



Unione europea  
Fondo sociale europeo



MINISTERO DEL LAVORO  
E DELLE POLITICHE SOCIALI

Direzione Generale per le Politiche  
per l'Orientamento e la Formazione

*Il punto su ...* 

## *Progetto di Costituzione europea*



Le monografie del CDS: Temi e strumenti

2004

ISSN 1129-1451

**IL PUNTO SU...**

**PROGETTO DI COSTITUZIONE EUROPEA**

Il volume presenta un'attività editoriale realizzata dal Progetto CDS / Informazione e pubblicità per il FSE dell'ISFOL in attuazione del Programma Operativo Nazionale Ob. 3 "Azioni di sistema" nell'ambito della misura F2.

Direzione scientifica della collana: *Isabella Pitoni*

Sono autori del testo:

- per il contesto europeo: *Valeria Cioccolo, Paola Piras, Anna Tito.*
- per il focus sui temi di interesse istituzionale: *Valeria Cioccolo, Paola Piras.*

Ha collaborato alla redazione dei contenuti del contesto europeo: *Francesco Logozzo.*

Editing: *Valter Belliscioni*

## INDICE

<b>IL CONTESTO EUROPEO .....</b>	<b>p. 4</b>
<b>FOCUS SUI TEMI DI INTERESSE ISTITUZIONALE .....</b>	<b>p. 14</b>
<b>NORMATIVA .....</b>	<b>p. 21</b>
<b>BIBLIOGRAFIA .....</b>	<b>p. 23</b>
<b>INFORMAZIONI UTILI .....</b>	<b>p. 26</b>

## IL CONTESTO EUROPEO

Il processo di integrazione europea prese avvio dopo la seconda guerra mondiale grazie all'ispirazione dei "padri fondatori dell'Europa", Robert Schuman, Konrad Adenauer, Alcide De Gasperi, Jean Monnet, i quali erano consapevoli che solo la progressiva unificazione sotto il profilo economico e politico avrebbe potuto evitare nuovi conflitti e recuperare le radici storiche e culturali del continente. Tale obiettivo è stato perseguito attraverso un lungo percorso: mezzo secolo di integrazione europea, segnato da diverse tappe fondamentali ed oggi più che mai proiettato verso traguardi storici conseguibili con il progetto di Costituzione europea.

L'istituzione della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio (CECA), il cui Trattato fu firmato a Parigi il 18 aprile del 1951, costituisce il primo concreto approccio a tale obiettivo, mediante la messa in comune di ciò che era stato a lungo materia di contesa, in particolare tra Francia e Germania.

Il 25 marzo del 1957 i Trattati di Roma istituirono la Comunità Economica Europea (CEE) e la Comunità Europea dell'Energia Atomica (EURATOM). I sei Stati fondatori erano Belgio, Francia, Repubblica Federale Tedesca, Italia, Lussemburgo e Olanda. Altri paesi – Danimarca, Irlanda, Gran Bretagna, Grecia, Portogallo, Spagna – aderirono fra il 1973 e il 1986, mentre Svezia, Finlandia e Austria entrarono nel 1993<sup>1</sup>.

I dodici Stati membri si impegnarono successivamente in un processo di rinsaldamento della loro unione negoziando un nuovo trattato le cui linee direttrici furono fissate dal Consiglio europeo di Maastricht del 9-10 dicembre 1991. Con la stipula dell'omonimo Trattato venne istituita l'Unione europea, il 7 febbraio 1992: gli Stati membri si impegnavano a realizzare l'unione monetaria, l'elaborazione di nuove politiche comuni, l'istituzione di una cittadinanza europea, l'organizzazione della sicurezza interna. A Maastricht si decise, inoltre, di affermare l'identità europea sulla scena mondiale, in particolare tramite una politica estera e di sicurezza comune (PESC).

Altra tappa fondamentale nell'integrazione europea è stata segnata con il Consiglio europeo di Nizza tenuto il 7 dicembre del 2002. Il summit ha dato infatti contributi fortemente innovativi su

due ambiti cruciali: l'approvazione di risoluzioni relative alla funzionalità delle istituzioni in una prospettiva di Unione europea allargata a 25 membri e l'affermazione delle garanzie basilari di cittadinanza europea inserite nella Carta dei diritti fondamentali.

La dichiarazione di Nizza, "relativa al futuro dell'Unione", allegata al Trattato, individuava quattro grandi temi sui quali si sarebbe dovuta concentrare la riflessione:

- come stabilire, e quindi mantenere, una precisa delimitazione di competenze fra l'Unione e gli Stati membri in conformità al principio di sussidiarietà;
- quale status conferire alla Carta dei diritti fondamentali proclamata a Nizza;
- come semplificare i trattati affinché fossero più chiari e comprensibili, senza modificarne le sostanze;
- quale ruolo affidare ai parlamenti nazionali nell'ambito dell'architettura europea.

Tra i Consigli europei svoltisi dopo Maastricht fu in particolare quello di Laeken nel 2001 a dedicarsi alla concreta preparazione della "Dichiarazione sull'avvenire dell'Unione", approvata tra il 14 e il 15 dicembre<sup>2</sup>. A Laeken si pensò di istituire un'Assemblea, la Convenzione sull'avvenire dell'Europa, alla quale fu affidato il compito di dare all'Unione una nuova struttura e dei meccanismi decisionali in grado di funzionare in una compagine composta da venticinque Stati membri, attraverso la rielaborazione dei trattati istitutivi delle Comunità europee<sup>3</sup>:

Il Progetto di Trattato elaborato dalla Convenzione, intende infatti sostituire i trattati su cui si fonda l'Unione e si inserisce quindi in una logica costituzionale<sup>4</sup>. La Convenzione è stata quindi incaricata di formulare proposte su tre temi:

- avvicinare i cittadini al progetto e alle istituzioni europee;
- strutturare la vita politica e lo spazio politico europei in un'Unione allargata;
- fare dell'Unione un fattore di stabilizzazione e un punto di riferimento nel nuovo ordine mondiale.

---

<sup>1</sup> COMMISSIONE EUROPEA, PARLAMENTO EUROPEO, AESI, *L'avvenire dell'Europa: un progetto comune per la pace e la solidarietà internazionale*, Roma, Rappresentanza in Italia della Commissione Europea, 2003, pp. 38-42

<sup>2</sup> . Vassallo G., *Anatomia di un sogno.*, in Faccioli Pinto L. (a cura di), *Europa: il Nuovo Continente. Presente, passato e futuro dell'Unione Europea*, Roma, Relazioni Internazionali, 2003

<sup>3</sup> *Consiglio europeo di Laeken. Conclusioni della presidenza, 14-15 dicembre 2001*, SN 300, 1/01/REV 1, pp. 25 e segg.

<sup>4</sup> Commissione delle Comunità Europee, *Comunicazione della Commissione. Una Costituzione per l'Unione. Parere della Commissione, a norma dell'articolo 48 del trattato sull'Unione europea, in merito alla convocazione di una conferenza dei rappresentanti dei governi degli Stati membri per la revisione dei trattati*, COM(2003) 548 del 17/09/2003.

Presidente della Convenzione è stato designato Valéry Giscard d'Estaing, affiancato da due vicepresidenti, Giuliano Amato e Jean-Luc Dehaene.

In particolare tra le principali novità che emergono dal Progetto si possono indicare:

- la composizione della Convenzione: sono stati scelti i rappresentanti dei governi e dei parlamenti, non gli eurocrati, al fine di avvalorarne la legittimazione dei lavori;
- il metodo di lavoro basato sulla massima trasparenza e pubblicità al fine di ricercare il consenso della pubblica opinione;
- gli obiettivi da perseguire: la libertà e i diritti fondamentali diventano fondamento della nuova Europa.

La Convenzione ha individuato alcune risposte ai quesiti contenuti nella Dichiarazione di Laeken, e si è fatta pertanto portavoce di alcune proposte:

- stabilire una migliore ripartizione delle competenze dell'Unione e degli Stati membri;
- fondere i trattati e attribuire personalità giuridica all'Unione;
- semplificare gli strumenti d'azione dell'Unione;
- adottare misure volte a consolidare la democrazia, la trasparenza e l'efficienza dell'Unione europea, accrescendo il contributo dei parlamenti nazionali in direzione del processo di legittimazione del progetto europeo, semplificando l'iter decisionale, rendendo il funzionamento delle istituzioni più trasparente e leggibile;
- Stabilire le misure necessarie per migliorare la struttura e rafforzare il ruolo di ciascuna delle tre istituzioni dell'Unione (Parlamento europeo, Commissione europea e Consiglio dell'Unione europea) tenendo in particolare conto delle conseguenze dell'allargamento.

La Convenzione si componeva di 105 membri, Presidente e Vicepresidenti inclusi, che rappresentavano i governi e i Parlamenti nazionali degli Stati membri e dei paesi candidati all'adesione, del Parlamento europeo e della Commissione europea. Ciascun membro, fatta eccezione per il Presidente e i due Vicepresidenti, aveva un supplente. Erano stati invitati 13 osservatori che rappresentavano il Comitato economico e sociale, il Comitato delle regioni, le parti sociali e il Mediatore europeo. Un Preaesidium composto di dodici membri - il Presidente, due Vicepresidenti, due membri del Parlamento europeo, due membri della Commissione europea, due membri dei parlamenti nazionali, tre rappresentanti della presidenza dell'Unione europea, un invitato dei paesi candidati - dirigeva i lavori della Convenzione.

Il lavoro si è svolto in tre fasi:

- fase d'ascolto: individuazione dei vari punti di vista presentati dalla società civile europea riguardo a come avrebbe dovuto essere l'Europa del futuro, e valutazione della loro portata e delle loro conseguenze;
- fase di riflessione: confronto dei vari punti di vista presentati e valutazione della loro portata e delle loro conseguenze;
- fase di proposta: sintesi ed elaborazione delle proposte.

In seno alla Convenzione sono stati creati dei gruppi di lavoro, ciascuno con un Presidente, per trattare temi particolari:

- Controllo del rispetto del principio di sussidiarietà, in base al quale l'Unione agisce solo quando la sua azione è più efficace di un'azione a livello nazionale, regionale o locale;
- Integrazione della Carta europea dei diritti fondamentali nei trattati dell'Unione;
- Riconoscimento esplicito della personalità giuridica dell'Unione europea;
- Ruolo dei Parlamenti nazionali nell'architettura dell'Unione;
- Competenze dette "complementari", ovvero competenze per cui l'azione dell'Unione appoggia o completa l'azione degli Stati;
- Cooperazione economica e finanziaria (politica monetaria ed economica);
- Politica estera;
- Difesa;
- Semplificazione delle procedure e degli strumenti dell'Unione;
- Spazio di libertà, sicurezza e giustizia;
- Europa sociale.

Il gruppo di lavoro sull'Europa sociale è stato istituito più tardi degli altri, nel dicembre 2002 e ha presentato la sua relazione in occasione della sessione plenaria della Convenzione il 6 febbraio 2003, mentre gli altri dieci gruppi hanno tutti presentato le rispettive relazioni finali entro la fine dell'anno 2002 e i risultati sono stati oggetto di discussione in occasione delle sedute plenarie della Convenzione.

Al di fuori delle sessioni plenarie e dei gruppi di lavoro, i punti di vista e le idee dei membri della Convenzione erano esposti tramite contributi scritti diffusi presso tutti i colleghi. Il Presidente della Convenzione ha presentato, in occasione dei diversi Consigli europei, una relazione sullo stato d'avanzamento dei lavori.

Per allargare il dibattito all'intera società civile, la Convenzione ha creato un forum aperto alle organizzazioni (parti sociali, operatori economici, organizzazioni non governative, ambienti accademici, ecc), di cui in particolare si occupava il Vicepresidente Dehaene, mentre al Vicepresidente Amato competeva la verifica dei vari documenti predisposti; il Presidente Giscard ha anche proposto l'organizzazione di una Convenzione di rappresentanti dei giovani e una dei cittadini dei Paesi candidati all'adesione.

E' stato creato il sito interistituzionale Futurum, con una sezione destinata ai contributi delle organizzazioni della società civile, che in tal modo hanno potuto alimentare il dibattito sul futuro dell'Unione e continuare a seguire il processo di elaborazione della Costituzione europea nelle diverse fasi. Inoltre, gruppi di contatto comprendenti membri della Convenzione hanno svolto sedute di lavoro, seguite da una sessione plenaria della Convenzione svoltasi nel giugno 2002 e dedicata all'ascolto e al dialogo con la società civile.

Riunita a partire dal 28 febbraio 2002 la Convenzione ha formulato, al termine di 26 sessioni plenarie tenutesi a Bruxelles nella sede del Parlamento europeo, un progetto di Trattato costituzionale che ha raccolto un vasto consenso nella sessione plenaria del Parlamento europeo del 13 giugno 2003. Il progetto è stato consegnato ufficialmente dal Presidente Giscard d'Estaing alla Presidenza italiana dell'Unione il 18 luglio 2003 in vista della Conferenza intergovernativa (CIG) di Roma del 4 ottobre.

### **Il progetto di Costituzione**

Il Progetto di Costituzione sostituisce l'insieme dei trattati esistenti con un Testo unico, strutturato in quattro parti e composto di 460 articoli: la prima parte, riporta le disposizioni che definiscono l'Unione, gli obiettivi, le competenze, le procedure decisionali e le istituzioni; la seconda parte contiene la Carta dei diritti fondamentali proclamata solennemente a Nizza in occasione del Consiglio europeo del dicembre 2000; la terza parte concerne le politiche e le azioni dell'Unione e riprende un numero considerevole di disposizioni dei trattati vigenti; l'ultima parte contiene le disposizioni finali, ivi comprese le procedure di revisione della Costituzione medesima.

Questi i principali punti qualificanti ed innovativi del Progetto:

- si innova l'architettura istituzionale dell'Unione tramite l'introduzione del Presidente del Consiglio europeo. Attualmente il Consiglio europeo è presieduto dallo Stato membro che esercita, secondo un ordine prestabilito, la presidenza semestrale dell'Unione. La Convenzione ha proposto di modificare tale sistema mediante l'istituzione di un incarico permanente di Presidente del Consiglio eletto a maggioranza qualificata dal Consiglio europeo stesso per un periodo di due anni e mezzo, con mandato rinnovabile una sola volta. Tale figura ha il compito di presiedere tutti i vertici europei, e assicurare anche la rappresentanza ad alto livello dell'Unione per le materie relative alla politica estera e di sicurezza comune. Questa nuova istituzione sostituisce il sistema attuale di presidenza a rotazione ogni sei mesi, offrendo in tal modo maggiore continuità nelle decisioni dell'Unione;
- si propone inoltre l'istituzione di un Ministro degli Affari esteri europeo, nominato dal Consiglio previa consultazione del Presidente della Commissione. Questa nuova figura si fa carico delle responsabilità dell'attuale commissario incaricato delle relazioni esterne e del rappresentante del Consiglio per la politica estera e di sicurezza comune (PESC). Siede come vicepresidente della Commissione europea, sostenuto dal corpo diplomatico dell'Unione ed è, al tempo stesso, mandatario del Consiglio per la politica estera e di sicurezza comune. La creazione dell'incarico costituisce una delle principali innovazioni introdotte dalla Costituzione poiché la nuova figura garantisce una maggiore coerenza all'azione esterna dell'Unione sia a livello politico, che a livello economico;
- viene proposta l'adozione del sistema di voto a “doppia maggioranza” (stati – popolazione): per le votazioni del Consiglio sarà applicato un sistema di maggioranza che sostituirà, a partire dal 2009, l'attuale formula vigente, caratterizzata dal voto all'unanimità o a maggioranza ponderata. Ogni decisione sarà perciò considerata approvata se i voti a favore espressi dagli Stati membri saranno tali da rappresentare almeno il 60% della popolazione dell'Unione;
- si propone la ristrutturazione della composizione della Commissione europea. Attualmente essa è composta da 20 commissari di cui due nominati tra i cittadini degli Stati

membri più popolati e uno tra quelli degli altri Stati membri. Il Progetto di Costituzione propone di modificare, a partire dal 2009, la sua composizione come segue: Presidente della Commissione, Ministro degli Affari esteri e 13 commissari selezionati da un sistema di rotazione egualitaria fra gli Stati membri. A fianco di questi commissari europei, il Presidente ne nominerà altri, privi del diritto di voto in seno al Collegio, che saranno scelti tra tutti gli Stati membri momentaneamente esclusi dalla composizione della Commissione;

- il Parlamento europeo subisce parimenti delle modifiche nel numero dei deputati: eletti a suffragio universale per un periodo di cinque anni, passeranno da 626 a 732. L'organo inoltre potenzierà i propri poteri di co-legislatore che saranno estesi a nuovi settori<sup>5</sup>;
- le direttive europee assumeranno il nome di “leggi europee” e i regolamenti quello di “leggi quadro”;
- si insiste sul concetto di flessibilità dell'Unione: l'articolo 17 Parte I permetterà infatti agli Stati membri di non armonizzarsi alle decisioni della Commissione nel caso in cui tale armonizzazione non sia prevista dalla Costituzione;
- il Progetto di Costituzione istituisce l' Unione dei cittadini e degli Stati d'Europa, aperta a tutti gli Stati europei che rispettino i suoi valori e si impegnino a promuoverli congiuntamente. Prevede nuovi obblighi per le istituzioni in materia di consultazione della società civile, trasparenza, accesso ai documenti e protezione dei dati di carattere personale.

Il Progetto di Costituzione prevede inoltre alcuni punti che non riguardano aspetti istituzionali:

- il Preambolo riconosce che l'Europa è fondata su un comune patrimonio di valori spirituali, culturali e morali, quali il rispetto della dignità umana, della libertà, dell'uguaglianza, della solidarietà, della democrazia. Sulla base di tale premessa, l'Europa si impegna a promuovere e rafforzare questi valori comuni. Si afferma perciò il principio di identità europea all'interno di un sistema di valori basato sulla dialettica delle diversità;

- la Carta dei diritti fondamentali costituisce parte integrante del Progetto e consente all'Unione di dotarsi di un proprio catalogo di diritti. Riafferma i diritti derivanti dalle tradizioni costituzionali e dagli obblighi internazionali comuni agli Stati membri, dalla convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, dalle carte sociali adottate dall'Unione e dal Consiglio d'Europa, nonché dalla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea e da quella della Corte europea dei diritti dell'uomo. Il godimento di questi diritti fa sorgere responsabilità e doveri. Rispetto alla Convenzione Europea di salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950 e ratificata da tutti gli Stati membri, la Carta ha un contenuto ben più ampio: la CEDU concerne infatti soltanto i diritti civili e politici, la Carta dei diritti fondamentali riguarda invece, tra gli altri, il diritto ad una buona amministrazione, alla riservatezza, alla libertà professionale, riconosce i diritti sociali dei lavoratori; dei bambini, degli anziani e dei disabili;
- vengono ribaditi e ampliati diritti già acquisiti, quali quelli derivanti dalla cittadinanza dell'Unione, come il diritto di circolare e di soggiornare liberamente, il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo e alle elezioni comunali, il diritto di godere della tutela da parte delle autorità diplomatiche e consolari, il diritto di petizione dinanzi al Parlamento europeo, il diritto di rivolgersi al Mediatore europeo, di scrivere alle istituzioni in una delle lingue dell'Unione e di ricevere una risposta nella stessa lingua;
- nel settore delle politiche economiche e dell'occupazione, l'Unione sostiene e completa l'azione degli Stati membri attraverso il coordinamento delle politiche nazionali che non si concreta necessariamente in interventi a carattere legislativo, quanto piuttosto un'azione di omogeneizzazione;
- il Progetto fornisce una classificazione delle competenze dell'Unione:
  - “*competenze esclusive*”: l'Unione agisce a nome di tutti gli Stati membri, come nel caso delle regole di concorrenza del mercato interno e del commercio con i paesi terzi;
  - “*competenze concorrenti*”: comprendono i settori nei quali l'Unione agisce con una azione che apporta un valore aggiunto all'azione degli Stati membri. Fra essi figurano

---

<sup>5</sup> COMMISSIONE EUROPEA, *Progetto di Costituzione elaborato dalla Convenzione europea. Una prospettiva ai*

il mercato interno, la politica agricola, i trasporti, l'ambiente, l'asilo e l'immigrazione, o la cooperazione di polizia e giudiziaria.

- “*competenze di sostegno*”: l'Unione interviene soltanto a sostegno delle azioni degli Stati membri, che conservano quindi una libertà molto ampia e la principale responsabilità di gestione nei confronti dei cittadini. Ne sono esempi la cultura, l'istruzione, lo sport e la protezione civile;
- l'Unione rispetta l'identità nazionale degli Stati, incluso il sistema delle autonomie regionali e locali, nonché le funzioni essenziali dello Stato, ivi comprese quelle di salvaguardia dell'integrità territoriale, di mantenimento dell'ordine pubblico e di tutela della sicurezza interna;
- il progetto di Costituzione rafforza l'applicazione del principio di sussidiarietà e di proporzionalità. Il primo intende assicurare che le decisioni siano assunte il più possibile vicino ai cittadini, mentre il secondo ha l'obiettivo di garantire un corretto esercizio delle competenze;
- il progetto si prefigge inoltre di promuovere la pace, nonché i valori dell'Unione e il benessere dei suoi popoli; auspica un'Europa dello sviluppo sostenibile basato su una crescita economica equilibrata, su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente. Promuove il progresso scientifico e tecnico, la giustizia e la protezione sociale, la parità fra i sessi, la solidarietà fra le generazioni e la tutela dei diritti dei minori, la coesione economica, sociale e territoriale.

Per sostenere il progetto dell'Unione e consentire ad essa di conseguire i suoi obiettivi, occorre disporre di un quadro efficace e legittimo. Questa duplice esigenza risulta ancora maggiore in un'Unione allargata a venticinque o più Stati membri.

## **I problemi aperti e i risultati raggiunti**

La Conferenza Intergovernativa convocata a Bruxelles il 12 e 13 dicembre 2003, non ha conseguito l'obiettivo dell'approvazione del Progetto di Costituzione. I negoziati proseguono nel semestre, inaugurato il 1° gennaio 2004, di Presidenza irlandese dell'Unione europea.

Vanno comunque sottolineati i punti su cui sono stati raggiunti accordi significativi e che rappresentano passi importanti e di indubbio successo. Tra essi si possono citare :

- la creazione di una presidenza per il Consiglio europeo più stabile e duratura dell'attuale;
- l'istituzione di un Ministro degli esteri con doppio cappello;
- l'acquisizione di una dimensione giuridica per la Carta dei diritti di Nizza.

Naturalmente rimangono aperte alcune questioni su cui non c'è ancora accordo, ma che non inficiano la validità e i positivi passi in avanti che si sono compiuti nel processo di integrazione europea. I principali motivi di disaccordo sono stati:

- il criterio di voto: il trattato di Nizza prevede il criterio dell'unanimità e del voto ponderato, mentre il Progetto costituzionale propone il sistema della maggioranza qualificata. Secondo quest'ultimo per l'approvazione delle decisioni è sufficiente il 50% + 1 dei votanti. La proposta ha però trovato la defezione di Spagna e Polonia, non disposte a rinunciare al sistema di voto definito a Nizza nel 2000. Tale modalità dà ai due Paesi un potere di veto pari a quello degli altri "Paesi cosiddetti grandi" dell'Unione per quantità di abitanti. Sarà comunque per il momento il sistema di Nizza che regolerà, a partire dal 1° maggio 2004, il funzionamento dell'Europa a 25;
- la composizione della commissione: i "piccoli" e i "nuovi" Paesi membri chiedono un commissario con diritto di voto per Paese, mentre la bozza Giscard propone di limitare a 15 commissari "pesanti" l'esecutivo UE dal 2009;
- il patto di stabilità: nella bozza di Convenzione il potere di raccomandazione della Commissione è stato trasformato in potere di proposta. Pur in presenza di una maggioranza incerta su questo punto, la presidenza ha però deciso di mantenere il testo della Convenzione e, quindi, è rimasto il potere di proposta. Lo scontro sul Patto di stabilità ha sollevato un nodo di fondo: il rischio di squilibri tra Paesi più forti e i nuovi entranti, che hanno un reddito pari a un terzo rispetto ai primi. Per i Paesi fondatori si prospetta la sfida di comprendere le ragioni degli altri, anche a costo di ridurre la propria egemonia.

## **FOCUS SUI TEMI DI INTERESSE ISTITUZIONALE**

L'approfondimento della dimensione sociale europea è stato a lungo oggetto di discussioni nell'ambito della Convenzione con particolare riferimento all'opportunità di creare un gruppo di lavoro che trattasse in maniera specifica di questo argomento. Inizialmente la Commissione Affari economici e monetari aveva redatto, su propria iniziativa, una relazione sullo sviluppo e sulle nuove prospettive dell'Unione economica e monetaria. L'approccio del relatore, Christa Randzio Plath, si inseriva nell'ambito del mandato del gruppo di lavoro sulla governance economica. Lo scopo era quello di tentare di contribuire al riequilibrio tra le dimensioni economiche e sociali.

La relazione conteneva principalmente alcune proposte di modifica dell'articolo 2 e dell'articolo 3 del trattato CE: per quanto riguarda il primo si proponeva di introdurre un riferimento al pieno impiego, all'inserimento sociale e alla promozione d'investimenti propri a garantire un livello elevato di crescita sostenibile e non inflazionistica mentre l'articolo 3 avrebbe dovuto evidenziare il contributo apportato dai servizi di interesse generale alla competitività dell'industria europea e al rafforzamento della coesione sociale e territoriale dell'Unione. Inoltre alcuni deputati della delegazione del Parlamento europeo presso la Convenzione avevano depositato una proposta con richiesta di organizzare un dibattito sulle questioni sociali e di creare un gruppo di lavoro in materia. La proposta fu esaminata e accettata dalla Convenzione durante la sessione del 3 e del 4 ottobre 2002; si sarebbe poi deciso se rendere operativo o meno un gruppo di lavoro. Malgrado il Presidente della Convenzione non fosse favorevole alla sua creazione, l'avvio di un gruppo sull'Europa sociale è stato largamente sostenuto in occasione del dibattito sulle conclusioni del gruppo di lavoro sulla governance economica ed è stato infine istituito nel corso della sessione del 5 e 6 dicembre 2002; è stato il più importante degli 11 gruppi avviati con un totale di 70 partecipanti, fra cui 9 rappresentanti del componente "Governo" (membri effettivi per Austria, Belgio, Repubblica Ceca, Irlanda, Regno Unito, e supplente per Germania, Spagna, Estonia e Francia).

Dalla sua creazione, esso si è riunito cinque volte e ha ascoltato quattro esperti: la Commissaria incaricata per le questioni sociali Anna Diamantopoulou, il professore di studi comparati delle politiche sociali presso la KUL Leuven e Ministro belga degli Affari sociali e della previdenza Frank Vandenbroucke, il direttore (Warden) del Nuffield College dell'Università di Oxford Tony Atkinson e il consigliere di Stato francese Olivier Dutheillet de Lamothe.

Fin dalla costituzione delle tre Comunità (e sempre più nel corso del tempo) le questioni sociali hanno rappresentato un aspetto di particolare importanza nel processo di integrazione europea. Il raggiungimento degli obiettivi di sviluppo dell'occupazione e del miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro per tutti i cittadini europei sono stati uno dei fini prioritari da perseguire. A tal fine il Gruppo XI "Europa sociale", ha lavorato affinché la nuova Costituzione fosse portatrice di alcuni valori fondamentali quali la giustizia sociale, la solidarietà e l'uguaglianza; tali valori sono perseguibili attraverso il raggiungimento di determinati obiettivi: la piena occupazione, lo sviluppo sostenibile, la coesione economica e sociale, l'apprendimento permanente e la parità tra gli uomini e le donne. La necessità di perseguire e affermare tali obiettivi e valori era già stata espressa nei precedenti trattati: nell'articolo 2 del Trattato CE ad esempio si dice che "La Comunità ha il compito di promuovere [...] mediante l'instaurazione di un mercato comune e di un'unione economica e monetaria [...] un elevato livello di occupazione e di protezione sociale"<sup>6</sup>. Il trattato del 1957 fa riferimento alla necessità di una politica sociale<sup>7</sup> e della libera circolazione dei lavoratori<sup>8</sup>. Infine, quando il processo di costruzione europea passò dalla forma iniziale di mercato comune alla forma matura di comunità di valori, l'articolo 2 del trattato UE sancì il "progresso economico e sociale" quale uno dei principali obiettivi della nuova Unione<sup>9</sup>.

Il Vertice di Parigi del 1972 e il conseguente piano d'azione della Commissione hanno, per primi, posto le basi di una politica sociale coerente, imperniata sulle tematiche riguardanti il conseguimento della piena occupazione e di posti di lavoro di elevata qualità nella Comunità, del miglioramento delle condizioni di vita e dei lavoratori e di un maggiore coinvolgimento sia delle parti sociali nel processo decisionale della Comunità in campo economico, sia del personale lavorativo nello sviluppo delle rispettive attività. A Maastricht (1992) fu aggiunto al trattato un protocollo sulla politica sociale, mentre il trattato di Amsterdam (1997) diede un nuovo impulso a tale politica grazie al titolo sul coordinamento in materia di occupazione, assicurando così, pur nel rispetto del principio di sussidiarietà, un indirizzo comune. Alla luce di tali premesse, il Consiglio europeo di Lisbona nel 2000 ha definito il nuovo obiettivo strategico per l'Unione del nuovo decennio, ovvero quello di "diventare l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo", in grado di realizzare "una crescita economica sostenibile con nuovi e

---

<sup>6</sup> *Versione consolidata del Trattato che istituisce la Comunità Europea*, 1997, art. 2

<sup>7</sup> *Trattato che istituisce la Comunità economica europea*, 1957, parte III, titolo III, capo I

<sup>8</sup> *ibidem*, parte II, titolo III, capo I. Nel 1958 il Consiglio adottò dei regolamenti sulla libera circolazione dei lavoratori (n. 15) e sul coordinamento della sicurezza sociale dei lavoratori (nn. 3 e 4). Nel 1967 fu la volta di una direttiva nel campo della sicurezza e della salute sul lavoro, la 67/578/CEE

migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale"<sup>10</sup>. Nell'elaborare gli articoli della nuova costituzione, il gruppo di lavoro ha fatto specifico riferimento agli articoli 136 e 137 del Trattato sull'Unione europea<sup>11</sup>. Questi articoli sanciscono che in materia di politica sociale "la Comunità ha come obiettivo la promozione dell'occupazione, il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro [...] una protezione sociale adeguata, il dialogo sociale, lo sviluppo delle risorse umane atto a consentire un livello occupazionale elevato e duraturo e la lotta contro l'emarginazione". L'Unione, nel rispetto del principio di sussidiarietà, sostiene e completa l'azione degli Stati membri nei seguenti settori:

- miglioramento, in particolare, dell'ambiente di lavoro, per proteggere la sicurezza e la salute dei lavoratori;
- condizioni di lavoro;
- sicurezza sociale e protezione sociale dei lavoratori;
- protezione dei lavoratori in caso di risoluzione del contratto di lavoro;
- informazione e consultazione dei lavoratori;
- rappresentanza e difesa collettiva degli interessi dei lavoratori e dei datori di lavoro, compresa la cogestione;
- condizioni di impiego dei cittadini dei paesi terzi che soggiornano legalmente nel territorio della Comunità;
- integrazione delle persone escluse dal mercato del lavoro;
- parità tra uomini e donne per quanto riguarda le opportunità sul mercato del lavoro ed il trattamento sul lavoro;
- lotta contro l'esclusione sociale;
- modernizzazione dei regimi di protezione sociale.

In considerazione di tutto ciò il progetto di Trattato di Convenzione affronta in varie parti le tematiche sociali. Da notare che tali tematiche sono trattate in maniera trasversale e si ritrovano pertanto all'interno di vari articoli disseminati in tutto il testo costituzionale<sup>12</sup>. Infatti le politiche

---

<sup>9</sup> *versione consolidata del Trattato sull'Unione europea*, G.U.C.E. n. C 325 del 24 dicembre 2002

<sup>10</sup> *Consiglio europeo straordinario di Lisbona, 23-24 marzo 2000*, Bollettino UE 3-2000

<sup>11</sup> *Trattato che istituisce la Comunità europea, versione consolidata, 2002*, artt 136 e 137

<sup>12</sup> *Progetto di Trattato che istituisce una Costituzione per L'Europa*, G.U.U.E. n. C 169 del 18 luglio 2003

sociali interessano vari settori di attività, dalla formazione professionale al lavoro e all'occupazione, dai servizi pubblici fino al diritto a usufruire delle prestazioni sociali.

Alla fine dei lavori, le conclusioni a cui il gruppo è giunto sono state:

- riguardo ai valori da menzionare all'articolo 2 del nuovo trattato costituzionale si raccomanda l'inserimento dei principi di giustizia sociale, solidarietà e uguaglianza, parità tra uomini e donne; quanto agli obiettivi sociali dell'Unione, all'articolo 3 si afferma la necessità di promozione di alcuni target fondamentali quali, tra gli altri, la piena occupazione, la pace sociale, lo sviluppo sostenibile e la coesione economica, sociale e territoriale, la qualità del lavoro, l'apprendimento permanente, l'inclusione sociale, [...] la realizzazione di servizi sociali e d'interesse generale efficienti e qualitativamente validi;
- riguardo alle competenze dell'Unione in materia sociale, si reputano globalmente adeguate quelle che attualmente detiene, ma se ne suggerisce un'ulteriore precisazione in modo che l'azione a livello europeo si concentri sulle questioni legate al funzionamento del mercato unico e/o alle tematiche che presentano risvolti transnazionali.

A parere del Gruppo si dovrebbe valutare inoltre l'eventualità di estensioni specifiche delle competenze nel settore della sanità pubblica.

Infine, si raccomanda di riconoscere espressamente il ruolo delle parti sociali, d'inserirvi disposizioni adeguate sulla loro consultazione e di potenziare le modalità attuali per la negoziazione dei contratti collettivi. Anche le organizzazioni della società civile dovrebbero ricoprire un ruolo, specialmente nella lotta contro l'esclusione sociale, ferma restando la particolare posizione attuale delle parti sociali nel contesto del dialogo sociale.

Per quello che interessa più da vicino la formazione, l'istruzione, l'occupazione e il lavoro e i principi ad essi connessi, sono riportati di seguito gli articoli che ne fanno riferimento:

Parte I:

Articolo 2 - Valori dell'Unione:

*L'Unione si fonda sui valori della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello stato di diritto e del rispetto dei diritti umani. Questi valori sono comuni agli Stati membri in una società fondata sul pluralismo, sulla tolleranza, sulla giustizia, sulla solidarietà e sulla non discriminazione.*

### Articolo 3

#### *Obiettivi dell'Unione*

1. *L'Unione si prefigge di promuovere la pace, i suoi valori e il benessere dei suoi popoli.*
2. *L'Unione offre ai suoi cittadini uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia senza frontiere interne e un mercato unico nel quale la concorrenza è libera e non distorta.*
3. *L'Unione si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata, un'economia sociale di mercato fortemente competitiva che mira alla piena occupazione e al progresso sociale, e un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente. L'Unione promuove il progresso scientifico e tecnico.*  
*Combatte l'esclusione sociale e le discriminazioni e promuove la giustizia e la protezione sociali, la parità tra donne e uomini, la solidarietà tra le generazioni e la tutela dei diritti dei minori.*  
*Promuove la coesione economica, sociale e territoriale, e la solidarietà tra gli Stati membri. [...]*

### Articolo 13

#### *Settori di competenza concorrente*

*L'Unione ha una competenza concorrente con quella degli Stati membri quando la Costituzione le attribuisce una competenza che non rientra nei settori di cui agli articoli 12 e 16.*

*Le competenze concorrenti tra l'Unione e gli Stati membri si applicano ai seguenti settori principali:*

- *politica sociale, per quanto riguarda gli aspetti definiti nella parte III*

### Articolo 14

#### *Coordinamento delle politiche economiche e dell'occupazione*

*L'Unione adotta misure intese ad assicurare il coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri, in particolare adottando indirizzi di massima per dette politiche. Gli Stati membri coordinano le loro politiche economiche nell'ambito dell'Unione.*

*Agli Stati membri che hanno adottato l'euro si applicano disposizioni specifiche.*

*L'Unione adotta misure intese ad assicurare il coordinamento delle politiche dell'occupazione degli Stati membri, in particolare adottando orientamenti per dette politiche.*

*L'Unione può adottare iniziative intese ad assicurare il coordinamento delle politiche sociali degli Stati membri.*

## Parte II

### Articolo 14

#### *Diritto all'istruzione*

*Ogni individuo ha diritto all'istruzione e all'accesso alla formazione professionale e continua.*

*Questo diritto comporta la facoltà di accedere gratuitamente all'istruzione obbligatoria.*

*La libertà di creare istituti di insegnamento nel rispetto dei principi democratici, così come il diritto dei genitori di provvedere all'educazione e all'istruzione dei loro figli secondo le loro convinzioni religiose, filosofiche e pedagogiche, sono rispettati secondo le leggi nazionali che ne disciplinano l'esercizio.*

### Articolo 15

#### *Libertà professionale e diritto di lavorare*

*1. Ogni individuo ha il diritto di lavorare e di esercitare una professione liberamente scelta o accettata.*

*2. Ogni cittadino dell'Unione ha la libertà di cercare un lavoro, di lavorare, di stabilirsi o di prestare servizi in qualunque Stato membro.*

*3. I cittadini dei paesi terzi che sono autorizzati a lavorare nel territorio degli Stati membri hanno*

*diritto a condizioni di lavoro equivalenti a quelle di cui godono i cittadini dell'Unione.*

### Articolo 23

#### *Parità tra uomini e donne*

*La parità tra uomini e donne deve essere assicurata in tutti i campi, compreso in materia di occupazione, di lavoro e di retribuzione.*

*Il principio della parità non osta al mantenimento o all'adozione di misure che prevedano vantaggi*

*specifici a favore del sesso sottorappresentato.*

Inoltre esiste un capo specifico che tratta di occupazione e di politica sociale:

## CAPO III

### *Politiche in altri settori specifici*

#### SEZIONE 1 – OCCUPAZIONE (dall' Articolo 97 all' Articolo 102)

SEZIONE 2 - POLITICA SOCIALE (dall' Articolo 103 all' Articolo 112)

## NORMATIVA

COMITATO DELLE REGIONI, *Parere del Comitato delle regioni in merito al tema "La via verso una costituzione per i cittadini europei"*, G.U.U.E. C 66 del 19/03/2003 pp. 21 – 25

COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione della Commissione. Una Costituzione per l'Unione. Parere della Commissione, a norma dell'articolo 48 del trattato sull'Unione europea, in merito alla convocazione di una conferenza dei rappresentanti dei governi degli Stati membri per la revisione dei trattati*, COM (2003) 548 del 17.09.2003

CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, *Risoluzione del 19.11.1997 sul trattato di Amsterdam*, paragrafi 16 e 20. Relazione Mendez de Vigo/Tsatsos A4- 0347/97, GU C 371 dell'08.12.1997, 99 p.

CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, *Risoluzione sulla costituzionalizzazione dei trattati*. Relazione Duhamel approvata il 25. 10. 2002, in GU C 197 del 12. 07.2001, pp. 111 e 186

*Consiglio europeo straordinario di Lisbona, 23-24 marzo 2000*, Bollettino UE 3-2000

CONVENZIONE EUROPEA, *Interrogazione scritta E-3060/02 di Frank Vanhecke (NI) al Consiglio*, G.U.U.E. C 155 E del 03/07/2003

CONVENZIONE EUROPEA, *Progetto di Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa*, G.U.U.E. C 169 del 18/07/2003 pp. 1 – 105

CONVENZIONE EUROPEA, *Relazione della Presidenza della Convenzione al Presidente del Consiglio europeo (18.07.2003)*

PARLAMENTO EUROPEO, *Progetto di relazione sul Progetto di trattato sulla Costituzione europea ed il parere del PE in merito alla convocazione della Conferenza intergovernativa (CIG) (11047/2003-C5-0340/2003-2003/0902(CNS))*

*Trattato che istituisce la Comunità economica europea, 1957*

*Trattato che istituisce la Comunità europea (versione consolidata 1992), G.U.C.E. C 224 del 31 agosto 1992*

*Trattato che istituisce la Comunità Europea, (versione consolidata 1997), G.U.C.E. C 340 del 10 novembre 1997*

*Trattato di Nizza, G.U.C.E. C 80 del 10 marzo 2001*

*Trattato sull'Unione europea, (versione consolidata 2002), G.U.C.E. n. C 325 del 24 dicembre 2002*

## BIBLIOGRAFIA

Bassanini F., Tiberi G. (a cura di ), *Una Costituzione per l'Europa. Dalla Convenzione europea alla Conferenza Intergovernativa*, Bologna, il Mulino, 2003

Biagini A., *Introduzione*, in *Europa: il nuovo continente. Presente, passato e futuro dell'Unione europea*, Roma, Relazioni Internazionali, 2003

Bonacchi G. (a cura di) *Una Costituzione senza Stato*, Bologna, Il Mulino, 2001

CENTRE FOR ECONOMIC POLICY RESEARCH, *Quale Europa. Usi e abusi del Trattato di Nizza*, Milano, Università Bocconi, 2002

COMMISSIONE EUROPEA, *Building an inclusive Europe*, Bruxelles, 2000

*Il futuro dell'Unione europea. Dichiarazione di Laeken*,  
<[http://europa.eu/futurum/documents/offtext/doc\\_151201\\_it.htm](http://europa.eu/futurum/documents/offtext/doc_151201_it.htm)>

COMMISSIONE EUROPEA, PARLAMENTO EUROPEO, AESI, *L'avvenire dell'Europa: un progetto comune per la pace e la solidarietà internazionale*, Roma, Rappresentanza in Italia della Commissione Europea, 2003

*Conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo di Laeken del 14 e 15 dicembre 2001*, Boll. UE, n. 12, 2001

*Dagli Statuti regionali alla Costituzione europea*, "Europa e Mezzogiorno", 2003, n. 49

Della Valle S., *Una Costituzione senza popolo? La Costituzione Europea alla luce delle concezioni del popolo come "potere costituente"*, Giuffrè, Milano, 2002

Duhamel O., *Pour l'Europe. Le texte intégral de la Constitution expliqué et commenté*, Paris, Seuil, 2003

Fabbrini S. (a cura di), *L'europizzazione dell'Italia*, Bari, Laterza, 2003

Faccioli Pintozzi L., *Europa: il Nuovo Continente. Presente, passato e futuro dell'Unione Europea*, Roma, Relazioni Internazionali, 2003

ISAE, *Rapporto sullo stato dell'Unione europea*, Bologna, Il Mulino, 2002

Joerges C., Mény Y., Weiler J.H.H., *What Kind of Constitution for What Kind of Policy? Responses to Joschka Fischer*, Firenze, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, 2003

Mastronardi F., *La Convenzione sul futuro dell'Europa. Prove di Costituzione europea*, Napoli, Simone, 2003

Padoa-Schioppa A., *Una Costituzione per l'Europa*, Bologna, Il Mulino, 2001

*La Convenzione europea*, "Panorama per i giovani" (36), 2003, n. 3

Pinelli C., *Il momento della scrittura. Contributo al dibattito sulla Costituzione europea*, Bologna, Il Mulino, 2002

Pizzorusso A., *Il patrimonio costituzionale europeo*, Bologna, Il Mulino, 2002

Rossi L. S. (a cura di) *Carta dei diritti fondamentali e Costituzione dell'Unione europea*, Milano, Giuffrè, 2002

Scoditti E., *La Costituzione senza popolo. Unione europea e Nazioni*, Bari, Dedalo, 2001

Tognon G.(a cura di), *La tela di Prodi. Una Costituzione per un'Europa più democratica*, Milano, Baldini & Castoldi, 2003

Vacca G. (a cura di), *L'unità dell'Europa. Rapporto 2003 sull'integrazione europea*, Bari, Dedalo, 2003

Weiler J. H.H., *La Costituzione dell'Europa*, Il Mulino, Bologna, 2003

## INFORMAZIONI UTILI

Convenzione Europea: il sito ufficiale della convenzione europea, con elenco dei membri, schede personali, documenti disponibili, e contributi dei gruppi di lavoro. <<http://european-convention.eu.int/>>

Conferenza intergovernativa - il futuro dell'Unione : <<http://ue.eu.int/igc/index.asp?lang=it>>

Commissione Europea. L'avvenire dell'Europa dibattito:  
<<http://www.europa.eu.int/futurum/index.htm>>

Sito italiano che contiene informazione sul futuro dell'Unione:  
<<http://www.ueitalia2003.it/EN/ConferenzaIntergovernativa/>>

Parlamento Europeo: il sito ufficiale del Parlamento Europeo, con tutte le informazioni sull'attività dell'organo e l'elenco dei delegati in Convenzione. <<http://www.euoparl.eu.int/>>

Elections around the World: un sito con i risultati elettorali e la composizione dei parlamenti dei vari paesi. <<http://www.electionworld.org/>>

Futurum: Sia la sintesi che il contributo sono presenti nel sito sul dibattito per l'avvenire dell'Unione europea. <[http://www.europa.eu.int/futurum/index\\_it.htm](http://www.europa.eu.int/futurum/index_it.htm)>

Forum della Convenzione: <[http://www.europa.eu.int/futurum/forum\\_convention](http://www.europa.eu.int/futurum/forum_convention)>