è di generare la realizzazione del principio di parità tra uomini e donne e essere d'esempio per la sua diffusione sia all'interno che all'esterno dell'UE;
9. invita le istituzioni dell'Unione europea a stabilire, nel quadro di un accordo interistituzionale, orientamenti vincolanti per la nomina dei rappresentanti della società civile, metodi per l'impostazione delle consultazioni e il loro finanziamento, conformemente ai principi generali e requisiti minimi per la consultazione delle parti interessate¹; sottolinea che, a tal fine, tutte le istituzioni dell'UE dovrebbero tenere registri aggiornati di tutte le organizzazioni non governative pertinenti, attive negli Stati membri e/o incentrate sulle istituzioni dell'UE;
10. invita le istituzioni dell'Unione europea a fare del dialogo civile un compito trasversale di tutte le direzioni generali della Commissione, di tutti i gruppi di lavoro del Consiglio e di tutte le commissioni del Parlamento europeo, utilizzando procedure trasparenti e mantenendo un equilibrio effettivo tra settore pubblico e privato;
11. invita le istituzioni dell'Unione europea a una più stretta collaborazione nel rafforzamento del dialogo civile e a promuovere una mentalità europea attiva tra i cittadini dell'Unione onde migliorare la comunicazione, il flusso di informazioni e il coordinamento nel quadro delle loro attività di consultazione dell'opinione pubblica; rileva che in tale contesto sarebbero altamente auspicabili incontri regolari tra la società civile e i Commissari nell'ambito di forum tenuti negli Stati membri, al fine di ridurre il divario percepito tra l'UE e i cittadini europei;
12. invita il Consiglio ad agevolare e semplificare l'accesso ai suoi lavori, costituendo ciò una condizione *sine qua non* per l'avvio di un autentico dialogo con la società civile;
13. sottolinea l'importanza di una politica europea avanzata di comunicazione che offra nuovi mezzi e strumenti per la comunicazione con i cittadini dell'UE (mediante l'uso di Internet, tecnologie elettroniche e moderne tecniche audiovisive);
14. si pronuncia a favore del proseguimento delle iniziative in corso dell'UE che si sono dimostrate valide per accrescere la partecipazione della società civile al processo di integrazione europea, quali ad esempio *Europe by Satellite*, *Agora dei cittadini*, forum civici dedicati a tematiche specifiche (ad esempio *Your Europe*), discussioni su Internet ecc.;
15. ricorda in particolare l'importanza dei sondaggi d'opinione professionali in Europa per individuare e comprendere meglio i bisogni e le attese dei cittadini dell'UE rispetto al

¹ Verso una cultura di maggiore consultazione e dialogo – Principi generali e requisiti minimi per la consultazione delle parti interessate ad opera della Commissione, COM(2002)0704 def.

funzionamento dell'Unione; esorta le istituzioni dell'UE e la società civile negli Stati membri a tener conto di tali aspettative nelle loro interazioni e nei loro dibattiti;

16. invita le autorità nazionali, regionali e locali degli Stati membri a promuovere il dialogo civile, in particolare in quei paesi e in quelle regioni nonché in quei settori in cui non è stato ancora pienamente sviluppato o attuato sufficientemente bene; esorta inoltre questi organismi a promuovere attivamente lo sviluppo dell'interattività regionale della società civile fra gli Stati membri, nonché iniziative transfrontaliere; considera che si dovrebbe esplorare anche la costruzione di raggruppamenti di Stati membri quale mezzo per promuovere gli scambi di idee e di esperienze all'interno dell'UE;
17. rivolge un appello ai rappresentanti della società europea a partecipare attivamente al dialogo civile e alla formulazione di programmi e politiche europee rendendo con ciò possibile influenzare il processo decisionale;
18. incoraggia i cittadini dell'UE a partecipare maggiormente ai dibattiti e alle discussioni organizzate a livello europeo e a votare alle imminenti elezioni al Parlamento europeo;
19. ricorda che il dialogo con i cittadini a tutti i livelli europei, nazionali, regionali e locali richiede adeguate risorse finanziarie e invita i partecipanti a tale dialogo e quanti ne sono responsabili a garantirne il congruo finanziamento;
20. sottolinea che, al di là del dialogo con la società civile, è altresì necessario un dialogo aperto, trasparente e regolare tra l'Unione e le chiese e le comunità religiose, come previsto dal trattato di Lisbona;
21. raccomanda alle istituzioni UE di mettere congiuntamente a disposizione informazioni sulla rappresentatività e i settori di attività delle organizzazioni della società civile in Europa, per esempio mediante una banca dati pubblica e di facile accesso;
22. invita la Commissione a presentare una nuova proposta per le associazioni europee che consenta di creare una base giuridica comune per le organizzazioni europee della società civile;
23. incarica il suo Presidente di trasmettere la presente risoluzione al Consiglio e alla Commissione nonché ai parlamenti degli Stati membri, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni.

MOTIVAZIONE

"Non coalizziamo Stati, uniamo uomini"
Jean Monnet

"Niente che ci riguardi senza di noi", è quello che si aspettano i cittadini europei dalle istituzioni dell'Unione europea. In virtù degli ampliamenti successivi, l'Unione vede aumentare non soltanto il numero di Stati membri ma anche il numero dei suoi cittadini, soggetti alla legislazione comunitaria. Pur essendo l'Unione un progetto sistematicamente esposto ai cambiamenti e alle trasformazioni, la comunicazione con i cittadini purtroppo non segue questi cambiamenti. Si è visibilmente creato un vuoto di comunicazione, di cui il No francese e olandese alla Costituzione per l'Europa e il No irlandese al trattato di Lisbona sono soltanto una delle espressioni. Il fossato sembra ridursi, grazie alle iniziative e ai progetti intrapresi dalle istituzioni dell'Unione. Queste azioni dimostrano bene che è possibile influire intenzionalmente sullo sviluppo di una democrazia partecipativa, intorno a questioni europee, a livello locale, regionale, nazionale e sovranazionale.

Dagli anni 1990, le istituzioni europee si aprono lentamente ma sicuramente ai cittadini, riconoscono sempre più nettamente il ruolo della società civile e sempre più spesso le chiedono le sue opinioni. Il dialogo annodato tra le istituzioni europee e le organizzazioni non governative, che si iscrive in un ampio insieme di politiche europee, è ormai denominato "dialogo civile".

Tuttavia, nel settore della comunicazione, e in particolare del dialogo civile, l'Unione ha ancora molto ritardo da recuperare. Va da sé che il progetto europeo non può essere elaborato senza i cittadini e che, a ciò si aggiunge che se si vuole che la democrazia funzioni, si deve comunicare con loro. E inversamente, per risvegliare l'interesse nei cittadini per l'Unione allo scopo di ottenerne l'appoggio, vanno fornite loro informazioni complete, instaurare un dibattito animato e aperto e associare in modo attivo i cittadini alle questioni europee, conformemente al principio secondo cui "Ogni cittadino ha il diritto di partecipare alla vita democratica dell'Unione. Le decisioni sono prese nella maniera il più possibile aperta e vicina ai cittadini." (articolo 10 del trattato sull'Unione europea).

La presente relazione ha per obiettivo principale di sottolineare il ruolo e l'importanza cruciali del dialogo civile nell'Unione europea, specialmente nel contesto del trattato di Lisbona, e di mostrare le nuove forme che assume e le possibilità che offre, come pure la necessità di elaborare principi chiari e trasparenti che governino il dialogo a livello europeo.

Il trattato di Lisbona ha conferito al dialogo civile lo status di principio superiore, che collega praticamente tutte le politiche europee e tutti i settori di attività dell'Unione (titolo II "Disposizioni relative ai principi democratici" del trattato sull'Unione europea, in particolare l'articolo 11). Ma non si può parlare di dialogo civile senza associarvi la società civile. Ecco perché la relatrice ha organizzato nell'aprile 2008, nell'ambito del Parlamento, un seminario dedicato alle prospettive di sviluppo del dialogo civile successivamente all'entrata in vigore del trattato di Lisbona. Il seminario, che ha visto una larga partecipazione dei rappresentanti della società civile, ha riscosso un vero successo e le sue interessanti conclusioni hanno servito tra l'altro alla preparazione della presente relazione.

L'Unione europea non dispone né nella propria legislazione né in pratica di **definizioni** uniche, universalmente riconosciute **dell'espressione "dialogo civile"**. Al di fuori di qualche documento della Commissione europea relativo alla consultazione e alla politica di comunicazione nell'Unione¹, non esistono regole che determinino la struttura, il quadro o i metodi propri del dialogo civile. La comprensione di che cosa sia il dialogo civile si aggiunge alla disparità che contrassegna gli approcci delle differenti istituzioni europee nei confronti di questa nozione. Gravi riserve si esprimono quanto alla rappresentatività delle organizzazioni non governative invitate a partecipare al dialogo, al carattere ermetico che riveste il funzionamento del Consiglio per i cittadini europei o all'eccessiva libertà (in particolare da parte della Commissione) con cui il dialogo è gestito.

La relatrice è del parere che sia di importanza cruciale definire (o descrivere) la nozione stessa di dialogo civile su scala dell'Unione e formulare regole che governino la rappresentatività dei partecipanti al dialogo, dalla parte della società civile.

Per fare del **principio di rappresentatività** della società civile una realtà si dovrebbe associare al dialogo le organizzazioni con le quali i cittadini si identificano e che rappresentano al meglio, vale a dire nel modo più completo e più competente, i loro interessi. Il successo del dialogo civile dipenderà precisamente dalla rappresentatività, in altre parole dall'implicazione di tutti i principali partner (parti) interessati(e) all'argomento affrontato nel dialogo: all'occorrenza: le istituzioni dell'Unione, le autorità nazionali, regionali e locali degli Stati membri; i partiti politici europei; le organizzazioni non governative nonché altri rappresentanti della società civile.

Per sua natura, il dialogo civile ha un carattere bilaterale e di reciprocità. Non è sufficiente dunque informare i cittadini delle attività dell'Unione; è opportuno anche prendersi la briga di ascoltarli. È anche opportuno dar loro garanzia che le loro idee e i timori che esprimono saranno trattati seriamente e presi in considerazione dalle istituzioni europee. Il principio di reciprocità richiede che i partecipanti ottengano un ritorno di informazione, in altre parole che siano tenuti informati sul seguito dato alle proposte avanzate nel corso del dialogo. L'influenza delle parti sociali sulle decisioni prese dall'Unione non dovrebbe essere potenziata? Inoltre, nella scelta dei partner, è anche importante garantire un equilibrio tra i settori privato e pubblico e garantire un trattamento equo dei rappresentanti delle organizzazioni sociali e degli esperti.

Il principio di trasparenza. Per la scelta delle parti invitate al dialogo, le istituzioni europee dovrebbero dar prova della maggiore **trasparenza** possibile. A questo scopo, la relatrice suggerisce tra l'altro una pubblicazione sistematica degli elenchi delle organizzazioni che hanno preso parte alla consultazione che hanno presentato il loro punto di vista e le loro proposte. Fin dall'apertura delle consultazioni o del dialogo, l'Unione dovrebbe designare la

¹ Vedi i documenti della Commissione europea: Libro bianco su una politica europea di comunicazione (COM(2006)0035); Un Piano D per la democrazia, il dialogo e il dibattito (COM(2005)0494); Piano d'azione relativo al miglioramento della comunicazione sull'Europa (SEC(2005)0985); Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce, per il periodo 2007-2013, il programma "Cittadini per l'Europa" mirante a promuovere la cittadinanza europea attiva (COM(2005)0116); Comunicazione della Commissione - Verso una cultura di maggiore consultazione e dialogo - Principi generali e requisiti minimi per la consultazione delle parti interessate ad opera della Commissione (COM(2002)0704); La governance europea - Un libro bianco (COM(2001)0428).

persona incaricata delle relazioni con i rappresentanti delle organizzazioni sociali civili.

Peraltro, per le decisioni che discendono dalle politiche europee, le organizzazioni non governative (europee e nazionali) dovrebbero far conoscere in modo chiaro e trasparente quali categorie di persone e quali interessi esse rappresentino, il che consentirebbe di distinguere le lobby dai veri rappresentanti della società civile.

I principi del dialogo civile

Va ricordata la comunicazione della Commissione su una cultura potenziata della consultazione e del dialogo (2002), che definisce i principi essenziali della consultazione sociale realizzata dalla Commissione. Detta comunicazione sottolinea che tutti i gruppi mirati interessati dovrebbero essere inseriti nelle consultazioni. È opportuno trasmettere loro le informazioni che sono loro indispensabili per poter esprimere un parere sui documenti o i progetti relativamente ai quali sono consultati. I gruppi consultati dovrebbero anche sempre ricevere la conferma che il loro parere è pervenuto al richiedente. Se questi principi vertono essenzialmente sulla qualità del processo di consultazione e del dialogo, non precisano peraltro il quadro nelle relative procedure. Ecco perché la relatrice spera che la Commissione verificherà questi principi e li adatterà ai bisogni attuali, in modo che possano divenire comuni a tutte le istituzioni.

Non vi è alcun dubbio che sono le autorità nazionali, regionali e locali che svolgono il ruolo più importante nel sostegno e lo sviluppo del dialogo civile, e in particolare nell'implicazione dei cittadini nel dialogo stesso. I cittadini dovrebbero essere consultati a questi tre livelli e il loro parere, in particolare allorché concerne le questioni europee, trasmesso alle istituzioni europee. La relatrice propone pertanto che le autorità nazionali, regionali e locali siano tenute a promuovere il metodo del dialogo civile e a farvi ricorso il più spesso possibile. Divenendo parti del dialogo, i cittadini europei si familiarizzeranno con le attività pratiche della democrazia partecipativa e potranno effettivamente esercitare i loro diritti.

Nel contesto dell'entrata in vigore del trattato di Lisbona, è opportuno sottolineare più in particolare **l'iniziativa dei cittadini denominata "un milione di firme"** che assume la forma di una proposta legislativa presentata alla Commissione. Grazie a questa iniziativa, tutti gli attori della vita democratica dell'Unione (cittadini e organizzazioni non governative) avranno la possibilità di esprimere chiaramente ciò che si aspettano dall'Unione e di notificarlo in modo ufficiale.

Nello spirito del **miglioramento dell'efficacia del dialogo civile**, la relatrice vuole anche attirare l'attenzione sui punti seguenti:

- 1. Apertura del Consiglio dell'Unione europea:** il potenziamento e la semplificazione dell'accesso ai documenti del Consiglio sono considerati essenziali per avviare un dialogo efficace con la società civile. Inoltre le informazioni concernenti i lavori dei gruppi di lavoro specifici dovrebbero essere più accessibili al Parlamento europeo e alla società civile.
- 2. Miglioramento e più stretta cooperazione tra le istituzioni europee nel quadro della consultazione della società civile:** in particolare si dovrebbe instaurare una piattaforma comune per la cooperazione tra il Parlamento e la Commissione, con la

partecipazione del Comitato economico e sociale europeo e del Comitato delle regioni.

- 3. Lancio di nuovi canali, metodi e possibilità di comunicazione con i cittadini e sviluppo della cooperazione con i media:** vanno messe a punto e sfruttate attivamente le nuove tecnologie per la creazione di canali informativi, specialmente la tecnologia digitale e Internet. Trattandosi di mezzi di informazione, la relatrice desidera far notare i progressi considerevoli compiuti in questo settore, che si traducono in particolare con il lancio del canale "Europe by Satellite".

Allo scopo di prevedere e comprendere le reazioni dell'opinione pubblica (che per loro natura sono particolarmente complesse, dato che riflettono ottiche nazionali e differenti scelte politiche), è opportuno sviluppare anche meccanismi (ad esempio think tanks europei) che consentano di analizzare le aspettative europee e le tendenze testimoniate dagli europei.

- 4. Questioni finanziarie:** la creazione di un dialogo effettivo con i cittadini richiede mezzi appropriati. In questo contesto, la relatrice richiama l'attenzione sul regolamento comunitario sui partiti e le fondazioni politiche, che risulta dalla prima fase del piano D e deve contribuire in modo importante ad associare i cittadini a un dialogo permanente, effettivo e ben documentato.

Specialmente nel corso della campagna per le elezioni europee del 2009 in particolare, si esamineranno le questioni europee. I cittadini europei devono essere convinti che la loro partecipazione alle elezioni garantirà loro (attraverso i rappresentanti eletti) un'influenza significativa sulle decisioni prese a livello europeo, e in particolare sulle decisioni determinanti per la loro vita quotidiana. Devono anche acquisire la convinzione, ovvero la certezza, che, per le questioni che li riguardano, le istituzioni europee non prenderanno alcuna decisione senza consultarli, in altre parole senza ricorrere al dialogo civile. Ecco perché non vi è alcun dubbio che i mezzi europei destinati alle elezioni del 2009 costituiranno un eccellente contributo allo sviluppo della democrazia partecipativa.

In funzione del contesto nazionale (segnatamente le tradizioni, le esperienze e le capacità organizzative nazionali), tutti i sostegni finanziari, anche se limitati, alle organizzazioni non governative attive a livello nazionale possono potenziare significativamente i meccanismi del dialogo civile.

Infine, la relatrice desidera incoraggiare la concessione di un ampio sostegno alle iniziative lanciate nel quadro del dialogo civile che hanno portato i loro frutti e che si sono bene integrate nel paesaggio europeo (ad esempio Agora, che è un luogo di scambio che riunisce i cittadini e il Parlamento) e anche promuovere l'attuazione di nuovi progetti e attività comuni interistituzionali nel quadro della politica europea di comunicazione.

ESITO DELLA VOTAZIONE FINALE IN COMMISSIONE

Approvazione	2.12.2008
Esito della votazione finale	+: 10 -: 1 0: 0
Membri titolari presenti al momento della votazione finale	Jim Allister, Richard Corbett, Andrew Duff, Maria da Assunção Esteves, Anneli Jäätteenmäki, Aurelio Juri, Íñigo Méndez de Vigo, Johannes Voggenhuber, Andrzej Wielowieyski
Supplenti presenti al momento della votazione finale	Georgios Papastamkos, Jacek Protasiewicz, György Schöpflin