C/2025/5152

28.10.2025

Parere del Comitato economico e sociale europeo

L'importanza di istituzionalizzare il dialogo civile e sociale nei paesi candidati all'adesione e nei paesi partner dell'UE

(parere d'iniziativa)

(C/2025/5152)

Relatori: **Decebal-Ștefăniță PADURE**
Dumitru FORNEA
Ionuț SIBIAN

Consiglieri	Mircea MITRUȚIU (per il relatore del I gruppo) Igor ZUBCU (per il relatore del II gruppo) Simona CONSTANTINESCU (per il relatore III gruppo)
Decisione dell'Assemblea plenaria	23.1.2025
Base regolamentare	Articolo 52, paragrafo 2, del Regolamento interno
Sezione competente	Relazioni esterne
Adozione in sezione	12.6.2025
Adozione in sessione plenaria	17.7.2025
Sessione plenaria n.	598
Esito della votazione (favorevoli/contrari/astenuti)	187/0/2

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1. Una società civile indipendente e dinamica è essenziale per la democrazia, per proteggere i diritti e le libertà fondamentali e contrastare i crescenti movimenti estremisti che mettono in discussione i valori dell'UE. La società civile organizzata, fondata su valori democratici, agisce nell'interesse pubblico, svolgendo un ruolo di mediazione tra autorità e cittadini, e amplificando le diverse voci, comprese quelle dei gruppi vulnerabili. Offre una piattaforma per l'attivismo pacifico, la difesa dei diritti e di interessi specifici, rafforzando l'impegno democratico e la responsabilità.

1.2. Sulla base dell'ambito di applicazione delle sue precedenti proposte in materia di dialogo civile ([1]) e di dialogo sociale ([2]), il CESE ribadisce l'importanza di istituzionalizzare il dialogo civile e sociale anche nei paesi candidati e partner dell'UE ([3]), perseguendo i seguenti obiettivi perfezionati:

— l'esistenza di un quadro legislativo completo e propizio, che garantisca l'effettiva partecipazione delle organizzazioni della società civile (OSC), delle parti sociali e di altri portatori di interessi pertinenti all'elaborazione, attuazione, controllo e valutazione dell'attività legislativa e politica. Tale quadro dovrebbe allinearsi alle norme dell'UE in materia di inclusività, trasparenza e responsabilità, nonché a quelle stabilite dalle Nazioni Unite (ONU), in particolare nel quadro dell'obiettivo di sviluppo sostenibile (OSS) 16.

([1]) Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Rafforzare il dialogo civile e la democrazia partecipativa nell'UE: la strada da seguire» (parere esplorativo richiesto dalla presidenza belga) (GU C, C/2024/2481, 23.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/2481/oj).

([2]) Parere del Comitato economico e sociale europeo sulla proposta di raccomandazione del Consiglio sul rafforzamento del dialogo sociale nell'Unione europea [COM(2023) 38 final — 2023/0012 (NLE)] e sulla comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni «Rafforzare il dialogo sociale nell'Unione europea: sfruttarne appieno il potenziale per gestire transizioni eque» [COM(2023) 40 final] (GU C 228 del 29.6.2023, pag. 87).

([3]) Per paese partner si intende qualsiasi Stato che concluda un accordo di partenariato con l'UE. L'elenco dei paesi è disponibile qui: Paesi — Commissione europea: https://international-partnerships.ec.europa.eu/countries_it.

— Allineare l'assetto istituzionale del dialogo civile e sociale nei paesi candidati ai principi, alle norme e alle buone pratiche nell'Unione europea e incoraggiare tale allineamento nei paesi partner con riferimento al Comitato economico e sociale europeo. Sia il dialogo civile che quello sociale dovrebbero beneficiare di risorse adeguate e di quadri normativi nazionali che ne garantiscano l'efficace funzionamento e la convergenza nell'assicurare un dialogo permanente tra lo Stato e la società.

— Promuovere un dialogo tripartito autentico e strutturato tra governi, sindacati e organizzazioni dei datori di lavoro al fine di promuovere la cooperazione in settori chiave quali l'occupazione, i diritti dei lavoratori, la contrattazione collettiva, lo sviluppo regionale, l'istruzione e le strategie per una transizione giusta.

— Rafforzare la capacità delle organizzazioni della società civile e delle parti sociali di partecipare, in modo efficace e allo stesso livello, al dialogo civile e sociale, attraverso un sostegno finanziario dedicato, la formazione, i partenariati istituzionali e l'assistenza operativa, e fatta salva la loro indipendenza dal governo.

— Incoraggiare lo scambio di buone pratiche e know-how da parte degli Stati membri dell'UE attraverso la cooperazione strutturata, i programmi di apprendimento tra pari, l'assistenza tecnica e i partenariati strategici.

— ampliare il coinvolgimento della società civile organizzata nei quadri di cooperazione finanziati dall'UE, allo scopo di sostenere la governance partecipativa.

1.3. Al fine di conseguire tali obiettivi, il CESE raccomanda di intraprendere le seguenti azioni preliminari concrete.

— Le istituzioni competenti dell'Unione europea possono promuovere, nelle loro relazioni con gli Stati candidati e partner, l'importanza del coinvolgimento e dell'effettiva partecipazione della società civile organizzata ai processi negoziali, in modo trasparente e inclusivo, contribuendo in tal modo anche a rafforzare il ruolo dei comitati consultivi misti, delle piattaforme della società civile o dei gruppi consultivi interni, delle strutture consultive della società civile esistenti e operanti sulla base degli accordi di associazione o dei trattati commerciali dell'UE con diversi Stati vicini o altre regioni del mondo.

— Prevedere un processo di monitoraggio che consenta al CESE e ad altre parti interessate pertinenti della società civile di vigilare sui risultati del dialogo civile e sociale istituzionale durante l'intero ciclo di elaborazione delle politiche normative e pubbliche e di formulare raccomandazioni ove necessario.

— Integrare la condizionalità del dialogo civile e sociale nei negoziati di adesione all'UE e nei programmi di cooperazione, in particolare in termini di conformità con gli articoli da 151 a 155 del TFUE sulla politica sociale e la consultazione delle parti interessate.

— Creare piattaforme nazionali inclusive e permanenti per il dialogo tra governi, organizzazioni della società civile e parti sociali, che fungano da forum istituzionalizzati per il dibattito politico e la co-creazione legislativa, prendendo a modello il CESE.

— Attuare programmi di finanziamento dell'UE mirati, per sostenere lo sviluppo e la sostenibilità a lungo termine delle strutture delle parti sociali e delle organizzazioni della società civile indipendenti, consentendo loro di partecipare in modo attivo ed equo alle politiche pubbliche e ai processi di integrazione nell'UE.

— Le istituzioni dell'Unione europea e le organizzazioni della società civile devono intensificare gli sforzi per sostenere campagne di informazione che mettano in evidenza l'importanza del dialogo sociale e civile. Ciò è particolarmente importante per coinvolgere i giovani. Tali attività dovrebbero essere svolte in partenariato con le organizzazioni della società civile o le parti sociali nei paesi candidati e partner.

1.4. Il CESE raccomanda che sia le parti sociali che le organizzazioni della società civile siano membri dei consigli economici e sociali (CES). Negli Stati in cui solo le parti sociali partecipano ai lavori del CES esistente, dovrebbero essere istituiti altri canali/piattaforme per il dialogo civile.

2. **Contesto**

Il dialogo civile e sociale è un pilastro fondamentale del modello europeo di governance partecipativa. Negli ultimi decenni questo dialogo ha contribuito in modo significativo al consolidamento delle democrazie negli Stati membri dell'UE e ha svolto un ruolo cruciale nella promozione di uno sviluppo socioeconomico sostenibile, equo e inclusivo.

2.1. Il dialogo sociale istituzionalizzato a livello europeo è stato disciplinato giuridicamente con la firma dei Trattati di Roma da parte degli Stati fondatori della Comunità economica europea il 25 marzo 1957. Nello stesso anno, a seguito di tali Trattati, è stato istituito il Comitato economico e sociale europeo (CESE): il principale organo consultivo europeo, con la funzione di «ponte tra le istituzioni comunitarie e la società civile organizzata».

2.2. Nel titolo X del Trattato (*Politica sociale*) figurano riferimenti al dialogo sociale e civile e alla consultazione del Comitato economico e sociale europeo: articoli 151, 152, 153, 154 e 155. Ad esempio, l'articolo 152 recita: «L'Unione riconosce e promuove il ruolo delle parti sociali al suo livello, tenendo conto della diversità dei sistemi nazionali. Essa facilita il dialogo tra tali parti, nel rispetto della loro autonomia».

2.3. Con l'espansione delle relazioni tra l'Unione europea e i paesi candidati, nonché con i paesi partner delle regioni orientali e meridionali, è necessario rafforzare il dialogo civile e sociale nel quadro dei processi di integrazione e cooperazione. In precedenti pareri, il CESE ha sottolineato che il dialogo sociale e civile strutturato è un fattore chiave per il successo delle politiche di sviluppo, coesione sociale e democratizzazione in questi paesi ([4]).

2.4. *Dialogo sociale*

2.5. Secondo la definizione dell'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL), per dialogo sociale si intende qualsiasi tipo di negoziato, consultazione o scambio di informazioni tra rappresentanti dei governi, organizzazioni dei datori di lavoro e sindacati su temi di interesse comune concernenti le politiche economiche e sociali. Tale dialogo può prendere la forma di processo tripartito, con il governo quale una delle tre parti, o può consistere in relazioni bipartite tra lavoratori e dirigenti. Il dialogo sociale svolge un ruolo centrale nell'influenzare le politiche economiche, sociali e del lavoro e nel favorire la convergenza delle condizioni di vita e di lavoro. Il processo di contrattazione collettiva è uno strumento fondamentale del dialogo sociale che è volto a garantire condizioni lavorative dignitose e la giustizia sul luogo di lavoro.

Il dialogo civile

2.6. Sebbene non sia stata adottata una definizione universale di dialogo civile, esso è ampiamente considerato come una componente fondamentale del lavoro delle organizzazioni della società civile (OSC) per garantire che la voce dei cittadini sia ascoltata nei processi decisionali. Le componenti settoriali, trasversali e orizzontali del dialogo civile promuovono la collaborazione e l'inclusività nella governance pubblica, rafforzando la legittimità e la rendicontabilità delle politiche. Tale obiettivo è raggiunto attraverso due dimensioni complementari: 1) il dialogo tra le organizzazioni della società civile per lo scambio di opinioni e di competenze; e 2) il dialogo strutturato tra le organizzazioni della società civile e le istituzioni governative per garantire che le diverse voci siano tenute in considerazione nel processo di definizione delle politiche.

3. **Osservazioni generali**

3.1. In molti paesi candidati e partner, il dialogo civile e sociale rimane frammentato e privo di regolamentazione istituzionale, il che incide sulla loro capacità di sviluppare politiche pubbliche coerenti e inclusive. In assenza di strutture istituzionali chiare, il coinvolgimento della società civile e delle parti sociali nel processo decisionale è limitato e disomogeneo, il che comporta una mancanza di fiducia nei processi democratici e il disimpegno dei cittadini.

3.2. Il CESE sottolinea la chiara distinzione tra il dialogo sociale, sancito dagli articoli da 151 a 155 del TFUE, che coinvolge le parti sociali (organizzazioni dei datori di lavoro e sindacati), e il dialogo civile, disciplinato dall'articolo 11 del TUE, che comprende attori della società civile organizzata più in generale. Queste due forme di dialogo sono complementari ma distinte per finalità, attori e quadri istituzionali.

3.3. Un dialogo civile e sociale strutturato e ben istituzionalizzato è essenziale per garantire la stabilità, la memoria istituzionale, lo sviluppo economico e la coesione sociale nei paesi candidati/partner. Promuovendo e sostenendo tali costruzioni istituzionali, l'Unione europea e gli Stati membri possono rafforzare il loro ruolo di partner affidabili e sostenere i processi democratici in questi paesi, contribuendo a un'integrazione più agevole e sostenibile nella famiglia europea nell'ambito dei processi di allargamento, ma anche nelle relazioni con altri paesi partner che potrebbero ispirarsi al concetto di dialogo civile e sociale istituzionalizzato.

([4]) Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Rafforzare il dialogo civile e la democrazia partecipativa nell'UE: la strada da seguire» (parere esplorativo richiesto dalla presidenza belga) (GU C, C/2024/2481, 23.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/2481/oj); Parere del Comitato economico e sociale europeo — Coinvolgimento dei giovani nel dialogo sociale e civile nella regione mediterranea (parere d'iniziativa) (GU C, C/2025/1189, 21.3.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/1189/oj).

3.4. Inoltre, il Presidente del CESE ha recentemente lanciato un'iniziativa per coinvolgere più attivamente i paesi candidati nelle attività del CESE. L'iniziativa è tesa a garantire che tali paesi possano beneficiare delle competenze e delle esperienze degli Stati membri dell'UE, in particolare per quanto riguarda la promozione di economie competitive attraverso il dialogo sociale e un più ampio coinvolgimento della società civile. Integrando i paesi candidati nelle prime fasi di questi processi, il CESE non solo contribuisce a prepararli alla futura adesione all'UE, ma sostiene anche la creazione di economie resilienti in grado di competere su scala mondiale, mantenendo nel contempo elevati standard sociali.

3.5. In tale contesto, l'istituzionalizzazione del dialogo civile e sociale diventa un motore fondamentale non solo del progresso sociale e democratico, ma anche dei risultati economici, contribuendo in tal modo ad allineare i paesi candidati e partner alle norme dell'UE e ONU e agli obiettivi in materia di competitività.

3.6. In alcuni paesi candidati, dove tali organi non esistono, è già iniziato il processo di valutazione della possibilità di istituire un consiglio economico e sociale a livello nazionale o un organo simile, e le competenze del CESE e di altre organizzazioni analoghe negli Stati membri sarebbero molto utili per sviluppare l'analisi dei bisogni e finalizzare i processi legislativi e amministrativi relativi a questa costruzione istituzionale.

3.7. L'istituzione di consigli economici e sociali nei paesi candidati e in alcuni paesi partner nei quali non esistono potrebbe favorire una maggiore cooperazione e una migliore sincronizzazione tra le azioni dell'UE e gli interessi della società civile organizzata in tali paesi.

3.8. L'istituzionalizzazione del dialogo sociale e civile aiuta le organizzazioni della società civile e le parti sociali a essere trattate con rispetto e a beneficiare in modo organizzato, efficiente e trasparente delle risorse finanziarie pubbliche destinate ai processi di dialogo civico e sociale a livello locale, regionale, nazionale o europeo e oltre.

3.9. La creazione di un consiglio economico e sociale dove non esiste renderebbe inoltre possibile l'esistenza di un organismo di funzionari professionali in determinati settori, incaricato di elaborare pareri e raccomandazioni approvati per consenso dalle parti della società civile, garantendo il miglioramento dei progetti di documenti elaborati dalle autorità pubbliche e l'esclusione delle controversie sociali.

3.10. Le parti sociali (sindacati e associazioni dei datori di lavoro) e i rappresentanti di altre organizzazioni della società civile facenti parte del consiglio economico e sociale o di un organo analogo trarrebbero vantaggio dai seguenti aspetti:

— consultazione obbligatoria dei progetti di atti normativi presentati dal governo nei settori specializzati previsti dalla legge, nonché delle iniziative legislative dei deputati;

— elaborazione, su richiesta del governo, del parlamento o di propria iniziativa, di analisi/studi sulle realtà economiche, sociali e ambientali per le quali i governi dovrebbero fornire sostegno amministrativo e finanziario;

— segnalazione al governo o al parlamento dell'emergere di fenomeni economici e sociali che richiedono l'adozione di nuovi atti normativi e/o la modifica di quelli esistenti.

4. **Osservazioni particolari**

4.1. L'istituzionalizzazione del dialogo sociale e civile può avvenire in varie strutture organizzative, nel rispetto delle specificità di ciascuno Stato, tenendo conto degli interessi e delle aspirazioni delle organizzazioni della società civile e delle parti sociali, nonché, al tempo stesso, delle migliori pratiche a livello europeo e internazionale in questo settore.

4.2. Il CESE ritiene che l'istituzionalizzazione del dialogo civile e sociale acceleri l'integrazione dei paesi candidati nel modello sociale europeo sulla base della rappresentatività e della diversità delle parti sociali e delle organizzazioni della società civile e il loro coinvolgimento nel processo decisionale pubblico.

4.3. Osserva che i consigli economici e sociali e altre forme di dialogo civile e sociale istituzionalizzato contribuiscono in modo significativo a rafforzare il modello di governance e di democrazia partecipativa e svolgono un ruolo cruciale nella promozione di uno sviluppo socioeconomico sostenibile, equo e inclusivo.

4.4. Sottolinea la necessità di rafforzare il dialogo civile e sociale nel quadro dei processi di integrazione e cooperazione tra i paesi candidati e gli Stati membri. Il dialogo sociale strutturato è un fattore chiave per il successo delle politiche di sviluppo sostenibile, coesione sociale e democratizzazione in questi paesi.

4.5. Il dialogo sociale, in particolare nella sua forma tripartita, comporta un'interazione strutturata tra i governi, le organizzazioni dei datori di lavoro e i sindacati, che si concentri principalmente sul mercato del lavoro, sulle condizioni di lavoro e sulle politiche economiche. Per contro, il dialogo civile comprende una gamma più ampia di soggetti, e le organizzazioni della società civile (OSC) sono coinvolte in un processo di governance partecipativa insieme ad altri tre principali portatori di interessi: autorità pubbliche, istituzioni politiche e, in alcuni casi, attori economici e sociali. Pur essendo distinte, queste due forme di dialogo sono complementari e rappresentano pilastri essenziali della legittimità democratica e dei processi decisionali inclusivi all'interno dell'UE.

4.6. Una consultazione istituzionalizzata e strutturata garantisce la pace sociale e un contesto sociale ed economico favorevole allo sviluppo e alla modernizzazione nei paesi candidati o partner, sia dissipando le tensioni sociali accumulate attraverso il dialogo e i negoziati, sia creando le condizioni per l'introduzione e il mantenimento di un quadro istituzionale e giuridico prevedibile per i cittadini e gli attori economici nel paese e all'estero.

4.7. Il CESE osserva che, integrando il dialogo civile e sociale istituzionalizzato in tutte le decisioni legislative e politiche pubbliche che hanno un impatto sociale, economico e ambientale significativo, si garantisce la rappresentanza dei vari interessi nella società: PMI, investitori stranieri, imprese pubbliche, dipendenti, società civile e comunità locali.

4.8. Nei consigli economici e sociali, le parti sociali e le organizzazioni della società civile che rappresentano interessi diversi sviluppano la loro capacità di consenso e di compromesso attraverso la negoziazione e il dialogo e imparano a negoziare ed equilibrare le loro opinioni al fine di raggiungere un punto di vista comune nelle loro relazioni con i responsabili delle decisioni.

4.9. Negli Stati in cui non esistono consigli economici e sociali, la loro istituzione rafforzerà il ruolo e la posizione delle parti sociali e delle organizzazioni della società civile nelle relazioni di consultazione e partenariato con i governi dei paesi candidati e dei paesi partner, richiedendo la loro consultazione e il loro parere su tutti i progetti legislativi e di politica pubblica aventi un impatto sociale, economico e ambientale significativo.

4.10. Allo stesso modo, le parti sociali rappresentative e le organizzazioni della società civile dovranno sviluppare le proprie competenze nell'analisi delle politiche pubbliche e nella formulazione di pareri, emendamenti e politiche pubbliche alternative, al fine di esercitare pienamente i loro nuovi diritti istituzionalizzati.

4.11. Il CESE raccomanda che i paesi candidati e i paesi partner stabiliscano criteri chiari e trasparenti per la selezione dei rappresentanti nel dialogo civile e sociale, compresi meccanismi di rotazione, misure di responsabilità pubblica e valutazioni periodiche della rappresentatività, al fine di garantire legittimità, credibilità e diversità.

4.12. A tale riguardo, i fondi europei di preadesione dovrebbero essere destinati a sostenere l'istituzionalizzazione e l'operatività di meccanismi strutturati di dialogo civile e sociale. I finanziamenti dovrebbero concentrarsi sullo sviluppo dei quadri amministrativi e normativi necessari per la governance partecipativa e processi decisionali inclusivi, compreso il trasferimento di know-how ed esperienze in materia di strutture di dialogo democratico e processi di politica pubblica dal CESE, dai CES nazionali e da organismi analoghi negli Stati membri ai loro omologhi nei paesi candidati e partner, senza finanziare le attività principali delle parti sociali o delle organizzazioni della società civile, al fine di preservarne l'autonomia e l'indipendenza.

4.13. Occorre inoltre sviluppare programmi per rafforzare la fiducia reciproca tra i partner pubblici e privati coinvolti nel dialogo civile e sociale. L'insieme degli esperti impiegati nell'amministrazione dei CES e la strutturazione dell'attività in sezioni specializzate contribuiranno all'efficienza dell'attività di queste istituzioni consultive.

4.14. Il CESE è stato il primo organo europeo ad avviare ufficialmente il coinvolgimento dei paesi candidati nei suoi lavori, dando così un esempio positivo alle altre istituzioni dell'UE. La denominazione di «membri di paesi dell'allargamento» fa riferimento a un titolo onorario che costituisce una dimostrazione di sostegno e considerazione per i rappresentanti della società civile dei paesi candidati all'adesione all'UE, senza però attribuire loro lo status di membro del CESE.

4.15. La rapida istituzione di consigli economici e sociali o di organi simili negli Stati in cui non esistono già e il coinvolgimento dei rappresentanti della società civile nel processo di adesione/nei gruppi di lavoro negoziali contribuiranno ad accelerare il ritmo dei negoziati per l'adesione dei paesi candidati all'UE, in particolare per quanto riguarda due gruppi di capitoli negoziali: questioni fondamentali (capitoli «Sistema giudiziario e diritti fondamentali» e «Giustizia, libertà e sicurezza») e competitività e crescita inclusiva (capitoli «Imprese e politica industriale» e «Politica sociale e occupazione»).

4.16. Le opportunità di finanziamento per i paesi candidati sono concepite con l'obiettivo di sostenere l'attuazione di ampie riforme sistemiche, incentrate principalmente sulle questioni fondamentali del capitolo 1. Il funzionamento delle istituzioni democratiche è inoltre associato alla trasparenza nella governance e alle consultazioni / al coinvolgimento delle organizzazioni della società civile nel processo di integrazione nell'UE, che fanno entrambi parte degli obiettivi di istituzionalizzazione del dialogo civile e sociale.

4.17. In linea con il principio del partenariato dell'UE e con gli obiettivi sociali ed economici dei piani di crescita per i paesi candidati, il CESE insiste sulla necessità di coinvolgere, in modo tempestivo e significativo, le parti sociali e la società civile nella fase di progettazione così come in quelle di attuazione, monitoraggio e valutazione dei programmi di riforme ([5]).

4.18. Il CESE raccomanda che i programmi di riforma includano una sintesi del processo di consultazione, che illustri in che modo si è tenuto conto dei contributi delle parti interessate, in linea con il suo parere del 2024 sul nuovo piano di crescita e lo strumento per le riforme e la crescita per i Balcani occidentali.

4.19. Il CESE sottolinea che l'istituzionalizzazione del dialogo civile e sociale sotto forma di consigli economici e sociali nei paesi candidati e partner non sostituisce il dialogo sociale tripartito tra governi, datori di lavoro e sindacati sul mercato del lavoro (retribuzione e condizioni di lavoro) sotto forma di comitati o consigli tripartiti di dialogo sociale a livello territoriale e nazionale.

Bruxelles, 17 luglio 2025

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Oliver RÖPKE

([5]) Parere del Comitato economico e sociale europeo — Preparare il terreno per l'adesione dei Balcani occidentali all'UE (parere esplorativo) (GU C, C/2024/6872, 28.11.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/6872/oj).