



CISS - Centro Internazionale di Studi Sociali

Rapporto al CNEL

Istituzioni e politiche nel dibattito
sul Trattato Costituzionale

(febbraio, 2007)



Centro Internazionale di Studi Sociali

Prefazione

Il Rapporto si propone di analizzare, all'inizio del semestre della Presidenza tedesca dell'Unione europea, lo stato dell'arte intorno alla crisi del Trattato costituzionale e alle possibilità di individuare una soluzione.

La prima parte è dedicata al programma della Presidenza e alla varietà delle posizioni, spesso aperte divergenze, sul futuro della Costituzione. La problematica costituzionale s'intreccia con le prospettive dell'allargamento, allo stato attuale bloccato. Il Rapporto esamina in particolare la questione dell'adesione della Turchia e, più in generale, la relazione fra allargamento e le diverse opzioni intorno alla natura dell'Unione europea.

La seconda parte ripercorre il processo di elaborazione del progetto costituzionale e le ragioni che hanno sollecitato una formalizzazione del processo di costituzionalizzazione dell'Unione. Si traccia un quadro delle diverse posizioni dopo l'esito negativo dei referendum francese e olandese. Il Rapporto si sofferma sulle analisi del "deficit democratico" e sulla caduta del consenso "permissivo" dei cittadini europei. Conclusivamente, si esaminano le possibili soluzioni e, insieme, le difficoltà che deve affrontare la Presidenza tedesca per pervenire entro la fine del semestre ad una *road map* sufficientemente condivisa nel tentativo di arrivare alle elezioni del Parlamento europeo del 2009 con un nuovo Trattato costituzionale.

La terza parte del Rapporto affronta un tema che fa da retroterra al dibattito sulle istituzioni: vale a dire, l'analisi di quel modello definito "scandinavo" che consente, secondo un giudizio diffuso, di coniugare crescita economica, politiche sociali avanzate e competitività, indicando la strada per fronteggiare con successo le sfide della globalizzazione. Il Rapporto si sofferma sul "modello svedese", analizzandone la configurazione del mercato del lavoro e i principali aspetti del welfare, con particolare attenzione al regime pensionistico, analogo per molti versi a quello italiano, ma collocato in un contesto profondamente diverso.

Schede, grafici e tabelle sono indirizzati a presentare un quadro sintetico sulla crescita economica e sull'andamento del mercato del lavoro nell'Unione europea.

Roma, febbraio 2007

CISS - Centro internazionale di studi sociali - ha come principale missione l'analisi dei cambiamenti del lavoro e delle politiche sociali a livello europeo e nei processi di globalizzazione. Fanno parte del Comitato Scientifico di CISS i professori Umberto Romagnoli (Presidente), Ruggero Paladini, Guido Rey, Mario Rusciano, Barry Bluestone (Boston), Jeff Faux (Washington), Jacques Freyssinet (Parigi)
Presidente di CISS è Antonio Lettieri; Coordinatrice Matilde Raspini.
CISS - Roma, via Buonarroti, 12 - 00185 Roma. e.mail: ciss@ciss.it

Il Rapporto è stato curato da Antonio Lettieri, Matilde Raspini, Michael Haile e Marco Simoni

Sommario

Prospettive e problemi della presidenza tedesca	pag. 1
Verso una nuova fase dell'integrazione europea	
I rapporti internazionali: Stati Uniti, Russia e questione energetica	
La centralità della politica sociale	
Posizioni divergenti sul futuro della Costituzione	
L'allargamento e la questione turca	
Allargamento, Costituzione e natura dell'Unione	
<i>Schede: sviluppo, occupazione, disoccupazione, spesa sociale</i>	
Dall'elaborazione alla crisi del Trattato costituzionale	pag. 20
Il processo di formazione della Costituzione europea	
Costituzione e "deficit democratico"	
L'articolazione del Trattato costituzionale	
Eurobarometro: le opinioni dei cittadini europei	
Le diverse ipotesi di soluzione della crisi costituzionale	
Conclusioni	
<i>Schede: Le parti essenziali della Costituzione europea</i>	
A proposito del "modello svedese"	pag. 40
Premessa	
Il mercato del lavoro in Svezia	
Il Welfare svedese	
L'indennità di disoccupazione	
Le politiche per la famiglia	
Il sistema pensionistico	
Confronto col sistema italiano	
Conclusioni	
<i>Schede e grafici</i>	
Riferimenti bibliografici	pag. 51

Prospettive e problemi della Presidenza tedesca

Verso una nuova fase dell'integrazione europea

Il 2007 si apre col passaggio a una nuova fase dell'integrazione europea. Con l'ingresso nell'Unione di Romania e Bulgaria giunge a compimento il processo di allargamento così come era stato programmato. Un ulteriore segno positivo è dato dall'entrata della Slovenia nella zona euro, che passa da dodici a tredici Stati membri. Con l'allargamento a 27 l'Unione sfiora mezzo miliardo di cittadini, rappresentando la più importante area economica e commerciale del pianeta.

L'assunzione della presidenza dell'Unione da parte della Germania ha suscitato, com'è naturale, molte attese. Questa presidenza succede a quella britannica, che ha visto un limitato impegno nei confronti dei problemi aperti nell'Unione, e a quelle di Austria e Finlandia che, nonostante la chiara vocazione europeista, non avevano il peso necessario per imprimere nuovo slancio all'Unione, frenata dalla crisi del Trattato costituzionale. La Germania è un peso massimo, sempre centrale nella storia dell'integrazione europea. Per di più, la Cancelliera Angela Merkel ha conquistato un notevole prestigio sulla scena internazionale e in Europa, tessendo il compromesso che alla fine del 2005 sbloccò l'impasse che si era creata a proposito del bilancio dell'Unione per il 2007-2014. La Cancelliera si considera per molti aspetti l'erede diretta di Helmut Kohl che nel suo lunghissimo cancellierato è stato protagonista dello sviluppo dell'integrazione e, in particolare, dell'avvento della moneta unica.

Non è pertanto un caso che la Merkel abbia sottolineato l'impegno di "rilanciare l'Europa". La situazione attuale, infatti, è alla lunga insostenibile. Il blocco del Trattato costituzionale ha creato una profonda asimmetria nel processo di integrazione. Le istituzioni che erano state immaginate per un'Europa a 6, e poi via via fino a 15 Stati membri, non possono reggere un'Unione a 27 e progressivamente a 30 e più paesi. Basti considerare che, in base al criterio della rotazione semestrale della presidenza dell'Unione, la presidenza tedesca insediata lo scorso 1° gennaio si ripeterebbe solo fra una quindicina di anni.

Intanto, durante questo semestre di presidenza cadrà il cinquantenario della firma del Trattato di Roma, e Berlino sarà la sede di grandi celebrazioni. Sarà quella anche l'occasione per la Germania di rilanciare il suo ruolo europeo. La cancelleria tedesca, tuttavia, non sottovaluta le difficoltà di un disegno mirante a superare lo stallo del processo costituzionale. Non può lasciare nel limbo la questione costituzionale, ma non può nemmeno assumere impegni risolutivi che potrebbero alla fine tradursi nella constatazione di un fallimento.

Non c'è pertanto da sorprendersi se il programma della presidenza adotta un linguaggio prudente e quasi di *understatement*: "A seguito del ristagno del processo di ratifica del Trattato costituzionale il Consiglio europeo del 15 e 16 giugno 2006 ha incaricato la Presidenza tedesca di condurre nel primo semestre del 2007 accurate consultazioni con gli

Stati membri della UE e di presentare, successivamente, una relazione al Consiglio europeo. Tale relazione dovrà presentare futuri sviluppi e servirà da base al momento di decidere su come procedere con il processo di riforma della UE”.

La nuova fase non è priva di incertezze e incognite. Il processo di ulteriore allargamento è di fatto bloccato. L'ingresso della Croazia, già previsto come immediato, è rinviato e conseguentemente si allontanano i tempi di una progressiva integrazione dei rimanenti paesi dei Balcani occidentali. Quanto alla Turchia, i negoziati accusano una battuta d'arresto, formalmente dovuta ai rapporti con Cipro ma, in effetti, come riflesso di irrisolti problemi di orientamento all'interno dell'Unione. Il Consiglio dei capi di Stato e di governo del dicembre 2006 sotto la presidenza finlandese ha, in sostanza, confermato l'orientamento di porre un freno al processo di allargamento, fino a quando non saranno create nuove condizioni di tipo istituzionale, insieme con un più favorevole orientamento dell'opinione pubblica europea.

Le incertezze connesse dell'allargamento sono a loro volta una delle conseguenze del blocco del Trattato costituzionale. Nonostante una lunga pausa di riflessione, nessuna idea nuova è maturata sul modo di superare l'impasse creata dopo i No referendari di Francia e Olanda. La prima opzione è stata quella di proseguire nel processo di ratifica e, all'inizio del 2007, 18 Stati membri, ivi compresi i neo-aderenti Bulgaria e Romania, hanno ratificato il Trattato*.

Ma questo non cambia la situazione di stallo. Sette paesi (Gran Bretagna, Irlanda, Svezia, Danimarca, Portogallo, Polonia e Repubblica Ceca) mostrano chiari segni di difficoltà, quando non di aperta ostilità, nei confronti del Trattato così com'è. Il presidente della Commissione europea Barroso è stato, a questo proposito, molto netto, quando ha riconosciuto l'impossibilità di rilanciare il Trattato costituzionale nella sua stesura attuale. Spetterà pertanto ad Angela Merkel riprendere il filo del discorso, cosa che in parte ha iniziato a fare informalmente anche prima dell'inizio del semestre della presidenza. Al problema di ridefinire una proposta capace di superare l'impasse, si aggiunge la difficoltà di un semestre che vedrà, verso la sua fine, il cambio della presidenza francese e della premiership britannica. In ogni caso, come vedremo più avanti, la presidenza tedesca si è impegnata a ad arrivare con una proposta di merito, o quanto meno all'indicazione di un percorso impegnativo per tutti, al Consiglio europeo di giugno, prima che la presidenza dell'Unione passi al Portogallo.

La presidenza tedesca, tuttavia, non sarà qualificata solo dalla questione costituzionale. I problemi con i quali Angela Merkel intende confrontarsi sono anche altri e anche molto rilevanti. Innanzitutto, la questione della crescita e dell'occupazione nell'Unione. In secondo luogo, i temi della politica internazionale dell'Unione europea, anche in rapporto ai processi economici della globalizzazione e a quelli politici che riguardano l'instabilità del Medio Oriente.

* Austria, Belgio, Cipro, Estonia, Finlandia, Germania, Grecia, Italia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Malta, Slovacchia, Slovenia, Spagna, Ungheria, Bulgaria e Romania

In questo quadro, la presidenza tedesca annette grande importanza ai rapporti con gli Stati Uniti, da un lato, e con la Russia, dall'altro. Vediamo brevemente, di seguito, le iniziative che la presidenza tedesca si propone su questo terreno, poi i temi della crescita e della politica sociale, per tornare conclusivamente sui temi delle istituzioni e dell'allargamento, con particolare riferimento alla questione turca.

I rapporti internazionali: Stati Uniti, Russia e questione energetica

La presidenza tedesca si propone di rilanciare il ruolo dell'Unione sullo scacchiere internazionale, in primo luogo nei rapporti con gli Usa e con la Russia. Anche per la sua provenienza di partito, la Merkel si è ripromessa sin dall'inizio del cancellierato di rinnovare i rapporti con gli Stati Uniti, migliorandoli, dopo il raffreddamento dei rapporti conseguente al rifiuto del governo Schroeder di appoggiare la guerra in Iraq. Il semestre di presidenza europea è tanto più rilevante in questa direzione in quanto si associa alla contemporanea presidenza, per tutto il 2007, del G8.

“La Presidenza tedesca – si legge nel programma – si adopererà per un rafforzamento delle relazioni transatlantiche in campo politico ed economico”. Di qui la proposta di muovere verso una stretta **partnership transatlantica** fino a creare un'area caratterizzata da regole comuni soprattutto nel campo degli investimenti finanziari, della eliminazione delle barriere non tariffarie in materia di beni e servizi, dell'innovazione tecnologica, dell'energia, della proprietà intellettuale.

In realtà, gli Usa non si mostrano particolarmente interessati a un accordo commerciale generale che metterebbe, tra l'altro, in ombra il rilancio dei negoziati di Doha che giungono alla fase finale in questo semestre, alla fine del quale scade il mandato di cui dispone il presidente Bush. Mandato di cui non è certo il rinnovo da parte del nuovo Congresso a maggioranza democratica, incline a una politica tendenzialmente protezionistica sia per ragioni economiche (l'attuale alto livello del deficit commerciale), sia per ragioni di politica sociale. Il governo tedesco che, in coincidenza con la presidenza dell'UE, presiederà l'annuale vertice del G8, si è anche impegnato a sostenere a nome dell'UE il rilancio dei negoziati di Doha. Ma non sarà facile rimuovere le difficoltà provenienti dai due lati dell'Atlantico in materia di aiuti all'agricoltura, condizione pregiudiziale per una mediazione con altri protagonisti decisivi, come India e Brasile.

E' stato, tuttavia, proprio il presidente del Brasile, Lula da Silva, nella riunione informale tenutasi a fine gennaio in occasione dell'annuale meeting di Davos a insistere per la ricerca di una soluzione prima che si concretizzi definitivamente il rischio di un fallimento dei negoziati multilaterali iniziati a Doha nel lontano 2001, e praticamente sospesi dalla metà del 2006. Il “Doha round” ha, com'è noto, la sua chiave di volta negli accordi agricoli, ma investe i temi essenziali della liberalizzazione degli scambi in materia di beni e soprattutto di servizi.

Per il cosiddetto gruppo dei 20 capeggiato da Brasile e India non vi possono essere concessioni su questi due temi che stanno a cuore dei paesi industrializzati, senza un'intesa sull'eliminazione dei sussidi all'agricoltura, tipici della situazione americana e delle protezioni tariffarie che caratterizzano una parte dell'agricoltura dell'UE e, in particolare, quella francese. Dal lato europeo, Tony Blair ha insistito

sulla necessità di evitare un “fallimento catastrofico” dei negoziati, e, in effetti, nel corso di febbraio, si sono intensificati i rapporti fra quelli che possiamo considerare i quattro protagonisti principali: Unione europea, Stati Uniti, Brasile e India. Allo stato attuale, le previsioni rimangono scettiche sulla possibilità di un accordo entro l'estate. L'amministrazione Bush difficilmente potrà fare concessioni significative.

La UE è disponibile, secondo le affermazioni del Commissario per il Commercio, il britannico Peter Mandelson, a trattare una significativa riduzione delle tariffe medie, ma deve accogliere le richieste francesi di consistenti eccezioni per i prodotti agricoli “sensibili”. Dal canto suo, l'India anche a nome del gruppo di paesi in via di sviluppo, ha insistito sull'esigenza di clausole di salvaguardia per i prodotti nazionali in relazione a possibili problemi di bilancia commerciale. Pascal Lamy, direttore generale dell'Organizzazione mondiale per il commercio, prendendo atto di questa situazione di impasse, considera a sua volta impossibile una riapertura formale del negoziato senza un significativo avvicinamento delle posizioni.

Nell'insieme, sembra si possa affermare che siamo in presenza di un tentativo di evitare il fallimento dei negoziati multilaterali, ma in un quadro nel quale prevale un sentimento di forte scetticismo. E, non a caso, secondo lo stesso Commissario europeo Mandelson, l'Unione europea non può prescindere dallo sviluppo dei rapporti bilaterali con le aree emergenti asiatiche e latino-americane. S'inquadra in questo contesto, la proposta di una partnership transatlantica, fino a creare una vera e propria area di libero scambio fra Europa e Stati Uniti. Ma autorevoli commentatori mentre apprezzano l'intenzione di rilanciare i rapporti transatlantici, ritengono che “la proposta della signora Merkel, pezzo forte della presidenza semestrale dell'Unione, potrebbe rivelarsi controproducente” (si veda: “The wrong way to bridge the Atlantic”, *Financial Times* 5 gennaio 07).

Secondo questa tesi, un negoziato generale fa rivivere un complesso di contrapposizioni sia di principi che di interessi concreti, evitabili se si sceglie la via più modesta e articolata di accordi specifici nei singoli settori. In ogni caso, la proposta della presidenza tedesca può anche essere letta alla luce della forza con la quale la Germania è presente sulla scena economica mondiale, testimoniata dal suo formidabile avanzo commerciale e dalla capacità di sfidare gli Stati Uniti sul loro stesso terreno in settori come l'auto.

Non meno rilevante è l'impegno della presidenza tedesca verso un accordo di cooperazione tra UE e USA nella gestione delle crisi internazionali e, in particolare, nel Medio Oriente, a partire dal rilancio del Quartetto formato da ONU, Unione europea, Russia e Stati Uniti, impegnato a individuare una soluzione nel conflitto israelo-palestinese. A testimonianza dell'intenzione di voltare pagina nei rapporti con gli Stati Uniti dopo le divergenze sulla guerra in Iraq, Angela Merkel ha incontrato a gennaio, fra i primi capi di stato, George W. Bush.

Sarà importante verificare nei prossimi mesi gli sviluppi dell'iniziativa della presidenza tedesca su questi terreni, nella consapevolezza della complessità dei temi in questione, sia con riferimento, come abbiamo detto, agli accordi commerciali, sia per in relazione alla possibilità di individuare i passaggi necessari per identificare una via d'uscita rispetto ai diversi conflitti che agitano tutta l'area mediorientale.

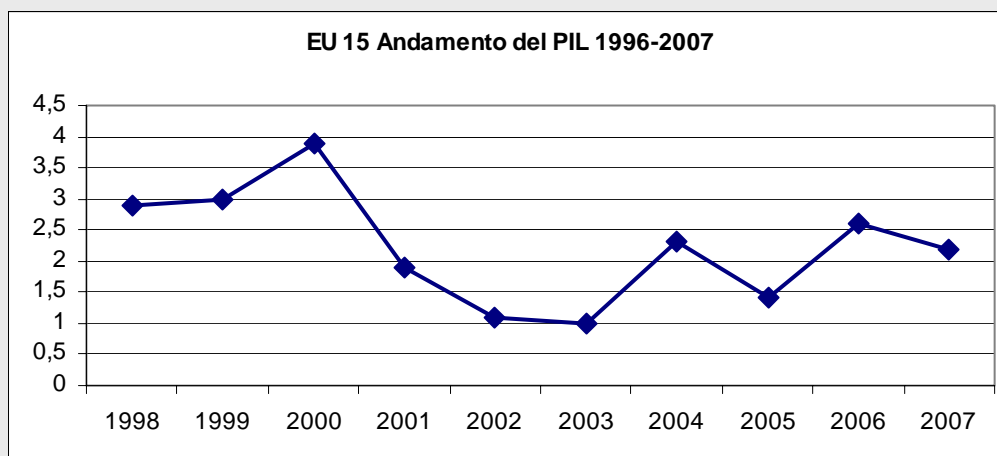
La crescita economica

Se consideriamo il decennio che va dalla metà degli anni 90 alla metà di quello corrente osserviamo un andamento rovesciato. Nel primo quinquennio l'Unione europea accelera costantemente il ritmo di crescita: ciascuno dei primi cinque anni fa registrare una performance migliore dell'anno precedente. Il 1996 presenta una crescita ancora modesta (1,6), ma nel '97 raggiunge il 2,6 e poi la scalata continua fino a sfiorare il quattro per cento nel 2000. In cinque anni il PIL cresce mediamente di circa il tre per cento l'anno. In coincidenza cresce l'occupazione e la disoccupazione declina dal 10.1 del 1995 al 7.3 del 2001.

PIL - UE (15 e 12), Germania, Francia, Italia												
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006 ^(f)	2007 ^(f)
EU 15	1.6	2.6	2.9	3.0	3.9	1.9	1.1	1.0	2.3	1.4	2.6	2.2
EU 12	1.5	2.6	2.9	2.9	3.8	1.9	0.9	0.7	2.1	1.3	2.6	2.1
Germania	1.0	1.8	2.0	2.0	3.2	1.2	0.1	-0.2	1.6	0.9	2.5	1.6
Francia	1.1	2.4	3.6	3.3	4.1	2.1	1.2	0.8	2.3	1.5	2.2	2.3
Italia	0.7	1.9	1.4	1.9	3.6	1.8	0.3	0.0	1.1	0.0	1.7	1.4

Fonte: Eurostat (f) previsione

Al cospetto di questi risultati, il quinquennio che segue si presenta del tutto deludente; il ritmo di crescita è praticamente dimezzato, l'occupazione ristagna, la disoccupazione tende a crescere. Bisognerà attendere il 2006 per registrare una netta risalita. Le interpretazioni di questo processo non sono univoche.



Eurostat, - elaborazione CISS

Una scuola di pensiero ritiene responsabili la scarsa flessibilità del mercato e il costo del lavoro. La spiegazione urta tuttavia contro la constatazione degli andamenti dell'occupazione fortemente positivi registrati negli anni immediatamente precedenti, se si considera che i mercati del lavoro sono stati resi progressivamente più flessibili, non certo più rigidi. Quanto alla dinamica del costo del lavoro, la Commissione europea ne sottolinea la "moderazione nell'euro area nei passati cinque anni" (*Economic Forecasts*, Autunno 2006).

E' probabile che l'Unione abbia risentito negativamente dell'iniziale flessione dell'economia americana, Ma si fa anche osservare, in contrasto con questa tesi, che il mercato interno ha una dimensione talmente imponente, da rendere per molti versi autonoma l'economia europea.

Non è questa la sede per un'analisi dell'andamento economico dell'Unione. Rimane il fatto che il processo politico-istituzionale di elaborazione e poi di ratifica della Costituzione si è inserito in una fase calante dell'economia e deludente rispetto alle attese generate nella seconda parte del passato decennio.

Nel biennio 2002-2003, i tre maggiori paesi della zona euro vivono un periodo di sostanziale stagnazione: la Francia presenta una crescita media dell'uno per cento, l'Italia è prossima allo zero, la Germania nel 2003 accusa addirittura una riduzione del PIL. E' in questo clima, per molti versi di delusione nei confronti delle attese della fine degli anni 90, che prende corpo il dibattito sul Trattato costituzionale.

Per quanto riguarda la **Russia**, Angela Merkel ha ripetutamente sottolineato l'interesse dell'UE a una partnership più stabile sia per la parte che riguarda la **politica energetica**, sia per il ruolo che la Russia svolge come cerniera verso i paesi dell'est asiatico - un'area importante nella strategia a lungo termine degli approvvigionamenti energetici. Anche su questo versante, il percorso non è privo di difficoltà, sia per l'uso politico che Mosca tende a fare della sua posizione dominante - come si è visto nel caso dell'Ucraina e della Bielorussia - sia per le divergenze interne all'Unione.

Da un lato, la Russia ha teso finora a realizzare (e di fatto ha già realizzato) importanti accordi bilaterali con i singoli paesi, fra i quali spiccano, in primo luogo l'accordo per il gasdotto che, passando sotto il Baltico, porterà direttamente il gas dalla Russia alla Germania, quindi gli accordi di fornitura come quello tra Gazprom e Gas de France e quello dell'ENI, col colosso russo che garantisce un approvvigionamento di durata trentennale, in cambio dell'apertura del mercato interno al partner russo. Dall'altro lato, la linea della Commissione europea, che punta a separare la produzione dalle reti di trasmissione e di distribuzione come strumento di piena liberalizzazione del settore, incontra forti resistenze all'interno dell'Unione, dove il settore è considerato strategico dal punto di vista nazionale. Una mediazione che consenta di rafforzare, come appare necessario, il ruolo negoziale dell'Unione è un obiettivo importante e sarà interessante vedere quali possano essere le proposte della presidenza tedesca.

Concludendo sul punto delle relazioni internazionali, appare evidente l'importanza che la presidenza tedesca annette alla ricostruzione di un ruolo centrale dell'Unione sia nei grandi processi economici - rapporti commerciali, energia e ambiente - che caratterizzano l'attuale fase della globalizzazione, sia nelle aree di crisi, peraltro così vicine all'Unione come l'area mediorientale. Indubbiamente, il rilancio politico dell'Unione su questi terreni non potrebbe non giovare alla soluzione dei problemi del Trattato costituzionale, favorendo un clima di unità e di fiducia nelle prospettive dell'Unione, sia a livello dei governi che dell'opinione pubblica, oggi largamente scettica sulla possibilità dell'Unione di giocare un ruolo primario, come le spetterebbe per la sua storia e la sua dimensione, nel quadro delle sfide che si pongono a livello globale.

La centralità della politica sociale

Il Consiglio europeo di marzo sarà dedicato ai temi dell'energia e dell'ambiente, nonché all' "agenda di Lisbona". L'attenzione è per questo aspetto fortemente spostata sui temi di carattere sociale e, in particolare, dell'occupazione. L'insistenza su questi temi non pare casuale. Sembra che la presidenza tedesca voglia mettere con forza l'accento sul rilancio di quello che, non senza interpretazioni ambigue e controverse, viene definito il "modello sociale europeo". L'agenda di Lisbona è stata di volta in volta forzata in una direzione o nell'altra, nel senso di mettere l'accento ora sugli aspetti delle riforme legate ai processi di liberalizzazione dei mercati e della competitività, ora su quelli di un coordinamento politico diretto ad accelerare la crescita economica e con essa la promozione dell'occupazione.

Il programma della presidenza tedesca pone una particolare enfasi su questo secondo versante dell'agenda di Lisbona. "L'Unione europea - si legge nel documento programmatico - vuole preservare la propria idea di un ordine economico e sociale sostenibile, efficiente ed equo, preservando così il modello di vita europeo... In questo contesto, è importante trovare un giusto equilibrio fra le misure a favore della promozione della competitività, della crescita e dell'occupazione, e quelle a favore della coesione sociale e di un ambiente sano... In questo senso la Germania sostiene un ordine economico competitivo ma al contempo socialmente ed ecologicamente responsabile".

Il modello europeo non appare in contrasto con i processi di globalizzazione, ma costituisce piuttosto il modo specificamente europeo di farne parte: "L'Europa va oltre l'efficienza economica e l'economia di mercato ... la UE deve dare il proprio contributo per assicurare e sviluppare, nell'era della globalizzazione e del rapido cambiamento demografico, il modo di vita, l'identità europea e l'idea del valore di un ordine sociale. ... Questo è fondamentale affinché l'integrazione europea venga accettata dai cittadini".

Alla base di questa intenzione di rilancio delle politiche economiche e sociali vi è certamente la novità costituita dalla ripresa dell'economia dell'eurozona nel 2006, sostenuta in particolare dalla forte crescita tedesca, ma anche la sottolineatura di un aspetto che potremmo definire strutturale. "Sulla base della propria economia - si osserva nel documento programmatico della presidenza - l'Europa è il più grande mercato unico del mondo. Bisogna sfruttare il potenziale di questo mercato per incrementare la crescita e creare nuovi posti di lavoro".

Possiamo anche leggere in questa affermazione la volontà di promuovere una politica economica diretta a rilanciare la domanda interna, pesantemente sacrificata, particolarmente in Germania nel corso degli ultimi anni, attraverso una politica salariale fortemente restrittiva, e non senza conseguenze per la crescita generale dell'eurozona. Insomma, se i fatti corrisponderanno alle intenzioni dichiarate, dovremmo assistere a un rilancio dell'Unione sotto il profilo delle politiche economiche e sociali, come quadro di riferimento di una più vasta iniziativa politica, in primo luogo nell'eurozona.

Questi aspetti del programma della presidenza tedesca meritano di essere sottolineati per evitare di concentrare l'attenzione solo sul tema della crisi costituzionale. Anche in considerazione del fatto che gli elementi di malessere e sfiducia che si registrano nell'Unione dipendono da un intreccio di circostanze, alle quali non sono estranee le questioni attinenti al benessere sociale. E' tuttavia fuori discussione che il giudizio finale sulla presidenza tedesca sarà conclusivamente condizionato dalla capacità di sbloccare l'impasse costituzionale.

Posizioni divergenti sul futuro della Costituzione

Il destino del Trattato costituzionale si annuncia come il terreno più critico per la presidenza tedesca. Dopo la crisi seguita ai due No nei referendum francese e olandese, l'Unione è parsa colpita da un incantesimo che ne ha paralizzato non solo l'iniziativa, ma anche un vero e proprio dibattito. Inizialmente si è interpretato il

doppio No referendario come un incidente di percorso, dovuto a circostanze contingenti e specifiche, come un rifiuto motivato più da ragioni interne a ciascuno dei due paesi che dal merito del Trattato costituzionale. Su questa base si è deciso di proseguire nel processo di ratifica da parte di tutti i paesi dell'Unione, in modo da ridiscutere i due No avendo acquisito un vasto consenso.

Poi si è fatta strada una posizione più preoccupata e, in un certo senso, realistica. Il Trattato avrebbe incontrato un ostacolo quasi certamente insuperabile nel referendum britannico sul quale Blair si era impegnato. E altri ostacoli via via si annunciavano da parte di alcuni dei nuovi paesi dell'allargamento, e in particolare della Polonia. Si è così scelta la via di una "pausa di riflessione". Ma, nonostante la pausa si sia prolungata, nessuna riflessione costruttiva ne è scaturita. L'unico dato emerso con forza è che si sarebbe dovuto bloccare, come abbiamo visto, il processo di ulteriore allargamento, fino a quando non si fosse trovata una soluzione all'impasse istituzionale.

Oggi, la presidenza tedesca si trova di fronte a un terreno minato sia per la complessità del problema da affrontare, sia per una ragione che potremmo definire contingente e sfortunata. Infatti, come abbiamo ricordato, il primo semestre del 2007 è anche il tempo che coincide con le elezioni francesi, oltre che col cambio della guardia, che dovrebbe verificarsi fra la primavera e l'estate, a Downing Street col passaggio del testimone da Tony Blair a Gordon Brown.

Il caso francese rimane tuttavia centrale, sia per il ruolo imprescindibile svolto dalla Francia, sia per la funzione di traino del duo franco-tedesco nella storia dell'integrazione. Indubbiamente, Angela Merkel deve tener conto delle posizioni espresse dai candidati alla presidenza della Repubblica francese, Nicolas Sarkozy e Ségolène Royal, con i quali ha cominciato a intessere rapporti informali prima ancora dell'inizio del semestre di presidenza. Ma una cosa sono i contatti preliminari, altra cosa è affrontare un negoziato diretto e concreto per una proposta di mediazione prima che il nuovo scenario sia chiarito.

Le previsioni più ottimistiche si articolano su tre punti. Primo, in occasione delle celebrazioni del cinquantenario del Trattato di Roma che cade nel mese di marzo, la presidenza dell'Unione presenta una dichiarazione sintetica quanto solenne, fortemente unitaria e indirizzata al progresso dell'integrazione, in modo da creare un clima favorevole verso la soluzione dei problemi legati alla Costituzione. Secondo, tra marzo (data delle celebrazioni di Berlino) e giugno col summit finale del semestre, la presidenza tedesca presenta una proposta modificata e aggiornata del Trattato insieme con una *road map* per il suo avanzamento. Terzo, una conferenza intergovernativa approva un nuovo Trattato da sottoporre a ratifica entro il 2008, quando la presidenza passerà alla Francia, e prima delle elezioni per il Parlamento europeo del 2009.

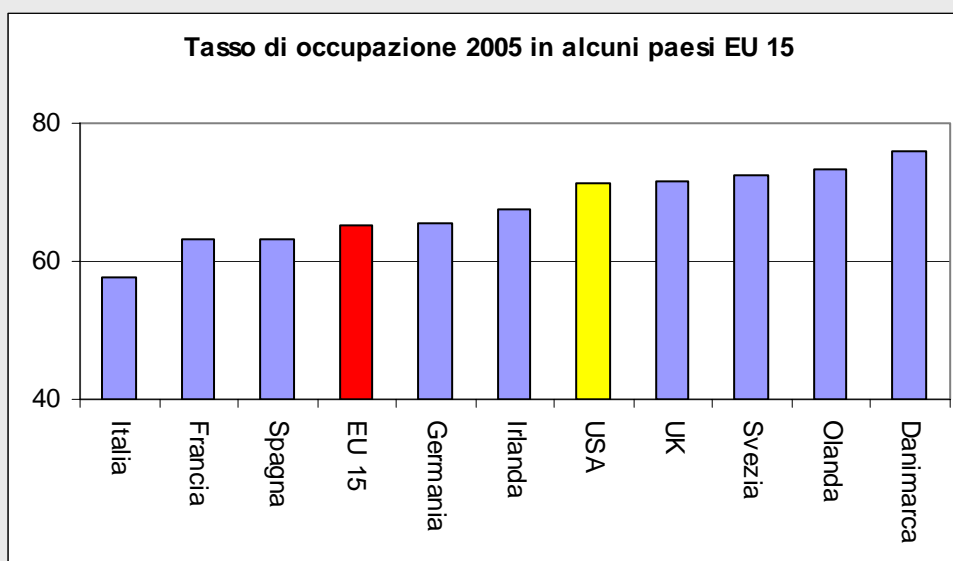
L'occupazione

Tra il 2005 e il 2006 il tasso di occupazione ha ripreso a crescere nell'Unione europea, dopo un periodo di sostanziale stagnazione. La crescita del tasso di occupazione era stata particolarmente elevata fra il 1997 e il 2001, quando, in coincidenza di una forte crescita del PIL, passò dal 60,7 al 64,0. La crescita dell'occupazione si è poi ridotta nel quadriennio successivo, quando la variazione è stata di poco più di un punto fino alla ripresa del 2006. Nel confronto fra EU 15 e eurozona, si osserva che la seconda presenta il tasso di occupazione più basso. Più in generale, pur rimanendo molto alta la differenza tra Unione europea e Stati Uniti, si può notare una sostanziale stabilità dell'occupazione negli Stati Uniti fino al 2001 e una caduta di circa due punti percentuali nel quadriennio successivo.

Tasso di occupazione					
	1997	1999	2001	2003	2005
EU 15	60,7	62,5	64,0	64,3	65,2
EU 12	58,4	60,4	62,2	62,6	63,5
USA	73,5	73,9	73,1	71,2	71,2

Fonte: Eurostat, 2006

I tassi medi europei debbono essere tuttavia disaggregati: le differenze fra un paese e l'altro sono spesso molto rilevanti, e mostrano come non si possa dare una valutazione generale e univoca dell'efficienza dei mercati del lavoro europei. Non a caso, alcuni paesi registrano tassi di occupazione molto elevati, talvolta vicini o maggiori rispetto a quelli americani.



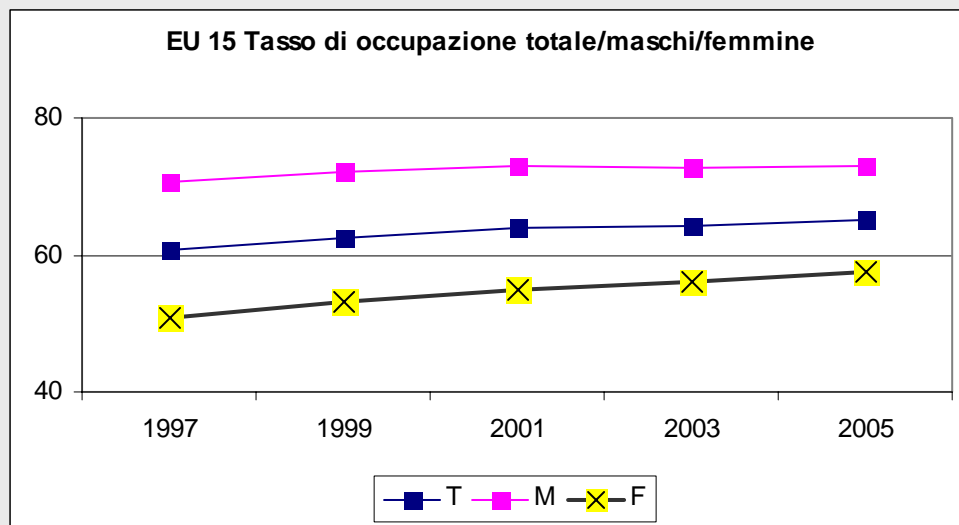
Fonte: Eurostat, 2006 – elaborazione CISS

Assumendo che il tasso medio di occupazione è nell'EU15 (2005) intorno al 65 per cento, osserviamo, infatti, che si colloca al disopra del 70 per cento in Gran Bretagna, Svezia, Olanda e Danimarca: paesi che, peraltro, si differenziano sia dal punto di vista delle condizioni di lavoro che dello stato sociale. All'opposto, in questa scala troviamo l'Italia che registra il tasso di occupazione più basso dell'EU15. Situazione, questa, che contrasta col dato della disoccupazione che si presenta in continua discesa, attestandosi ormai al di sotto della media europea.

Questo ventaglio così ampio di differenze conferma la difficoltà di individuare una spiegazione univoca e onnicomprensiva, rispetto alle differenti dinamiche occupazionali nell'Unione europea, nelle disfunzioni del mercato del lavoro. →

Se, per esempio, ci si sofferma sui due maggiori paesi dell'eurozona, Francia e Germania, che per il loro peso influenzano in larga misura l'andamento delle medie europee dell'occupazione e della disoccupazione, possiamo osservare che, fra il '97 e il 2001, l'occupazione cresce rispettivamente di circa due punti in Germania e di tre punti in Francia, mentre nel quadriennio successivo, l'occupazione totale rimane pressoché stabile in Francia e diminuisce in Germania, dando luogo in parallelo a un aumento del tasso di disoccupazione. Questi dati suonano a conferma della relazione esistente fra tasso di crescita dell'economia e andamenti dell'occupazione e della disoccupazione.

Dal punto di vista delle caratteristiche dell'occupazione, si sono venute confermando le tendenze già presenti al volgere del secolo. La maggior parte della crescita si concentra nell'occupazione femminile che aumenta del 7-8 per cento fra il 1997 e il 2005, mentre quella maschile fa registrare una crescita di due punti e mezzo nel primo quadriennio (1997-2001), diminuendo poi nel quadriennio successivo.



Fonte: Eurostat

I commentatori meno ottimisti (o pessimisti) sottolineano la ristrettezza dei tempi ai fini di un compromesso funzionante, tale da non rimanere lettera morta dopo, in occasione delle più deboli presidenze portoghese e slovena, prima di arrivare a quella francese nella seconda metà del 2008. In questo scenario, la presidenza tedesca si potrebbe concludere con l'acquisizione di alcuni punti di riferimento tendenti alla rielaborazione del Trattato, insieme alla definizione di una *road map*, ma rimanendo ancora lontani da una proposta risolutiva e condivisa.

Tutto sommato, non sembra produttivo avventurarsi sull'incerto terreno delle previsioni, mentre può essere più utile, allo stato attuale, un esercizio che punti a indagare gli scenari nei quali s'inquadra l'iniziativa della nuova presidenza.

Come si vedrà più dettagliatamente nella seconda parte di questo Rapporto, si riscontra, in generale, un certo consenso intorno al fatto che una Costituzione è necessaria. Ma molto diverse, quando non radicalmente divergenti sono le posizioni di merito. In una riunione di fine gennaio convocata a **Madrid** dal governo spagnolo insieme con il Lussemburgo, alla quale hanno partecipato i 18 paesi che hanno già ratificato il Trattato, non a caso gli "amici del Trattato costituzionale", è stato dichiarato che le modifiche non debbono incidere sulla sostanza del progetto attuale;

anzi, alcune aggiunte sarebbero necessarie, fra le quali un miglior coordinamento delle politiche economiche e la creazione di uno spazio sociale europeo.

Ben diversa è, in generale, la posizione dei paesi che lo hanno respinto o non ancora ratificato. L'opinione prevalente, al loro interno, è che un nuovo progetto dovrebbe essere ispirato a criteri di maggiore rigore e sintesi, dedicandosi sia alla definizione dei principi di base che ispirano i valori fondanti della Carta, sia al quadro istituzionale essenziale che definisce il funzionamento dell'Unione nei rapporti interni e in quelli che riguardano la distribuzione dei poteri fra organi centrali dell'Unione e Stati membri.

In sostanza, ci si riferisce alla prima e alla seconda parte del progetto del Trattato costituzionale. La terza parte ingloba invece nella Costituzione i dispositivi dei precedenti trattati che riguardano gli ordinamenti politici specifici, con particolare riferimento alle materie di regolazione dei mercati, della concorrenza, della politica monetaria della Banca centrale, delle politiche di bilancio, dei criteri di ammissione all'euro, e così via. L'inclusione dei precedenti trattati nel nuovo progetto di Carta ha portato a un testo di circa 450 articoli, spesso associati a dichiarazioni clausole e specificazioni, per un totale di circa 500 pagine.

L'orientamento è quello di puntare a un testo sufficientemente conciso ed essenziale. La posizione più netta è stata finora assunta da **Nicolas Sarkozy**, che ha proposto un "mini-Trattato" che, assumendo la sostanza della prima parte di quello in discussione, si limiti a ridefinire il quadro dei rapporti istituzionali. In sostanza, in questa ipotesi sarebbe espunta oltre alla Terza parte anche la Seconda concernente la Carta dei diritti fondamentali. Il mini-Trattato potrebbe essere approvato in sede parlamentare senza ricorso al referendum. Dopo le elezioni del Parlamento europeo, si riaprirebbe la questione di un Trattato costituzionale generale. Diversa si presenta la posizione dell'altra candidata all'Eliseo, **Ségolène Royal** che, sia pure senza essersi ancora espressa in termini conclusivi, privilegia una ridefinizione delle politiche sociali, e il ritorno al referendum popolare.

In ogni caso, quale che possa essere un'ipotesi di soluzione dal punto di vista francese, rimane aperta la questione per il Regno Unito. **Gordon Brown**, candidato alla successione di Tony Blair, mantiene una posizione circospetta sulla possibilità di una revisione sostanziale del Trattato. Che, secondo gli impegni assunti, andrebbe comunque sottoposto a referendum col rischio di una bocciatura. Per di più, in prossimità delle elezioni politiche che si annunciano estremamente incerte nella sfida del Labour col Partito conservatore che appare in piena ripresa.

Infine, non sono da sottovalutare le difficoltà che la ratifica della Costituzione può incontrare in altri paesi, come Danimarca e Svezia, e, in particolare, in due importanti paesi dell'allargamento: la Polonia e la Repubblica Ceca. Entrambi questi paesi sono ostili all'attuale progetto di Costituzione, e arrivano a proporre un cambiamento radicale della struttura dell'Unione in direzione della creazione di una "organizzazione degli Stati europei", alla quale gli Stati nazionali si limiterebbero a delegare una piccola parte delle loro prerogative: una linea concordata fra i due capi di stato, **Vaclav Klaus** e **Lech Kaczynski**, che sembra intrecciare la tendenza

“souverainiste” con quella britannica di una grande area di libero scambio, con la minore centralizzazione politica possibile.

La posizione del governo italiano, che è quella di un paese che ha ratificato con un forte consenso parlamentare il Trattato costituzionale, non si discosta da quella della presidenza tedesca, in direzione di una sostanziale salvaguardia delle scelte fondamentali operate nella elaborazione del nuovo trattato. Il presidente del consiglio Prodi ha ribadito questa posizione in un vertice bilaterale a Ibiza, nel mese di febbraio col premier spagnolo Zapatero. E il presidente della Repubblica Napolitano si è espresso nella stessa direzione, parlando dinanzi al Parlamento europeo.

Intanto, l'ex ministro degli esteri Ruggero, su mandato della presidenza del Consiglio, lavora insieme con la presidenza tedesca all'elaborazione del testo, che sarà presentato a Berlino alla fine di marzo, in occasione delle celebrazioni del Cinquantenario del Trattato di Roma. Nello stesso tempo, la diplomazia italiana si muove in stretto contatto con la presidenza tedesca per esplorare tutte le possibilità che possano avvicinare le posizioni attualmente divergenti dei due paesi che hanno respinto il Trattato e di quei paesi nei quali permangono incertezze o veri e propri contrasti rispetto al rilancio del Trattato costituzionale.

Sembra prendere atto dell'insieme di queste difficoltà, **Giuliano Amato**, già vicepresidente della Convenzione europea che ha redatto il testo costituzionale, nel proporre una linea che potremmo definire realisticamente pragmatica (“*Constitution européenne, que faire ?*”, *Le Monde* 24.01.07). Innanzitutto, “il testo sul quale è possibile riaprire il processo non può in nessun caso essere lo stesso”. L'elaborazione di un nuovo trattato – si chiami o no costituzionale – dovrebbe, secondo Amato, assumere tre linee guida: recuperare gli elementi essenziali della prima parte che definisce le innovazioni di carattere istituzionale; assumere la Carta dei diritti fondamentali, incorporandola o, alternativamente, richiamandola in un articolo diretto a conferirle efficacia giuridica; abbandonare la terza parte che si riferisce a istituti già regolati o, al limite, farne un protocollo. Il compito della ridefinizione del testo dovrebbe essere assunto da “una nuova e breve Conferenza intergovernativa”. Anche nel caso di questa proposta, sembrerebbe si possa parlare di un mini-Trattato, meno ambizioso del Trattato attuale, ma chiaramente indirizzato a rendere le istituzioni più trasparenti ed efficienti, salvaguardando e rafforzando, al tempo stesso, la Carta dei diritti fondamentali.

Amato ha significativamente riproposto questa posizione in un commento apparso sul *Financial Times*, dove, tenendo anche conto delle incertezze britanniche, ribadisce la linea tendente a “ridurre all'essenziale (*streamline*) il nuovo testo [...] Infine gli stati membri dovrebbero decidere il nome del nuovo testo e come ratificarlo” (“*A better starting point for Europe's Constitution debate*”, 25 gennaio 2007).

La proposta, benché inserita ancora in un dibattito tutto aperto, tende, in ogni caso, a sottolineare l'importanza del ruolo che l'Italia dovrebbe svolgere, facendo rivivere uno stretto rapporto con la Francia e la Germania: quel rapporto che consentì alla fine degli anni 90 la positiva conclusione del processo che portò alla moneta unica e all'ingresso dell'Italia nell'euro.

L'allargamento e la questione turca

Le difficoltà con le quali si apre quella che abbiamo definito una nuova fase dell'integrazione investono il futuro del processo di allargamento. Non a caso, la presidenza tedesca solleva il tema dell'allargamento con circospezione, facendo un esplicito richiamo alle prese di posizione assunte nel corso del 2006 all'interno dell'Unione: posizioni che subordinano la continuazione del processo alla verifica della "capacità di assorbimento dell'UE".

Per quanto riguarda l'aspetto più controverso relativo all'ingresso della **Turchia**, la presidenza assume una linea neutra e di attesa. Questa è anche conforme a un'esigenza di mediazione interna alla Grande coalizione. Recita, infatti, con tono distaccato il programma della presidenza, non casualmente assimilando la questione della Turchia a quella piuttosto pacifica relativa all'ingresso della Croazia: "La Germania incentiverà i negoziati di adesione in corso con la Turchia e la Croazia sulla base dei progressi compiuti dai candidati nell'adempimento dei loro obblighi".

Se la questione turca è quasi messa in ombra come tema delicato e controverso, rimane chiaro l'interesse della presidenza tedesca per la ricerca di una soluzione nei confronti dei **Balcani occidentali**: "La prospettiva di ingresso nell'UE e la sua ulteriore concretizzazione attraverso il processo di stabilizzazione e associazione - in stretta osservanza dei criteri previsti dal piano graduale della Commissione e in considerazione della capacità di assorbimento dell'UE - rimane fondamentale per la stabilizzazione dei Balcani".

E non è secondario che il principio generale venga concretamente specificato come possibile terreno di iniziativa, anche immediata. "A fronte dell'attesa svolta politica in Kosovo e della compiuta indipendenza del Montenegro questo vale in misura particolare per la Serbia. I negoziati per un accordo di stabilizzazione e di associazione tra l'UE e la Serbia, il Montenegro e la Bosnia-Erzegovina potrebbero venir conclusi durante la Presidenza tedesca".

E' anche importante rilevare l'interesse della presidenza tedesca per le politiche di "vicinato", in relazione alla cerchia di paesi che confinano con l'Unione. "La politica europea di vicinato fornisce un importante contributo alla promozione della stabilità e democrazia. L'Unione europea dovrebbe far uso del suo margine di azione per offrire ai partner confinanti un'ampia e allettante offerta di collaborazione. La Presidenza tedesca prenderà l'iniziativa e presenterà proposte concrete per l'ulteriore sviluppo della **politica di vicinato**".

Abbiamo sottolineato queste iniziative rivolte all'area frantumata e instabile dei Balcani occidentali, perché ci sembra indichino implicitamente la volontà di continuare a promuovere una politica regionale europea, anche a prescindere dai problemi che investono il processo di allargamento in senso stretto. In altri termini, efficaci politiche di associazione e di vicinato dovrebbero essere sviluppate con rinnovato impegno, anche indipendentemente dal modello tipico che ha presieduto all'allargamento realizzato fra il 2004 e il 2007.

Insomma, l'allargamento potrebbe assumere anche forme diverse, ma su questo punto la discussione è ancora molto reticente. Si aprì in Germania, quando il governo Schroeder assunse una posizione favorevole al processo di piena adesione della Turchia, mentre la CDU-CSU lanciò l'idea di una "**partnership privilegiata**": un modo di non opporsi a un processo di allargamento che avrebbe potuto toccare anche altri paesi, ma in forme diverse da quelle finora sperimentate. Nella situazione attuale con il governo della Grande coalizione, Angela Merkel si muove evidentemente su una base cauta che rinvia il problema a una diversa fase politica.

In effetti, la Turchia costituisce una cartina al tornasole nel dibattito non sempre esplicito sul futuro non solo dell'allargamento ma dell'Unione europea in quanto tale. E' difficile, infatti, ricondurre il problema dell'adesione della Turchia alle semplici regole che hanno connotato fin qui i successivi processi di allargamento.

La Turchia è un grande paese con una popolazione in forte crescita (l'età media è di 30 anni), destinata a superare la popolazione della Germania. Da sola, ha più abitanti dei dieci paesi entrati nell'Unione nel 2004. E' un paese non più povero della Bulgaria e della Romania, ma molto più grande, e con profonde divisioni interne tra la parte occidentale e quella sud-orientale. Ma non meno rilevante è la sua collocazione geo-strategica: i suoi confini si estendono fino all'Iraq e all'Iran, entrando pienamente nel complicato mondo mediorientale.

Tutti questi aspetti - oltre alla rilevante caratteristica di essere un paese islamico con tradizioni laiche - fanno della Turchia una pietra angolare di un possibile sviluppo dell'Unione. La sua integrazione significa la costituzione di un'area regionale che per dimensioni demografiche e geografiche rafforzerebbe la posizione dell'Unione di fronte alle sfide della **globalizzazione**. Sotto il profilo geo-strategico, l'importanza della Turchia è fuori discussione. Ciò rafforza l'interesse dell'Unione, ribadita con convinzione dal governo italiano, ad allargarsi fino a comprendere la Turchia che è, tra l'altro, un importante crocevia per l'approvvigionamento energetico europeo dalle riserve dell'Asia centrale. Ma è anche vero che le stesse ragioni che militano per l'allargamento pongono alcune questioni di fondo non solo relativamente ai confini, ma intorno all'identità istituzionale e politica dell'Unione. Per cui non c'è da stupirsi se ogni ulteriore allargamento e, in particolare, quello alla Turchia s'intrecci strettamente con la sorte del Trattato costituzionale e, più in generale, con il futuro del modello economico, sociale e politico dell'Unione.

La disoccupazione

L'analisi dell'andamento dei tassi di disoccupazione nel corso dell'ultimo decennio indica fasi di miglioramento alternate ad altre di stagnazione. E, al tempo stesso, forti disparità fra un paese e l'altro e, all'interno dello stesso paese, fra una regione e l'altra, come si verifica particolarmente in Italia, Germania, Polonia.

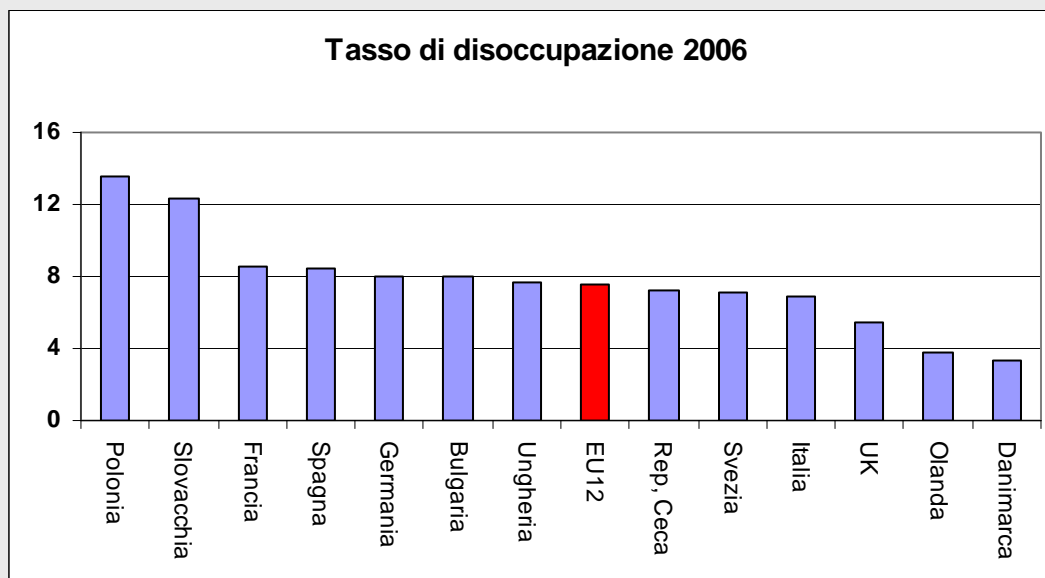
Il tasso di disoccupazione vicino o superiore al 10 per cento nelle medie europee scende di oltre due punti e mezzo tra il 1995 e il 2001, per tornare a crescere negli anni successivi.

L'inversione di tendenza che si verifica all'inizio del decennio corrente contrasta con le attese maturate, in generale nell'Unione e in particolare nella zona euro, di una crescita dell'occupazione con, in parallelo, una progressiva riduzione della disoccupazione, come prosieguo del ciclo positivo aperto nella seconda parte degli anni 90.

Tasso di disoccupazione					
	1995	1998	2001	2003	2005
EU 12	10.5	10.1	7.9	8.7	8.6
EU 15	10.1	9.3	7.3	8.0	7.9
EU 25	:	9.4	8.4	9.0	8.7

Fonte Eurostat

La disoccupazione si mantiene costantemente più alta nell'eurozona. Nell'UE 25, comprendente i paesi dell'allargamento, i valori sono negativamente influenzati dall'elevato livello di disoccupazione che si registra in Polonia (oltre che in Slovacchia), dove è arrivata a sfiorare il 20 per cento. Con la ripresa del 2006, si assiste in tutta l'Unione a una significativa riduzione della disoccupazione che coincide con un più elevato tasso di crescita dell'economia europea.



Fonte: Eurostat 2006 e Euro-Indicators: *Euro area unemployment*, 5/1/2007, elaborazione CISS

Allargamento, Costituzione e natura dell'Unione

In sintesi, la domanda che attraversa il dibattito europeo, più o meno esplicitamente, è se la dilatazione dell'Unione non comporti necessariamente un affievolimento dell'unità interna. Si ripropone, in altri termini, il dibattito innescato già al tempo della presidenza di **Jacques Delors** tra allargamento e approfondimento dell'Unione. Ma, più che mai, in questo caso le incertezze e i dubbi non riguardano tanto, o solo, il tema dei confini e della forma dell'Unione, ma si saldano con i suoi contenuti politici. Per chi, come la Gran Bretagna, concepisce l'Unione fondamentalmente come un grande "**mercato interno**", la dilatazione dei suoi confini geografici non pone particolari problemi, apportando anzi vantaggi dimensionali a un'economia fondata essenzialmente sulla libertà degli scambi e degli investimenti in un quadro di regole comuni.

Questa visione, tuttavia, benché dotata di una sua coerenza, essendo appunto basata su una filosofia di mercato, contrasta con il modello di un'Europa politica che punta, secondo la sua piattaforma originaria, a una **dimensione "federativa"**, sia pure declinata in forme e con intensità diverse, oscillanti fra un'ipotesi di Stati Uniti d'Europa e quella di una Federazione di Stati nazione. In ogni caso, il modello di grande mercato riduce al minimo la devoluzione della sovranità nazionale, mentre il modello federativo la presuppone e ne esalta il valore. Un'ipotesi diversa è, come abbiamo visto, quella a suo tempo sostenuta dalla CDU-CSU, il partito di Angela Merkel, centrata su una "partnership privilegiata", che darebbe luogo a un diverso modello di allargamento.

Più esplicite sono le riserve francesi, manifestate sia dal presidente Chirac, sia dagli attuali maggiori candidati alla presidenza, in particolare da parte di Nicolas Sarkozy. Ma anche a prescindere dalle posizioni dei governi, sia la Francia che altri paesi, come l'Austria, si sono impegnati a sottoporre a **referendum popolare** l'eventuale esito positivo dei negoziati per l'adesione della Turchia. E allo stato attuale l'opinione pubblica dell'Unione è incerta, quando non apertamente ostile, ad un allargamento di questa portata.

La questione della Turchia non è, tuttavia, all'ordine del giorno, dal momento che, nel migliore dei casi, i negoziati prenderanno almeno un decennio. Il dibattito su questo tema serve piuttosto a rendere evidente come le incognite della nuova fase non sono riducibili a un semplice problema di ingegneria istituzionale. L'impasse in cui si trova il Trattato costituzionale e il suo collegamento con le prospettive dell'allargamento sono rivelatori di un problema più generale di "**visione**" del futuro dell'Unione europea.

Per molti versi, sono problemi che nascono proprio dai successi di questi cinquant'anni di integrazione, che saranno celebrati nella prossima primavera del 2007. Senza questi successi – che comprendono un modello di "unione" che, per la sua estensione e complessità, non ha confronti nel resto del mondo e, insieme, la riunificazione del continente, dopo un mezzo secolo segnato da tragiche "guerre civili" e incolmabili divisioni politiche e ideologiche – oggi non saremmo confrontati con i problemi di una nuova fase.

Ma non è nemmeno il caso di sottovalutare o mettere in ombra questi problemi in nome dei passati successi, o considerarli come l'espressione di ordinaria, quasi fisiologica crisi di crescita.

Insomma, quella che consideriamo una nuova fase dell'integrazione vede collegati insieme il tema della Costituzione con quello dell'ulteriore allargamento sotto due profili che sono fra di loro intrecciati, anche se il dibattito tende generalmente a separarli. Il primo profilo è perfino ovvio, e riguarda la necessità di riformare le istituzioni in modo da renderle adeguate a una realtà profondamente cambiata. La riforma istituzionale si rende necessaria – anche a prescindere dal futuro degli allargamenti – per assicurare un migliore funzionamento dell'Unione così com'è.

Ma l'esigenza di riforme istituzionali non è separabile da un ripensamento delle politiche dell'Unione. Nel processo di integrazione vi è stata una lunga fase che si è affidata al **principio "funzionalista"**, in base al quale i progressi istituzionali costituivano di per sé fattori potenti di progresso dell'integrazione. La costituzione del mercato interno, la politica della concorrenza, la Corte di giustizia, il Trattato di Maastricht sulla convergenza macroeconomica, la moneta unica sono stati, tutti, elementi portanti di una costruzione istituzionale che serrava le fila dell'integrazione. Il funzionalismo a sua volta non era solo un modello pragmatico di avanzamento, ma si collocava in un contesto storico e politico fortemente ispirato all'idea di un'Europa finalmente liberata dai fantasmi dei conflitti interni, incamminata in una direzione di regole democratiche condivise.

Ma oggi questi obiettivi sono stati ottenuti con evidente successo. E i nuovi problemi sono piuttosto quelli che derivano dai profondi mutamenti che si verificano a livello mondiale. Come si colloca l'Unione europea nel processo di **globalizzazione**? Processo che, peraltro, non ha una direzione univoca, ma si presenta all'inizio del XXI secolo con caratteristiche profondamente innovative, come risulta dalla sua progressiva articolazione regionale e dall'emersione di nuovi e decisivi protagonisti.

E' chiaro che nessun singolo stato europeo potrebbe reggere da solo la sfida delle grandi aree che si pongono come protagonisti attuali o potenziali della globalizzazione – dalla Cina, all'India, alla Russia, all'America Latina. Così com'è vero che l'insieme dei paesi europei – piccoli, medi o grandi che siano – inseriti nell'Unione hanno tutte le potenzialità necessarie per fronteggiare le sfide della globalizzazione.

In sostanza, il problema che si pone all'Unione è di far valere sino in fondo le potenzialità di cui dispone, adottando politiche di merito adeguate alle sfide che provengono dall'esterno. Sulla natura, sulla direzione e sulla dimensione comunitaria di queste politiche oggi non c'è accordo. In linea generale, possiamo rilevare due direzioni.

La prima è improntata a dotare l'Unione di un minimo comune denominatore, fatto di regole in grado di garantire il libero funzionamento del mercato interno. Da questo punto di vista, l'allargamento è uno strumento in sé di rafforzamento dell'Unione, in quanto estende il mercato e la concorrenza interna, rafforzandone la competitività dell'insieme. Più mercato e meno regole con la minore interferenza possibile dell'Unione su politiche di crescita, politiche economiche, politiche sociali.

La spesa sociale

La spesa sociale è uno dei temi più largamente dibattuti con riferimento alle politiche dell'Unione. La tabella che assume i dati di Eurostat, aggiornati al 2004, fornisce alcuni interessanti elementi di valutazione. La spesa media in relazione al PIL rimane sostanzialmente stabile tra la metà del passato decennio e il 2004. Si registrano tuttavia oscillazioni nella media che in parte sono probabilmente da attribuire al diverso andamento della congiuntura economica. La spesa si contrae in termini relativi fino al 2000, quando l'Unione registra un più elevato ritmo di crescita del PIL. Possiamo osservare una leggera crescita tra il 2002 e il 2003 in relazione a un biennio di relativa stagnazione economica. Con la ripresa della crescita, particolarmente sostenuta nel 2006, la tendenza potrebbe essersi rovesciata. Nell'insieme, nel corso di un decennio, la spesa sociale media dei Quindici, come dell'eurozona, fa registrare non un aumento, come si era temuto, ma piuttosto una leggera riduzione. Tre paesi mantengono stabilmente un livello di spesa al di sopra del 30 per cento del PIL (Svezia, Danimarca, Francia), mentre la Germania è poco al di sotto. In questo quartetto spicca particolarmente la Svezia con una percentuale che si muove intorno al 33 per cento, costituendo per molti versi un modello particolare di welfare. *(Il capitolo del Rapporto dedicato alla Svezia esamina in dettaglio la struttura della spesa in relazione ad alcuni suoi capitoli fondamentali: pensioni, disoccupazione, famiglia)*. Spagna, Portogallo e Irlanda mostrano le quote più basse, mentre l'Italia si presenta stabile al di sotto della media europea, con un leggero aumento nel 2003-2004, anche in relazione alla contenuta crescita del PIL.

Spesa sociale - % sul PIL nell'Unione europea 15					
	1994	1998	2000	2003	2004
EU 15	28.5	27.2	26.9	27.7	27.6
Belgio	28.7	27.1	26.5	29.1	29.3
Danimarca	32.5	30.0	28.9	30.7	30.7
Germania	27.7	28.8	29.2	30.2	29.5
Grecia	22.1	24.2	25.7	26.0	26.0
Spagna	22.8	20.2	19.7	19.9	20.0
Francia	30.2	30.0	29.5	30.9	31.2
Irlanda	19.7	15.2	14.1	16.5	17.0
Italia	25.3	24.6	24.7	25.8	26.1
Olanda	31.7	27.8	26.4	28.3	28.5
Austria	28.8	28.3	28.2	29.5	29.1
Portogallo	21.3	20.9	21.7	24.2	24.9
Finlandia	33.7	27.0	25.1	26.5	26.7
Svezia	36.5	32.0	30.7	33.3	32.9
Regno Unito	28.6	26.9	27.1	26.4	26.3

Fonte Eurostat, 2007

Il quadro relativo alla spesa sociale si presenta del tutto diverso nei paesi dell'Europa centro-orientale entrati nel 2004. La media della spesa sociale sul PIL oscilla nei principali paesi fra il 18 e 22 per cento, con l'eccezione della Slovenia che fa registrare una spesa più vicina alla media europea.. Nell'insieme, la spesa ha seguito una traiettoria discendente rispetto a quella mediamente registrata nei primi anni 90, appena dopo il crollo dei vecchi regimi comunisti.

Andamento spesa sociale (% del PIL) in alcuni paesi dell'Europa centro-orientale		
	1991-1995*	2003
Polonia	29.5	21.6
Ungheria	32.3	21.4
Repubblica Ceca	25.5	20.1
Slovacchia	26.0	18.4
Slovenia	29.5	24.6

Fonte: Mitchell A. Orenstein and Erika Wilkens, *Central and East European Labor Market Institutions in Comparative Perspective*, Maxwell School of Syracuse University, 2001; Eurostat 2006

* Repubblica Ceca 1991/95, Ungheria 1991/94, Polonia 1990/94, Slovenia 1990/95, Slovacchia 1990/95.

La seconda, per quanto oscillante nei contenuti specifici, è improntata allo sviluppo di politiche congiunte dirette a rafforzare la competitività non di uno stato verso l'altro, ma dell'insieme degli Stati membri verso il resto del mondo, salvaguardando, al tempo stesso, con i necessari aggiustamenti il modello sociale inclusivo e partecipativo tipico della tradizione democratica europea. Questa linea riecheggia, per alcuni aspetti, la piattaforma di Jacques Delors a cavallo degli anni 90, quando la realizzazione del mercato interno potenziato dalla moneta unica sembrava doversi accompagnare a una politica economica di crescita, di occupazione, di coesione sociale in un quadro di cooperazione fra i principali attori sociali.

Conclusioni

Il programma della presidenza tedesca si presenta per molti versi ambizioso. Si propone di concludere il semestre con le linee guida, se non con una proposta conclusiva, per la ripresa del cammino costituzionale. Non sarà facile per le ragioni che abbiamo esaminato. Ma il programma presenta altri aspetti certamente rilevanti. Da un lato, un forte accento sui rapporti col resto del mondo: abbiamo visto in particolare l'accento posto su una partnership transatlantica, ma non disgiunta da una politica di collaborazione nei confronti della Russia - una sorta di sintesi di "westpolitik" e di "ostpolitik". Dall'altro lato, una forte attenzione alle politiche, per così dire interne, a cominciare dai problemi della crescita e dell'occupazione.

Potremmo concludere che la Germania si propone come elemento centrale del rilancio dell'Unione a partire non da una visione astratta, ma da quella che vuole essere la sua propria politica. In ciò vi è un elemento di forza e di concretezza. Ma una cosa è la visione, per così dire, tedesca dell'Unione, un'altra la molteplicità delle tendenze che, più o meno esplicitamente, si confrontano in relazione non solo alla "Costituzione" ma più in generale al futuro stesso dell'Unione europea.

Certamente si tratta di un semestre importante nella storia dell'integrazione europea. Cercare di anticiparne i risultati sarebbe un esercizio vano, mentre seguirne lo svolgimento con maggiore attenzione di quanto generalmente si riserva alle vicende dell'Unione, e verificarne alla conclusione i risultati, appare indispensabile per un approfondimento del dibattito e l'assunzione, da parte dei diversi attori, delle scelte che influiranno sul futuro dell'Unione europea.

Dall'elaborazione alla crisi del Trattato costituzionale

Il 28 maggio del 2004, i capi di stato e di governo dei 25 paesi dell'Unione europea firmarono a Roma il "Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa". La scelta di Roma come luogo della conferenza era altamente simbolica: a Roma infatti nel 1957 si era tenuta la Conferenza per la firma del primo Trattato istitutivo della Comunità europea.

Poi, come abbiamo visto, la procedura per la sua entrata in vigore si è inceppata quando il 29 maggio e il 1° giugno del 2005, gli elettori francesi e olandesi hanno bocciato i referendum di ratifica del Trattato costituzionale. Non era la prima volta che un referendum su un trattato europeo fallisse, ma era la prima volta che questo accadeva quasi simultaneamente in due stati fondatori e, soprattutto, in Francia, motore politico essenziale nel processo di integrazione europea.

Il fallimento dei due referendum in **Francia e Olanda** non ha tuttavia completamente bloccato il processo di ratifica negli altri paesi. All'inizio del 2007, 18 paesi* hanno ratificato il Trattato costituzionale. Mancano all'appello altri 7 paesi**, alcuni dei quali rimangono in attesa di un accordo complessivo su come procedere dopo i NO di Francia e Olanda.

Alcuni osservatori hanno sottolineato il fatto che, complessivamente, nonostante il blocco del Trattato, la politica che si svolge tutti i giorni a Bruxelles è andata avanti in maniera normale, come sempre. Secondo queste opinioni, riportate nell'editoriale del Rapporto annuale del *Journal for Common Market Studies*, la principale rivista accademica di studi europei, la stessa esistenza di una innegabile "crisi" delle istituzioni può essere interpretata come "normale". Tutte le istituzioni democratiche, così come il loro sviluppo, passano ciclicamente attraverso fasi di crisi dalle quali sono poi destinate ad uscire. Questa lettura non nega tuttavia l'esistenza di una crisi, nel senso di un passaggio attraverso il quale il funzionamento, e persino la missione, della Unione europea possano essere profondamente trasformati.

La presidenza semestrale dell'Unione è passata il 1° gennaio 2007 alla Germania, il più grande ed economicamente più influente stato europeo. La Cancelliera Angela Merkel ha dichiarato, come abbiamo visto, che la Germania è pronta a far rivivere il progetto costituzionale attraverso "l'individuazione dell'obiettivo, le tappe da raggiungere e il metodo da seguire". Questo significa che nella conferenza conclusiva della presidenza che si terrà nel giugno 2007 i capi di stato e di governo dovrebbero prendere una decisione sul "cosa fare".

* Austria, Belgio, Cipro, Estonia, Finlandia, Germania, Grecia, Italia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Malta, Slovacchia, Slovenia, e Spagna, Ungheria, Bulgaria e Romania

** UK, Irlanda, Portogallo, Svezia, Danimarca, Polonia, Repubblica Ceca

Il processo di formazione della Costituzione europea

E' stata dibattuta a lungo l'utilità e la stessa esattezza dell'espressione "Costituzione europea". Infatti, da un punto di vista strettamente giuridico, il testo firmato dai capi di stato e di governo della UE il 29 ottobre 2004 non è una Costituzione, ma un "Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa". Questo significa che le procedure con le quali la Costituzione europea entrerebbe in vigore non sono diverse rispetto ai precedenti trattati istitutivi delle Comunità europee e le loro successive modificazioni. Tuttavia, la terminologia adottata ha un significato politico e simbolico molto forte. Nel primo articolo del testo si può leggere che:

"Ispirata dalla volontà dei cittadini e degli Stati d'Europa di costruire un futuro comune, la presente Costituzione istituisce l'Unione europea, alla quale gli Stati membri attribuiscono competenze per conseguire i loro obiettivi comuni".

Ciò significa che, anche se il testo non è una Costituzione nel senso attribuito a questo termine nel processo di formazione degli stati nazionali dell'Ottocento e Novecento, a partire dalle rivoluzioni americana e francese, esso mantiene comunque l'obiettivo di fondo di essere la legge fondamentale dell'Europa.

Discutendo di Costituzione dell'Unione, vale la pena di ricordare che, fin dalla sentenza della **Corte di Giustizia** europea (di seguito, CGE) del 1963^{1*} le "leggi" europee, direttive, direttive-quadro e regolamenti, sono state riconosciute come leggi applicabili, direttamente o indirettamente, a tutti i cittadini degli Stati membri. Questo significa che singoli individui ed enti dotati di personalità giuridica acquisiscono diritti grazie alle "leggi" europee, che debbono essere fatte valere direttamente dai tribunali nazionali e, per i casi previsti, dalla Corte europea.

La CGE ha avuto, in altri termini, un ruolo determinante nello sviluppo dell'integrazione europea e, non a caso, molti commentatori e studiosi intravedono l'esistenza di un vero e proprio "**Accordo costituzionale**" all'interno dei confini dell'Unione. In una sentenza del 1986^{**}, la CGE ha descritto i Trattati istitutivi della CEE e della UE come delle "Carte costituzionali". Comunque, una simile descrizione era usata già da tempo da studiosi di scienze politiche e di diritto, che avevano riconosciuto la progressiva "costituzionalizzazione" del sistema giuridico dell'Unione europea.

Questa "costituzionalizzazione" era peraltro ben rappresentata dall'effetto diretto che i regolamenti dell'Unione hanno sulla legge nazionale con la conseguente supremazia della legge europea sulle leggi nazionali. Rispetto a questo ultimo principio, applicato fin dal 1964, ogni qual volta una legge nazionale dovesse trovarsi in contrasto con una legge europea, sarà quest'ultima a prevalere ed essere applicata. Questo principio è stato largamente messo in pratica sia dalla CGE che dalle corti nazionali, e non è mai stato seriamente messo in discussione dagli Stati membri e dal legislatore europeo.

* caso 26/62 *Van Gend en Loos contro l'amministrazione olandese di Belastingen* [1963] ECR 1

** caso 294/83 *Partito Ecologista "I Verdi" contro il Parlamento Europeo* [1986] ECR 1339

Tutto questo ragionamento è teso a sottolineare come il sistema politico dell'Unione europea abbia subito una progressiva "costituzionalizzazione", favorita anche dal continuo aumento di competenze e materie attribuite all'Unione in assenza di una Costituzione scritta.

Costituzione e "deficit democratico"

Posto che l'Unione europea rappresenta di fatto, una sorta di "accordo costituzionale", perché i capi di stato e di governo hanno creduto necessario inaugurare un complesso processo per redigere una Costituzione?

Innanzitutto, le **ragioni politiche** alla base della scelta di una Costituzione europea si possono ritrovare nella stessa origine della idea di Europa, da parte di pensatori come Spinelli, e uomini politici come J. Monnet e R. Schuman. Seguendo un approccio tipicamente funzionalista, lo sviluppo di legami economici tra paesi europei doveva essere il primo passo dal quale sarebbe derivata una più forte e duratura integrazione politica. Un obiettivo politico e "federalista", dunque, teso alla costituzione di una forte soggettività politica europea, giustificerebbe l'uso della parola "Costituzione".

Questa **concezione "federalista"** della Costituzione veniva confermata dal fatto che il Trattato costituzionale avrebbe dovuto comprendere anche la "Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione europea" che era stata completata nel 2000 da una speciale Convenzione nominata dal Consiglio Europeo. Il Consiglio successivamente, ha "proclamato" la Carta, ma senza incorporarla nei Trattati, attribuendole dunque uno status più debole che non la rendeva direttamente e immediatamente applicabile.

Ma anche rimanendo nelle ragioni funzionaliste, da un punto di vista meno astratto e più politico, il fatto di avere una vera e propria "Costituzione", oltretutto conferente personalità giuridica all'Unione europea in quanto tale, avrebbe dovuto rafforzare la parte "positiva" dell'integrazione europea mentre, fino ad oggi, l'Unione europea si è sviluppata soprattutto attraverso l'integrazione "negativa", ovvero la rimozione di barriere, la liberalizzazione del commercio, la deregolamentazione. Favorendo una integrazione "positiva", la Costituzione avrebbe dovuto favorire lo sviluppo di politiche europee rilevanti, ad esempio nell'ambito della politica estera.

La seconda ragione - e, in definitiva, quella determinante - per avere una Costituzione è collegata ai limiti manifestati dall'attuale architettura istituzionale caratterizzata da un "**deficit democratico**" e inadatta a funzionare in presenza di 27 e più Stati membri.

A. Follesdal e S. Hix in un articolo sul *Journal of Common Market Studies* (2005) riassumono l'argomentazione a sostegno dell'idea del "deficit democratico" nei seguenti termini:

"[...] non esiste alcuna competizione elettorale per la leadership a livello Europeo o per individuare le direzioni fondamentali dell'agenda politica della UE... Le elezioni del Parlamento Europeo non sono il risultato di un confronto sulla base di opposte piattaforme che riguardino la politiche europee... In nessun momento gli elettori hanno l'opportunità di scegliere

tra candidature concorrenti per incarichi esecutivi a livello europeo, o di scegliere tra opposte posizioni politiche o diverse opzioni a livello Europeo”.

Questa argomentazione è rafforzata dal fatto che molte politiche dell’Unione, comprese le politiche di regolazione del mercato interno, che teoricamente dovrebbero essere “neutre” e tese all’efficienza, hanno rilevanti conseguenze distributive. In altre parole, dalle politiche dell’Unione, alcuni gruppi guadagnano ed altri perdono. Secondo Follesdal e Hix, la mancanza di contestabilità politica sui temi distributivi sarebbe efficacemente descritta come un “deficit di democrazia” anche dalla più minimalista tra le teorie che spiegano cosa sia la democrazia.

Si tratta, come si vede di un’ interpretazione del “deficit democratico” che tende a legare gli aspetti formali del modello istituzionale alle dinamiche profondamente politiche che definiscono un assetto democratico.

In terzo luogo, l’estensione del processo di **allargamento** a est ha giocato un ruolo fondamentale a favore della Costituzione. Fin dalla caduta del Muro di Berlino, e l’esplosione di conflitti etnici nell’ex Jugoslavia, i leader dell’Unione hanno cercato di includere i paesi appartenuti all’ex blocco comunista, e quindi in transizione verso regimi liberal-democratici ed economie di mercato, nell’ambito del sistema politico europeo.

La storia europea è per larga parte una storia di allargamenti successivi. Tuttavia, fino a questa tornata, le strutture giuridiche e le condizioni economiche dei paesi che entravano nella UE erano generalmente comparabili con gli Stati membri preesistenti. Al contrario, gli ex stati comunisti hanno dovuto confrontarsi con un radicale processo di rinnovamento delle istituzioni sia in campo politico che economico per renderle compatibili col resto dell’architettura europea. Il Consiglio europeo di **Copenaghen**, nel 1993, fissò i tre criteri per ogni paese candidato a entrare nella UE: il rispetto dei valori democratici, una funzionante economia di mercato e l’applicazione delle norme europee esistenti (*aquis communautaire*).

In questo nuovo quadro, si è affermata l’opinione che fosse urgente una riforma delle istituzioni che mettesse la struttura dell’Unione europea nelle condizioni di poter accogliere fino a 25-30 Stati membri, senza che questo significasse la paralisi del funzionamento di istituzioni pensate per un numero molto minore di Stati.

SCHEDA - Le parti essenziali della Costituzione europea

La Costituzione sostituisce l'insieme dei trattati esistenti con un testo unico. Il testo è strutturato in quattro parti:

- I Disposizioni fondamentali della Costituzione (quelle che definiscono l'Unione, i suoi obiettivi, le sue competenze, le sue procedure decisionali e le sue istituzioni.)
- II Carta dei diritti fondamentali
- III Le politiche dell'Unione (le politiche e le azioni dell'Unione; riprende un numero considerevole di disposizioni dei Trattati in vigore.)
- IV Disposizioni finali (comprende le procedure di adozione e revisione della Costituzione.)

Principi

La Costituzione europea istituisce l'Unione europea, unione dei cittadini e degli Stati d'Europa. L'Unione è aperta a tutti gli Stati europei che rispettano i suoi valori e si impegnano a promuoverli congiuntamente. La Costituzione enuncia i valori sui quali si fonda l'Unione: rispetto della dignità umana, libertà, democrazia, uguaglianza, stato di diritto e rispetto dei diritti umani. Questi valori sono comuni agli Stati membri in una società fondata sul pluralismo, sulla non discriminazione, sulla tolleranza, sulla giustizia, sulla solidarietà e sulla parità tra uomini e donne.

L'Unione garantisce al suo interno la libera circolazione delle persone, delle merci, dei servizi e dei capitali e la libertà di stabilirsi. La Costituzione vieta ogni discriminazione effettuata in base alla nazionalità. L'Unione si prefigge di promuovere la pace, nonché i suoi valori e il benessere dei suoi popoli. Offre ai suoi cittadini uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia e un mercato unico nel quale la concorrenza è libera e non distorta. L'Unione si adopera per un'Europa dello sviluppo sostenibile, basato su una crescita economica equilibrata, sulla stabilità dei prezzi, 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. Combatte l'esclusione e le discriminazioni e promuove la giustizia e la protezione sociale, la parità tra i sessi, la solidarietà tra le generazioni e la tutela dei diritti dei minori. L'Unione promuove la coesione economica, sociale e territoriale, nonché la solidarietà tra gli Stati membri.

L'Unione deve rispettare anche le funzioni essenziali dello Stato, comprese le funzioni di salvaguardia dell'integrità territoriale, di mantenimento dell'ordine pubblico e di tutela della sicurezza nazionale. L'Unione è dotata di personalità giuridica per affermare e promuovere i suoi valori e interessi sulla scena internazionale. Contribuisce alla pace, alla sicurezza, allo sviluppo sostenibile della terra, alla solidarietà e al rispetto reciproco tra i popoli, al commercio libero ed equo, all'eliminazione della povertà e alla tutela dei diritti umani, in particolare dei diritti dei minori, nonché all'osservanza e allo sviluppo del diritto internazionale. La Costituzione e le norme adottate dall'Unione nell'esercizio delle sue competenze prevalgono sul diritto degli Stati membri.

Carta dei Diritti fondamentali

Il testo della Carta dei diritti fondamentali era stato elaborato da una precedente Convenzione. L'8 dicembre 2000 il Parlamento, il Consiglio e la Commissione avevano solennemente proclamato la Carta, che tuttavia non faceva parte dei Trattati dell'Unione e non era giuridicamente vincolante.

Le istituzioni, gli organi e le agenzie dell'Unione sono tenuti al rispetto dei diritti sanciti dalla Carta. Gli stessi obblighi incombono agli Stati membri nell'attuazione del diritto dell'Unione. La Corte di giustizia assicura il rispetto della Carta. Il contenuto della Carta non è stato modificato rispetto al testo elaborato dalla precedente Convenzione; sono state apportate unicamente modifiche di carattere formale. La Carta concerne i diritti civili e politici, il diritto ad una buona amministrazione, i diritti sociali dei lavoratori, la protezione dei dati di carattere personale o la bioetica. →

L'articolazione del Trattato costituzionale

Il Trattato costituzionale è stato scritto tra il 2002 e il 2003 da una apposita Convenzione presieduta da Valéry Giscard D'Estaing, ex presidente francese, e composta da rappresentanti dei governi e dei parlamenti degli Stati membri (sia attuali che futuri), del Parlamento Europeo e della Commissione europea. I negoziati per raggiungere un accordo sul testo finale sono stati molto complessi.

Esistono almeno quattro tipi di **contrapposizioni** che, in maniera sovrapposta, possono verificarsi durante i negoziati a livello europeo: Stati grandi contro Stati piccoli; Stati ricchi contro Stati poveri; governi di centro-destra contro governi di centro-sinistra; euro-scettici contro euro-entusiasti. Ciò che rende i negoziati difficili è che queste potenziali divisioni si distribuiscono in maniera diseguale e rendono possibili diverse coalizioni di Stati a seconda del tema in oggetto.

La Costituzione europea non assomiglia alle tradizionali Costituzioni che, come quelle italiana, francese o americana sono generalmente testi molto concisi, formati da cento, centocinquanta brevi articoli, e nelle quali il linguaggio adottato è di norma molto semplice e accessibile. Invece, per effetto dei negoziati, e soprattutto per la necessità di raccogliere in un unico testo tutti i precedenti Trattati istitutivi, la Costituzione europea è un testo estremamente lungo e complesso, comprende 448 articoli, molti dei quali costituiti a loro volta da lunghi e complessi commi e, tra annessi, dichiarazioni speciali, disposizioni particolari, arriva a formare un documento di quasi 500 pagine.

La Costituzione è divisa in tre parti, più una quarta di "Disposizioni Generali e Finali". La **prima parte** contiene le regole generali sui valori, obiettivi, simboli, i diritti fondamentali, le istituzioni e i meccanismi di governo dell'Unione europea. La **seconda parte** raccoglie l'intera Carta dei Diritti Fondamentali. Una Dichiarazione ad hoc è stata aggiunta al fine di una interpretazione precisa di ogni articolo della Carta. La **terza parte**, la più lunga e controversa, include tutte le politiche dell'Unione e le procedure di decisione adottate per ogni materia e riprende la maggior parte dei testi dei Trattati istitutivi. La **quarta parte** contiene le regole per la ratifica e l'applicazione della Costituzione stessa.

Ma quali sono le principali innovazioni contenute nella Costituzione rispetto alla struttura e alla missione dell'Unione europea?

Dal punto di vista della struttura politico-istituzionale, le principali innovazioni sono due:

1. l'istituzione di un **Presidente del Consiglio europeo** che dura due anni e mezzo con mandato rinnovabile;
2. l'istituzione di un **Ministro degli Esteri** dell'Unione, che siede sia nella Commissione, col ruolo di vice-presidente, sia nel Consiglio.

Oggi la presidenza del Consiglio europeo cambia a rotazione ogni sei mesi. Un **Presidente del Consiglio europeo** in carica per due anni e mezzo (e potenzialmente fino a cinque) anziché per gli attuali sei mesi, potrebbe dare stabilità alle funzioni

decisionale e di governo. E un **Ministro degli Esteri** dell'Unione europea probabilmente rafforzerebbe la capacità dell'Unione di agire da soggetto forte nello scenario internazionale.

→

Competenze

L'Unione può agire unicamente nel quadro delle competenze ad essa attribuite dalla Costituzione, che enuncia chiaramente le materie per le quali gli Stati membri hanno trasferito poteri d'azione all'Unione. La Costituzione fornisce inoltre una classificazione delle competenze dell'Unione.

Una prima categoria è rappresentata da alcuni settori nei quali l'Unione agisce da sola a nome di tutti gli Stati membri con competenze «esclusive» e cioè: unione doganale; definizione delle regole di concorrenza necessarie al funzionamento del mercato interno; politica monetaria per gli Stati membri la cui moneta è l'euro; conservazione delle risorse biologiche del mare nel quadro della politica comune della pesca; politica commerciale comune.

Una seconda categoria comprende i settori nei quali l'Unione agisce, quando la sua azione apporta un valore aggiunto all'azione degli Stati membri, con «competenze concorrenti»: tra gli altri, mercato interno; alcuni aspetti della politica sociale; coesione economica, sociale e territoriale; trasporti; reti transeuropee; energia; spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

La Costituzione prevede anche una competenza dell'Unione nel definire e attuare una politica estera e di sicurezza comune che includa, con l'andare del tempo, una politica di difesa. Esiste infine la categoria delle «competenze di sostegno»: in questo caso l'Unione interviene soltanto per coordinare o completare le azioni degli Stati membri (tutela e miglioramento della salute umana; industria; cultura; turismo; istruzione, gioventù e sport e formazione professionale ecc.)

Se un'azione dell'Unione appare necessaria per realizzare uno degli obiettivi stabiliti dalla Costituzione, una disposizione consente al Consiglio di colmare un'eventuale lacuna in materia di competenze attribuite all'Unione in modo da garantire un margine di flessibilità al sistema. In tal caso il Consiglio delibera all'unanimità previa approvazione del Parlamento europeo.

Il **principio di sussidiarietà** mira a garantire che l'Unione, nell'esercizio delle sue competenze, intervenga soltanto se la sua azione è davvero necessaria e conferisce un valore aggiunto all'azione degli Stati membri. Nel presentare una proposta la Commissione dovrà motivarla con riguardo a questi principi. Ciascun parlamento nazionale potrà riesaminare le proposte e formulare un parere motivato laddove ritenga che il principio di sussidiarietà non sia stato rispettato. Qualora almeno un terzo dei parlamenti nazionali emetta un parere motivato sul mancato rispetto del principio di sussidiarietà, la Commissione è tenuta a riesaminare la sua proposta.

Democrazia

La Costituzione definisce i fondamenti democratici dell'Unione e ne rafforza le forme di espressione concreta. La Costituzione prevede nuovi obblighi a carico delle istituzioni in materia di consultazione della società civile, trasparenza, accesso ai documenti e protezione dei dati di carattere personale. La Costituzione sancisce anche il ruolo delle parti sociali. L'Unione mantiene inoltre un dialogo regolare con le chiese e le organizzazioni non confessionali.

La Costituzione prevede inoltre un nuovo meccanismo che consente ai cittadini di dare un proprio impulso diretto, purché essi siano in numero di almeno un milione e provenienti da un numero rilevante di Stati membri. Ogni Stato membro può, in conformità delle proprie norme costituzionali, decidere di ritirarsi dall'Unione ed è questa una novità introdotta dalla Costituzione. In tal caso i rapporti con questo stato saranno disciplinati da un accordo concluso tra il medesimo e l'Unione.

→

In aggiunta a queste modifiche, la Costituzione prevede esplicitamente che l'Unione acquisti **personalità giuridica** nel contesto internazionale, la qual cosa rafforzerebbe la sua identità, oltre alla possibilità di intervenire in maniera unitaria nell'ambito delle Organizzazioni internazionali.

Per il **Parlamento Europeo** sono previsti poteri rafforzati, perchè il suo ruolo cresce di importanza nella approvazione del bilancio dell'Unione, nell'approvazione della legislazione ordinaria, e in merito agli accordi internazionali. Inoltre, acquisirebbe il potere di eleggere, su proposta del Consiglio, il Presidente della Commissione. Il progetto costituzionale tende, altresì, ad ampliare l'area delle decisioni assunte a maggioranza qualificata, invece che all'unanimità.

Una maggiore trasparenza delle istituzioni europee è, per così dire, forzata anche da un accresciuto ruolo dei **Parlamenti nazionali**, che diventano i guardiani del principio di sussidiarietà, ovvero quel principio secondo il quale le istituzioni europee dovrebbero evitare di svolgere compiti che possano essere svolti in maniera più efficace dalle istituzioni locali o nazionali. Non a caso, un filone della letteratura politologica ha osservato che le competenze dell'Unione europea stessero aumentando in maniera "strisciante" per effetto di inerzia burocratica, o anche per effetto della tensione naturale, propria delle istituzioni e dei funzionari che vi operano, verso l'aumento delle proprie prerogative.

Altre innovazioni costituzionali degne di nota riguardano il rafforzamento degli strumenti di democrazia diretta, le accresciute competenze della Corte di Giustizia che dovrebbe rafforzare il primato del diritto europeo all'interno dei confini dell'Unione e il fatto che la **Carta dei Diritti** diventa parte integrante della Costituzione, e dunque un documento avente la stessa forza di un trattato.

Infine, la Costituzione rafforza la prospettiva di una azione internazionale dei paesi dell'Unione e di un'ulteriore spinta all'integrazione tramite la esplicita e più concreta opzione di **cooperazioni rafforzate** tra Stati membri (ovvero che non riguardino necessariamente tutti gli stati). Allo stesso tempo, la Costituzione prevede che i paesi dell'area dell'euro abbiano accresciute possibilità di cooperazione e coordinamento su temi economici.

Complessivamente, le opinioni sulla Costituzione sono ambivalenti. Da una parte si sottolinea la razionalizzazione e il rafforzamento dell'architettura istituzionale esistente. Dall'altra si argomenta che il progetto, incorporando i precedenti trattati, sovrappone agli aspetti innovativi il consolidamento di assetti politici generalmente estranei a una vera e propria carta costituzionale.

→

Istituzioni

La Costituzione riprende le principali disposizioni istituzionali vigenti, introducendo due nuove figure istituzionali: una più stabile **Presidenza** del Consiglio europeo e un **Ministro degli Affari esteri**. In base alla Costituzione il quadro istituzionale propriamente detto comprende il Parlamento europeo, il Consiglio europeo, il Consiglio dei ministri, la Commissione europea e la Corte di giustizia.

La Banca centrale europea (BCE) svolge un ruolo importante nel settore della politica economica e monetaria dell'Unione. La Corte dei conti assicura il controllo delle entrate e delle spese dell'Unione. Queste istituzioni sono affiancate da due organi consultivi: il Comitato delle Regioni e il Comitato economico e sociale europeo.

Nella maggior parte dei settori il Parlamento ha un ruolo di colegislatore; costituisce anche l'autorità di bilancio a fianco del Consiglio ed esercita inoltre funzioni di controllo politico nei confronti della Commissione. La Costituzione rafforza i poteri di colegislatore del Parlamento europeo, estendendo a nuovi settori il campo di applicazione della procedura di codecisione, ora denominata procedura legislativa, in base alla quale il Parlamento decide congiuntamente al Consiglio.

Il **Consiglio europeo** è l'istituzione incaricata di dare all'Unione l'impulso politico necessario al suo sviluppo. Non legifera, di norma decide per consenso. Il Consiglio europeo è composto dai capi di Stato o di governo degli Stati membri, dal suo Presidente (una nuova figura nell'architettura istituzionale dell'Unione, eletto dal Consiglio europeo per un periodo di due anni e mezzo, con mandato rinnovabile una sola volta, con il compito di presiedere le riunioni del Consiglio e assicurare la rappresentanza ad alto livello dell'Unione per le materie relative alla politica estera e di sicurezza comune) e dal presidente della Commissione. Secondo quanto previsto dalla Costituzione, anche il nuovo Ministro degli Affari esteri dell'Unione partecipa ai lavori del Consiglio europeo.

Il **Consiglio** è l'istituzione dell'Unione nella quale sono rappresentati i governi degli Stati membri. Il Consiglio esercita, congiuntamente al Parlamento europeo, le funzioni legislativa e di bilancio. È inoltre l'istituzione principalmente responsabile per le decisioni di politica estera e sicurezza comune e anche nel settore del coordinamento delle politiche economiche. Il Consiglio dei ministri è composto da un rappresentante nominato da ciascuno Stato membro a livello ministeriale. Si riunisce in varie formazioni: ad esempio, nel caso dell'adozione di decisioni riguardanti la politica agricola comune si riuniscono i ministri dell'agricoltura.

La **Commissione** è l'istituzione che rappresenta, in piena indipendenza, l'interesse generale europeo di tutti gli Stati membri dell'Unione. Sul piano legislativo costituisce l'organo propulsivo: è la Commissione che propone le «leggi» e le presenta al Parlamento e al Consiglio per la successiva adozione. La Commissione assicura la programmazione e l'attuazione delle politiche comuni (ad esempio la politica agricola comune), cura l'esecuzione del bilancio e gestisce i programmi comunitari.

La Commissione è responsabile collegialmente dinanzi al Parlamento europeo che può adottare una mozione di censura nei suoi confronti, la quale impone ai membri della Commissione di dimettersi collettivamente. Il Trattato di Nizza stabilisce che la Commissione comprenda un solo cittadino di ciascuno Stato membro: sarà questa la composizione della Commissione designata il 1° novembre 2004. La Costituzione prevede che a decorrere dal 2014 la Commissione abbia una composizione ridotta a un numero di membri corrispondente ai due terzi del numero degli Stati membri. I membri della Commissione saranno a quel punto scelti in base ad un sistema di rotazione paritaria tra gli Stati membri. La Costituzione indica chiaramente che il Consiglio europeo deve tener conto dei risultati delle elezioni del Parlamento europeo quando propone al Parlamento il candidato da eleggere alla carica di presidente della Commissione. →

Il fatto – si sostiene – che si usi una parola così carica di significato per un testo che, alla fine, può essere letto solo da specialisti, tanto è lungo e complicato, può essere controproducente e suscitare ostilità piuttosto che stimolare sentimenti di affezione identitaria.

Alcuni osservatori e studiosi hanno sottolineato come elementi di politica nazionale abbiano influenzato in maniera determinante i risultati dei referendum in Francia e Olanda. In altre parole, gli elettori non avrebbero semplicemente espresso la loro opinione sul tema oggetto di referendum, ovvero il Trattato costituzionale, ma il loro voto sarebbe stato in gran parte condizionato da temi nazionali, come ad esempio il giudizio sull'operato dei governi in carica (che appoggiavano il SI al referendum) e sulle loro politiche.

Soprattutto in Francia, l'insoddisfazione di vasti strati della popolazione per la **situazione economica e sociale** (bassa crescita, disoccupazione, delusione dopo le attese create dall'instaurazione dell'euro) avrebbe contribuito a un giudizio negativo sulle politiche dell'Unione riflettendosi negativamente sul referendum.

La Costituzione, secondo i sostenitori del NO, avrebbe finito per convalidare le politiche considerate di stampo neoliberista in contrasto con la difesa e lo sviluppo del modello sociale europeo, nel momento in cui ribadiva e cristallizzava in un Trattato costituzionale le politiche seguite fino ad ora dalle istituzioni europee, come ad esempio la priorità data alla lotta all'inflazione rispetto alla lotta alla disoccupazione da parte della **Banca Centrale europea**.

Da questo punto di vista, i due NO francese e olandese non andrebbero interpretati come espressione di un rifiuto o di una contrarietà al progetto di integrazione europea, ma piuttosto come espressione di una critica alla direzione politica impressa al processo di integrazione, con particolare riferimento al modello economico-sociale.

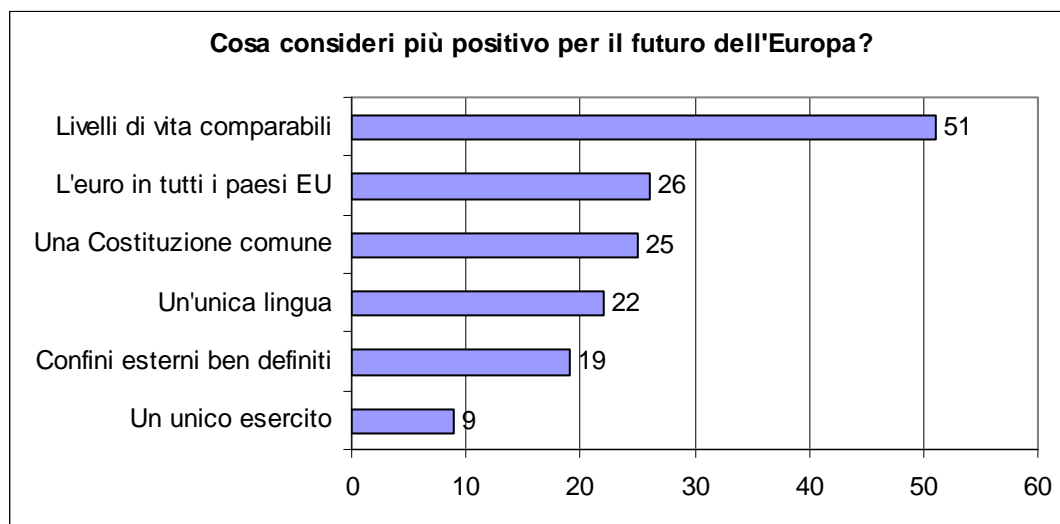
L'Eurobarometro: le opinioni dei cittadini europei

I dati dell'Eurobarometro sono un'interessante fonte per cogliere le oscillazioni dell'opinione dei cittadini europei. Fin dal 1973, la Commissione europea ha monitorato le opinioni dei cittadini sui principali temi politici dell'Unione.

Fino alla fine degli anni 80, i risultati di queste ricerche mostravano che il progetto di integrazione europea era sostenuto da un cosiddetto "**consenso permissivo**". In altri termini, la stragrande maggioranza dei cittadini europei e delle loro organizzazioni, compresi i partiti politici, i sindacati, le associazioni, erano a favore del progetto dell'Unione europea in quanto tale, senza particolari qualificazioni.

Questo consenso permissivo, come rilevato dalle indagini dell'Eurobarometro era il risultato della somma di due differenti tipi di sostegno al progetto dell'Unione: di tipo "affettivo" e di tipo "utilitaristico". In generale, un individuo può appoggiare un progetto politico sulla base di ragioni affettive, ideologiche, basate su un giudizio di valore, oppure sulla base di ragioni utilitaristiche, basate sui possibili vantaggi materiali associati al progetto stesso. Chiaramente, nella maggior parte dei casi, entrambe queste componenti sono presenti.

A partire dai primi anni 90, i cittadini europei hanno cominciato a elaborare un giudizio sul progetto di integrazione europea, sempre più articolato sulla base delle scelte politiche concrete. Di conseguenza, non sarebbe più possibile aspettarsi un giudizio aprioristicamente positivo sull'Unione, al contrario, è necessario convincere i cittadini sulla validità delle scelte, comprese quelle istituzionali, di volta in volta, esattamente come accade a livello nazionale.



Fonte: Eurobarometro, 2006

Un recente sondaggio di Eurobarometro, che mette a confronto le opinioni dei cittadini dell'Unione allargata in relazione alle diverse priorità, indica al primo posto "livelli di vita comparabili"; al secondo l'euro e al terzo la Costituzione. In effetti, la preferenza per l'euro è tipica dei cittadini dei nuovi Stati membri che sono candidati alla moneta unica senza ancora disporne. Al netto di questa posizione, il dato più generale è una forte domanda attinente alle condizioni di vita, seguito a distanza dall'opzione costituzionale.

Un ulteriore sondaggio, che tende a specificare le priorità, ci mostra in termini ravvicinati una gerarchia di **priorità** che pone ai primi due posti la lotta alla povertà, all'esclusione e alla disoccupazione.

Se si leggono contestualmente questi dati, se ne ricava con una certa chiarezza, l'importanza che le politiche relative alle **condizioni di vita** rivestono nella percezione dell'Unione da parte dei cittadini europei e l'intreccio che, nella valutazione del processo di integrazione, si stabilisce tra aspetti istituzionali collocati al livello più basso delle priorità, e contenuti politici.

Qui, come in altre indagini, appare evidente il divario fra l'opinione delle élites che chiaramente mettono l'accento sulla esigenza delle riforme istituzionali, e l'opinione corrente che enfatizza le domande relative al merito delle politiche.

→

Il Consiglio, di comune accordo con il presidente della Commissione eletto, adotta l'elenco dei futuri commissari in base alle proposte presentate dagli Stati membri. Come avviene già oggi, il presidente e i commissari, nominati per un periodo di cinque anni, saranno poi soggetti collettivamente a un voto di approvazione del Parlamento europeo.

La creazione dell'incarico di **Ministro degli Affari esteri** costituisce una delle principali innovazioni introdotte dalla Costituzione. Questa figura garantirà una maggiore coerenza dell'azione esterna dell'Unione sia a livello politico sia a livello economico. Per gli altri paesi sarà più agevole individuare la voce dell'Unione. Questo ministro avrà quello che alcuni chiamano un «doppio cappello». Eserciterà, infatti, contemporaneamente le funzioni attualmente affidate a due figure: il segretario generale del Consiglio, alto rappresentante per la politica estera e di sicurezza comune, e il commissario alle relazioni esterne.

Il ministro degli Affari esteri, quindi, sarà nel contempo mandatario del Consiglio per la politica estera e di sicurezza comune, e membro della Commissione responsabile delle relazioni esterne (sarà anche uno dei vicepresidenti della Commissione). Presiederà il Consiglio dei ministri degli Affari esteri e assicurerà la coerenza dell'azione esterna dell'Unione. Il ministro degli Affari esteri è nominato dal Consiglio europeo, che delibera a maggioranza qualificata con l'accordo del presidente della Commissione.

Procedure e Voto a Maggioranza Qualificata

La procedura legislativa, attualmente denominata procedura di codecisione, conferisce al Parlamento europeo un potere di colegislatore identico a quello del Consiglio. Ai sensi di questa procedura una proposta della Commissione, previa consultazione degli ambienti interessati, è adottata sia dal Parlamento europeo sia dal Consiglio. La generalizzazione della **codecisione**, prevista come procedura legislativa ordinaria dalla Costituzione, costituisce la migliore rappresentazione della doppia legittimità - degli Stati (Consiglio) e dei popoli (Parlamento europeo) - che caratterizza l'Unione.

In alcuni casi sono previste, però, leggi speciali adottate soltanto dal Consiglio o, in fattispecie più rare, soltanto dal Parlamento europeo. La Costituzione stabilisce che il Consiglio adotti le proprie decisioni a maggioranza salvo nei casi in cui la Costituzione stessa non disponga altrimenti, prescrivendo un'altra procedura quale ad esempio il voto all'unanimità. Tale maggioranza, denominata «maggioranza qualificata», è attualmente calcolata secondo un sistema di ponderazione dei voti, che tiene conto in qualche misura della popolazione degli Stati. La Costituzione introduce, a decorrere dal 2009, una nuova definizione della maggioranza qualificata in sede di Consiglio; si tratta della **doppia maggioranza**, degli Stati membri e dei popoli, che rappresentano l'espressione della doppia legittimità dell'Unione. La doppia maggioranza è raggiunta quando una decisione è approvata da almeno il 55% degli Stati membri che rappresentino almeno il 65% della popolazione dell'Unione.

Il **Comitato delle Regioni** è composto da rappresentanti delle collettività regionali e locali. È consultato dal Parlamento, dal Consiglio e dalla Commissione nei settori che investono interessi regionali e locali, in particolare istruzione, sanità pubblica e coesione economica e sociale.

La **Corte di giustizia** dell'Unione europea ha il compito di assicurare il rispetto del diritto dell'Unione. Essa è competente per le controversie fra gli Stati membri, fra l'Unione e gli Stati membri, fra le istituzioni, fra i cittadini e l'Unione. Si pronuncia su questioni inerenti l'interpretazione del diritto dell'Unione sollevate da una giurisdizione nazionale nell'ambito di un giudizio pendente dinanzi ad essa. La Costituzione consente ai cittadini e alle imprese di impugnare più facilmente i regolamenti dell'Unione, anche nel caso in cui tali regolamenti non li riguardino individualmente (come è invece previsto dagli attuali Trattati). →

Gerarchia delle priorità della Unione europea, secondo l'opinione dei cittadini europei nel 2005

	EU25	EU15	DK	DE	FR	IT	PL	UK
La lotta alla povertà e alla esclusione sociale	44	42	46	42	53	35	60	34
La lotta alla disoccupazione	43	40	21	54	57	36	73	14
Il mantenimento della pace e della sicurezza in Europa	28	28	37	35	28	21	25	28
La lotta al crimine organizzato e al traffico di droga	25	25	29	23	21	22	24	40
La lotta al terrorismo	23	24	25	19	20	18	16	40
La protezione dell'ambiente	20	21	39	17	28	16	15	21
Maggiori informazioni su UE, le politiche e le istituzioni	17	19	19	26	16	21	8	13
La lotta all'immigrazione clandestina	15	17	7	17	14	15	3	27
Diritti individuali e rispetto dei principi di democrazia	12	13	15	11	15	12	5	12
Garantire la qualità dei prodotti alimentari	11	11	17	9	8	18	6	5
Proteggere i consumatori e garantire la qualità dei prodotti	8	8	7	10	6	13	5	2
Implementare con successo l'Euro	8	7	12	7	7	10	7	4
Riformare le istituzioni UE e il loro funzionamento	5	5	7	6	4	3	4	7
Dare il benvenuto a nuovi Stati membri	4	4	5	3	2	6	3	3
Affermare l'importanza politica e diplomatica della UE	4	4	4	4	6	4	4	4
Non so	3	3	1	1	0	3	3	8
Altro	1	1	0	1	0	0	0	0

Fonte: Eurobarometro (i numeri indicano delle percentuali; concesse fino a 3 risposte).

L'analisi congiunta delle posizioni espresse nei sondaggi confermerebbe la tesi secondo la quale, in linea generale, i cittadini europei vorrebbero una Europa "migliore" e non meno Europa. Questa linea interpretativa suonerebbe a conferma della tesi della fine del "consenso permissivo". In altri termini, fin dall'inizio degli anni 90, i cittadini europei hanno smesso di approvare a priori il progetto di integrazione europea, cominciando a verificare e giudicare in maniera più critica i risultati effettivi delle politiche.

Le diverse ipotesi di soluzione della crisi costituzionale

Abbiamo riportato nella prima parte del Rapporto le posizioni assunte dalla Cancelliera della Repubblica Federale tedesca, Angela Merkel, sul tema della Costituzione europea.

All'inizio del 2007, le principali opzioni sul tavolo possono essere suddivise in due categorie principali:

- le opinioni ufficiali delle principali istituzioni europee;
- le posizioni degli Stati membri, con riferimento principale ai paesi più grandi.

→

Il **Comitato economico e sociale** europeo è composto da rappresentanti delle organizzazioni economiche e sociali e della società civile. Fornisce pareri alle istituzioni, soprattutto nel quadro della procedura legislativa.

Cooperazione rafforzata

Al fine di favorire una cooperazione più stretta tra i paesi dell'Unione che intendono andare al di là dell'integrazione prevista dai trattati in un settore specifico corrispondente agli obiettivi dell'Unione, ma non di competenza esclusiva della medesima, il Trattato di Amsterdam ha introdotto la nozione di «cooperazione rafforzata» a cui è possibile ricorrere solo in ultima istanza (qualora non sia stata possibile un'azione dell'Unione nel suo insieme). Essa deve coinvolgere un numero minimo (un terzo) degli Stati membri ed essere aperta, in qualsiasi momento, alla partecipazione degli altri Stati membri. Gli atti adottati nel quadro di una cooperazione rafforzata vincolano unicamente gli Stati membri che ad essa ricorrono.

Ratifica e revisione

Il Trattato costituzionale prevede la ratifica da parte di tutti gli Stati membri conformemente alle rispettive norme costituzionali (approvazione parlamentare e/o referendum). Qualora, al termine di due anni a decorrere dalla firma del Trattato, solo i quattro quinti degli Stati membri lo abbiano ratificato, la questione è deferita al Consiglio europeo.

Le revisioni della Costituzione saranno di norma preparate da una Convenzione, salvo nel caso in cui la loro portata sia limitata. La Convenzione deve adottare per consenso una raccomandazione alla conferenza intergovernativa che stabilisce di comune accordo le modifiche da apportare.

Le modifiche entreranno in vigore solo dopo essere state ratificate da tutti gli Stati membri conformemente alle loro rispettive norme costituzionali. È prevista una procedura semplificata per alcune modifiche, quali l'estensione dell'applicazione del voto a maggioranza qualificata ad alcuni settori di attività. Per queste modifiche saranno sufficienti l'accordo unanime del Consiglio europeo e l'approvazione da parte del Parlamento europeo.

(fonte: Parlamento europeo, 2005)

L'articolo IV-447 della Costituzione afferma che :

“Il presente trattato entra in vigore il 1° novembre 2006, se tutti gli strumenti di ratifica sono stati depositati; altrimenti, il primo giorno del secondo mese successivo all'avvenuto deposito dello strumento di ratifica da parte dello Stato firmatario che procede per ultimo a tale formalità.”

Questo articolo è di fatto la fonte giuridica dell'attuale impasse politica in quanto, vista la vittoria del NO ai referendum in Francia e Olanda, la Costituzione sembrerebbe destinata a non entrare mai in vigore. Tuttavia, il Consiglio europeo, all'indomani dei referendum nel giugno 2005, ha dichiarato che il processo di ratifica poteva andare avanti, nel caso gli Stati membri lo avessero desiderato. Questo ha portato all'attuale situazione: come abbiamo visto, 18 stati hanno ratificato il Trattato, 2 lo hanno respinto, e 7 hanno interrotto il processo di ratifica in attesa di una decisione comune.

In questo quadro - è stato rilevato - la “pausa di riflessione”, che i governi si erano concessa, si è rivelata una pausa, più lunga del previsto, ma priva di significative riflessioni costruttive. Durante la presidenza inglese (nella seconda metà del 2005), il tema è stato sostanzialmente ignorato. La successiva presidenza austriaca si è

limitata a approfondire la discussione sul principio di sussidiarietà, e poco altro. La presidenza finlandese ha piuttosto concentrato l'attenzione sul tema dell'allargamento.

Il **Consiglio europeo**, fino a questo punto non è stato in grado di assumere una propria iniziativa. La **Commissione**, ha in sostanza preso atto dell'impasse. D'altra parte, va ricordato che la Commissione è la "guardiana dei trattati" ma non può agire di sua spontanea iniziativa se non viene spinta a farlo dal Consiglio.

La posizione più elaborata è stata quella adottata nel gennaio 2006 dal **Parlamento europeo** sulla base del Rapporto Duff-Voggenhuber. Nella Risoluzione si afferma che va raggiunto l'obiettivo di "salvare la Costituzione" e il Parlamento ha sottolineato l'importanza di approfondire e diffondere tra i cittadini europei il consenso sulla Costituzione che, fino ad ora, ha riguardato soprattutto le élites.

Il **Comitato economico e sociale**, l'organo nel quale sono rappresentate a livello europeo le parti sociali, dopo i referendum francese e olandese ha espresso un "avviso" nel quale ribadisce il suo sostegno al Trattato costituzionale, sottolineando alcuni aspetti che dovrebbero essere maggiormente presi in considerazione: l'importanza della democrazia partecipativa e di un maggiore coinvolgimento della società civile europea; il legame tra la Costituzione e gli obiettivi per l'Europa identificati nella strategia di Lisbona: competitività, piena occupazione, conoscenza condivisa, investimenti in risorse umane, e crescita sostenibile.

Per quanto concerne gli **Stati membri**, da molte parti si è suggerito che, considerato che il problema è stato creato da Francia e Olanda, sono questi due paesi che dovrebbero trovare una soluzione o, al limite, produrre una efficace proposta. Come abbiamo detto, uno dei due candidati alla Presidenza francese nelle elezioni della prossima primavera, **Nicolas Sarkozy** (ministro degli Interni e presidente del principale partito conservatore) ha proposto di cambiare rotta e approvare un mini-Trattato. Nel settembre 2006 Sarkozy ha infatti proposto di rinegoziare rapidamente un trattato ridotto che possa concentrarsi sulle principali innovazioni istituzionali, incluso il nuovo ministro degli Esteri e l'uso più ampio della maggioranza qualificata per rendere più rapide le decisioni in seno al Consiglio. Questo consentirebbe un funzionamento migliore della Europa a 27 e allo stesso tempo lascerebbe più tempo per ridiscutere ed elaborare un nuovo "Trattato Fondamentale" dopo il 2009. Intanto il processo di allargamento sarebbe sostanzialmente sospeso.

In aggiunta a questa proposta, Sarkozy ha fatto balenare l'idea che i sei paesi fondatori possano formare una specie di Direttorio per governare la direzione di marcia dell'Unione. L'idea di un gruppo ristretto che funga da cabina di regia è stata fortemente contestata dal Parlamento europeo.

La **Germania** ha, tuttavia, apertamente rifiutato l'idea di una applicazione "spezzettata" della Costituzione (prima uno stralcio, poi un nuovo Trattato). L'idea di fondo della Cancelliera tedesca su questo tema, è che qualcosa dovrebbe essere *aggiunto* alla Costituzione piuttosto che *tolto*, al fine di poterne facilitare la ratifica. Angela Merkel ha pertanto parlato di una "Costituzione più" per rafforzare il processo di integrazione europea, dove la nozione e i principi dell' "Europa sociale" possano trovare maggior spazio di quanto ne trovino ora.

Posizione, questa, che ha incontrato forti opposizioni, come nel caso del Regno Unito. L'influente settimanale *Economist* nel numero uscito la settimana nella quale era stato varato dal Consiglio europeo il testo finale della Costituzione, aveva raffigurato in copertina, come segno di benvenuto, un cestino della carta straccia con dentro una copia della Costituzione stessa. Interpellato sul futuro della Costituzione europea, dopo i NO ai due referendum francese e olandese, l'ex Ministro degli Esteri Jack Straw ha risposto che "E' difficile sostenere che [la Costituzione] non sia morta".

In effetti, era chiara nel **Regno Unito**, anche prima del referendum francese, una forte opposizione al processo costituzionale, sia da parte degli imprenditori che ne temono le ricadute nella legislazione sociale, che da parte della corrente di sinistra del Labour party. In altri termini, la crisi del Trattato è stata una buona occasione per evitare l'esito negativo del referendum britannico, considerato del tutto probabile, se non assolutamente certo.

Va dato atto, tuttavia, agli inglesi che la posizione da loro storicamente espressa non è mai stata un puro e semplice rifiuto del progetto di Unione europea, ma piuttosto una interpretazione profondamente diversa. A una vera comunità di valori e di cittadini che, nel lungo periodo, configuri una unità politica di tipo "federalista" tra i popoli europei, i governi britannici hanno sempre opposto l'idea di un'Unione più lasca, più vicina a una grande mercato comune che serva a rafforzare lo sviluppo economico dell'area, ma con poche conseguenze per quanto riguarda vere cessioni di sovranità e obiettivi comuni come quelli identificabili all'interno di uno stato nazione.

Con questa logica, la Gran Bretagna ha sempre appoggiato l'ingresso di nuovi stati nell'Unione europea, e continua ad essere l'alfiere degli stati candidati visto che considera l'allargamento come lo strumento per l'ampliamento del mercato comune e nello stesso tempo come lo strumento utile a diluire ogni possibile forma di centralismo politico.

Il rischio di uno snaturamento del progetto comunitario era stato già individuato da **Jacques Delors**, che era contrario ad un eccessivo allargamento dell'Unione che non tenesse conto delle differenze di sviluppo culturale ed economico tra gli stati, temendo che esso potesse rallentare, o definitivamente bloccare, il lento processo di costruzione di una federazione di stati nazionali.

Ciò non toglie che il primo ministro **Blair** sia convinto che l'Unione europea continua ad avere bisogno di una riforma perché "L'Unione europea a 25 non può funzionare in maniera appropriata con le attuali regole di governo". Il primo ministro britannico si riferisce in particolare al tema della attuale presidenza a rotazione, che ha un impatto negativo sulla continuità e sulla efficacia, così come al bisogno di stimolare opinioni positive sul processo di allargamento. Si conferma così che i contrasti non concernono tanto l'esigenza di una riforma costituzionale, quanto i suoi contenuti politici.

La posizione del **governo italiano** appare molto simile a quella del governo tedesco in direzione della necessità di cercare una mediazione che salvaguardi l'essenziale del Trattato già ratificato. E' stato anche proposto che la ratifica avvenga promuovendo un referendum simultaneo di carattere pan-europeo, in modo da

verificare il consenso sulla base larga dell'insieme dei cittadini europei. Ove l'ipotesi fosse adottata, il referendum sul nuovo Trattato potrebbe tenersi contemporaneamente alle elezioni europee del 2009. Più recentemente è stato **Giuliano Amato**, già vice-presidente della Convenzione europea, ad avanzare una proposta tendente a un Trattato decisamente più stringato, in un certo senso un mini-trattato, proposta di cui abbiamo dato conto nella prima parte del Rapporto.

Le opinioni di alcuni dei governi dei nuovi Stati membri si collocano in una prospettiva meno rassicurante. Il presidente polacco **Lech Kaczynski** ha sostenuto l'idea che dovrebbe essere elaborata una nuova Costituzione. Il suo argomento chiave è che il testo originale è troppo ambizioso perché conduce ad un livello di integrazione più ampio di quanto i cittadini europei siano disposti ad accettare. Kaczynski ha affermato che la Costituzione "non ha praticamente alcuna possibilità di essere ratificata in Polonia, né da un referendum, né da un voto parlamentare". Di conseguenza, i piani per tenere il referendum sono stati al momento bloccati. Il processo di ratifica è stato parimenti fermato nella **Repubblica Ceca** e in **Danimarca**, dove i sondaggi fanno temere un esito referendario negativo.

Pur in assenza di posizioni ufficiali convergenti verso una soluzione costruttiva, il dibattito si è sviluppato su alcuni grandi organi di stampa e centri di analisi delle politiche europee. Abbiamo citato la posizione piuttosto sprezzante di un organo di tradizione liberale (e, in economia, neoliberalista) come l'autorevole *Economist*. In un editoriale del 25 maggio 2006, ovvero un anno dopo i referendum, ha suggerito ai leader europei di abbandonare la missione impossibile di salvare la Costituzione: "I leader Europei farebbero bene a dimenticare la costituzione e concentrarsi sui loro principali problemi. In cima alla lista dovrebbe essere il miglioramento delle loro economie sclerotiche, meglio se attraverso una serie di programmi di liberalizzazione e deregolamentazione". A parere dell'*Economist* solo estese liberalizzazioni possono essere in grado di garantire benefici economici: il fallimento del progetto costituzionale non è un vero problema, casomai lo è l'esistenza di una pretesa di "Europa sociale" votata a una linea di tipo dirigista, in contraddizione con una coerente liberalizzazione dei mercati, compreso il mercato del lavoro e una minore interferenza degli stati in materia economica.

Il principale giornale francese, *Le Monde*, è portato ad affrontare il tema ad un livello di base, quasi metodologico, e solleva costantemente una delle questioni che maggiormente hanno interessato gli studiosi di politica europea: può esistere una Costituzione europea se non esiste un popolo europeo? *Le Monde* è stato in prima fila al tempo del dibattito sul referendum del 2005. Il suo direttore Jean Marie Colombani era ufficialmente a favore del SI, ma il giornale ha ospitato entrambe le posizioni. Al momento, le posizioni appaiono più sfumate, mentre il giornale tende a chiedere un maggior coinvolgimento dei cittadini nel dibattito, una maggiore trasparenza, e denuncia un forte distacco delle élites dai cittadini, sulle tematiche europee di fondo dell'integrazione.

Il *Financial Times*, l'autorevole giornale inglese vicino alla City ma aperto al dibattito, ha ospitato differenti opinioni, comprese quelle dei parlamentari europei facenti parte della Convenzione e preoccupati per i destini della Costituzione. La visione condivisa sulla necessità di un piano B capace di rilanciare la Costituzione è

stata formulata in una proposta organica da Andrew Duff*, sia dalle colonne del *Financial Times* che in una versione più lunga pubblicata dal centro di ricerca “**Notre Europe**”, istituto francese presieduto da Jacques Delors.

In breve, Duff sostiene che il testo costituzionale dovrebbe essere emendato in alcune parti più o meno rilevanti, e poi sottoposto nuovamente a ratifica, preferibilmente attraverso un referendum che coinvolga tutta la popolazione europea. Più nello specifico, Duff sostiene che vada preservata la Parte I della Costituzione, vada dato uno status speciale e più forte alla Carta dei Diritti, e vada profondamente riformata la Parte III, quella nella quale sono comprese le politiche dell’Unione europea.

Duff propone di subordinare gerarchicamente la Parte III al resto della Costituzione, e quindi di sottoporla a procedure di revisione meno stringenti. Secondo Duff, inoltre, il governo economico dell’Unione dovrebbe essere rafforzato, con un esplicito riconoscimento dell’autonomia della eurozona, e la agenda di Lisbona sulla strategia per l’occupazione dovrebbe essere inserita nella Costituzione. Inoltre, dovrebbe essere introdotta una dichiarazione addizionale sulla “Europa sociale”, e esplicitamente previsto un metodo di cooperazione rafforzata tra paesi che volessero perseguire l’obiettivo di una “Unione Sociale”.

La visione espressa dai ricercatori del **Centre for European Reform** (CER), l’autorevole centro di Londra – che ha lavorato per far emergere una opinione collettiva da parte dei principali centri di ricerca indipendenti specializzati in tematiche europee – è allo stesso tempo drastica e pragmatica. Secondo una opinione pubblicata nel 2005, il NO francese segnala come il processo di approfondimento e allargamento dell’integrazione europea con il metodo di trattati successivi è arrivato ad un punto morto, e sia invece necessario migliorare le *politiche* dell’Unione.

Il CER ritiene che sarà impossibile mettere d’accordo 25 (oggi 27) stati su un nuovo trattato fino a che “una nuova generazione di leader nei paesi membri più grandi” prenda su di sé il compito di nuovi passi in avanti. Comunque, nella visione del CER, l’arresto del processo costituzionale non dovrebbe fermare il processo di allargamento – come invece sta già avvenendo – o impedire ai leader europei di compiere piccoli aggiustamenti alle regole istituzionali che possano consentire alla macchina europea di avanzare, sia pure ad una velocità ridotta.

Conclusioni

Questa seconda parte del Rapporto ha analizzato il percorso che ha portato alla firma della Costituzione europea, accanto alle ragioni che ne hanno motivato la nascita: ragioni storico-politiche, ma anche ragioni di ordine pratico legate al fatto che l’allargamento dell’Unione richiede una revisione del suo attuale assetto istituzionale.

Al fallimento di precedenti tentativi di riforma si è risposto con la nomina di una apposita Convenzione che avesse il compito di scrivere una Costituzione. Il risultato è stato un testo unico di circa 450 articoli che sostituisce tutti i precedenti trattati,

* Parlamentare europeo britannico, co-relatore per il Parlamento, sulle Riflessioni a proposito della Costituzione.

razionalizza l'impianto istituzionale, cercando di migliorare alcuni aspetti del suo funzionamento.

Tra le principali innovazioni va ricordata l'introduzione di una Presidenza del Consiglio con un mandato di due anni e mezzo rinnovabili, l'introduzione del Ministro degli Esteri, l'estensione del voto a maggioranza qualificata in seno al Consiglio, e l'aumento dei poteri del Parlamento europeo, soprattutto in tema di bilancio e con riguardo all'elezione del presidente della Commissione.

Tuttavia, il voto negativo al referendum di ratifica in Francia e in Olanda ha paralizzato l'entrata in vigore del testo che ha bisogno di essere ratificato da tutti gli stati prima di entrare in vigore: il NO in Francia e in Olanda ha avuto inoltre l'effetto di rafforzare le posizioni euroscettiche in paesi come la Gran Bretagna e la Polonia, e al tempo stesso di rallentare lo slancio europeista altri paesi.

Tuttavia, un'analisi attenta della opinione pubblica europea suggerisce che tali posizioni politiche non necessariamente corrispondono all'orientamento univoco dei cittadini. Infatti, se da un lato il sostegno generico all'Europa appare in diminuzione, questo calo di consensi va attribuito, secondo alcuni convergenti sondaggi di opinione, al fatto che l'Europa non perseguirebbe le politiche che i cittadini vorrebbero che perseguisse, in particolare le politiche sociali e quelle contro la disoccupazione, che a loro volta propongono comuni politiche economiche dirette a una crescita economica più sostenuta.

Le opinioni dei principali attori istituzionali, politici e sociali oggi in Europa appaiono lontane da una soluzione del problema. In generale, esistono tre visioni che si possono così schematizzare:

- Abbandonare l'ambizione di un vero e proprio progetto costituzionale, concentrarsi su ridotti aggiustamenti istituzionali, puntare senza esitazioni sull'allargamento, nel quadro di una visione generale che privilegia la dimensione di mercato su quella di una progressiva devoluzione di sovranità (fondamentalmente, la posizione britannica);
- Salvaguardare la sostanza della riforma istituzionale contenuta nel Trattato e ridiscutere la terza parte - quella relativa alle politiche di merito - per renderla maggiormente compatibile con esigenze di democrazia, informazione, trasparenza (la posizione generale degli stati che hanno già ratificato il progetto).
- Riavviare il processo di costituzionalizzazione, ricalibrando l'obiettivo sull'elaborazione di un mini-Trattato che contenga la parte essenziale delle riforme istituzionali (posizione riferibile, per brevità, al candidato alla presidenza francese, Nicolas Sarkozy ma anche presente nel dibattito italiano, a condizione di assicurare la salvaguardia della Carta dei diritti fondamentali).

Probabilmente nessuna di queste posizioni, che qui abbiamo espresso in maniera schematica potrà prevalere senza un complesso processo di mediazione. Come abbiamo visto, la presidenza tedesca cercherà di promuovere un lavoro di ricucitura, sapendo che le posizioni attuali oscillano lungo un arco di 180 gradi, dal mantenimento sostanziale del progetto attuale al suo rigetto. Posto che sarà difficile,

se non impossibile, concludere il semestre con le linee di un progetto chiaramente definito e condiviso, la presidenza tedesca cercherà di individuare le linee di un rilancio, associate a una *road map* dei tempi e delle modalità necessarie per pervenire a un nuovo trattato entro il 2008, col quale andare alle elezioni del Parlamento europeo del 2009.

Ciò che si può dire all'inizio del 2007 è che i prossimi mesi e le scadenze politiche importanti che si profilano rimetteranno in primo piano il dibattito europeo, e che le posizioni che verranno assunte avranno un ruolo decisivo nella nuova fase dell'integrazione europea. Non solo dal punto di vista istituzionale, ma anche sotto il profilo delle politiche e dell'identità dell'Unione europea.

Il “modello svedese” Mercato del lavoro e Welfare

Premessa

Nell'Unione europea il dibattito sul futuro della Costituzione s'intreccia in termini più o meno espliciti con le politiche dell'Unione e, in particolare, con le questioni della crescita, della competitività, dell'occupazione, della coesione sociale. E' evidente che le difficoltà che si incontrano su questi terreni si riflettono sui rapporti di fiducia e sui sentimenti dei cittadini europei nei confronti dell'Unione, dei problemi istituzionali come sul processo di allargamento.

In questo quadro, un forte interesse si è concentrato sull'esperienza dei paesi scandinavi. E la Svezia presenta nella sua esperienza alcuni degli elementi più tipici del “modello scandinavo”, al punto da essere indicata nell'analisi delle organizzazioni internazionali come un paradigma di successo al quale ispirare le politiche degli Stati membri dell'Unione europea. Tra gli elementi di successo spiccano gli alti livelli di occupazione, un esteso welfare che contrasta i rischi di marginalità ed esclusione e, al tempo stesso, una forte capacità competitiva a livello globale.

Appare, in questo quadro, utile, concludendo il Rapporto sul futuro della Costituzione europea, tracciare un profilo del modello sociale svedese, attraverso l'analisi degli aspetti più significativi del mercato del lavoro e del welfare di questo paese.

L'analisi consente di approfondire le caratteristiche del mercato del lavoro che presenta tassi di occupazione che sono al vertice delle statistiche mondiali. Così come l'ampiezza della rete di protezione sociale che si riflette particolarmente nella politica della famiglia, della tutela dei redditi e nel sistema pensionistico. Al tempo stesso, si evidenziano le caratteristiche specifiche di sistema e di contesto del “modello”. Se ne deducono due possibili conclusioni.

La prima è che un elevato livello di protezione sociale non è in contrasto con le esigenze di competitività poste dalle sfide della globalizzazione. La seconda è che non è possibile estrapolare dal modello complessivo un singolo aspetto e isolarlo per farne un paradigma di riferimento. Il modello ha una sua complessiva coerenza interna. La sua importanza sta, tuttavia, nell'indicare le linee di una strategia generale in grado di combinare benessere sociale con sviluppo economico e competitività: elementi che spesso l'opinione corrente considera incompatibili con le sfide della globalizzazione.

Il capitolo è diviso in due parti: la prima analizza la configurazione del mercato del lavoro con riferimento ai tassi di attività, di disoccupazione, di occupazione e alle sue articolazioni. La seconda si sofferma sugli aspetti più caratteristici del sistema di

protezione sociale con particolare riferimento alla spesa sociale, alla tutela del reddito, alla politica della famiglia, e al sistema pensionistico.

Il mercato del lavoro in Svezia

L'alta occupazione e il tasso di attività

Sotto molti profili il modello svedese rappresenta un'unità di misura per una valutazione delle politiche dell'Unione europea. Se, infatti, si considerano gli obiettivi della agenda di Lisbona, in particolare quelli indicati per l'occupazione, la Svezia li ha certamente raggiunti e in qualche caso superati.

Tasso di occupazione 1998-2005						
	Svezia			EU 15		
	Totale	M	F	Totale	M	F
1998	70.3	72.8	67.9	61.4	71,3	51,6
2003	72.9	74.2	71.5	64.3	72,7	56,1
2004	72.1	73.6	70.5	64.7	72.7	56.8
2005	72.5	74.4	70.4	65.2	72.9	57.4

Fonte: Eurostat, 2006

La principale caratteristica del mercato del lavoro svedese è, infatti, l'alto tasso di occupazione: 72.5 per cento contro il 65.2 nell'UE 15. Particolarmente alto è poi il tasso di occupazione femminile, superiore al 70 per cento contro una media di tredici punti più bassa nell'UE. Questo elevato livello di occupazione non solo riduce l'impatto della disoccupazione, ma è anche la premessa per garantire quel rapporto fra flessibilità e sicurezza che viene indicato come un modello avanzato di mercato del lavoro all'insegna della "flexcurity".

L'elevato tasso di attività (la somma di occupati e disoccupati) è un'ulteriore testimonianza della specificità della situazione svedese.

Tasso di attività 1998-2004									
	1998			2001			2004		
	Totale	M	F	Totale	M	F	Totale	M	F
Svezia	76.2	79.0	73.5	77.9	79.9	75.7	77.2	79.1	75.2
EU 15	68.3	78.1	58.6	69.2	78.3	60.2	70.6	78.6	62.5
EU 25	68.0	77.4	58.7	68,7	77.3	60.2	69.7	77.5	62.0

Fonte: Eurostat, Key employment indicators, 2005

La disoccupazione

Dato l'alto tasso di attività, possiamo osservare un relativamente alto livello di disoccupazione (6.3 nel 2005) ma anche in questo caso è interessante osservare che la disoccupazione femminile è leggermente più bassa di quella maschile. Anche in

Svezia, la disoccupazione è congiunturalmente collegata all'andamento dell'economia come si vede se consideriamo un certo numero di anni: in Svezia nel 1997 il tasso di disoccupazione era vicino al 10 per cento, è sceso al 4.2 nel 2001 ed è cresciuto di nuovo fino al 6.3 nel 2005.

Tasso disoccupazione 1997-2005												
	1997			1999			2001			2005		
	T	M	F	T	M	F	T	M	F	T	M	F
Svezia	9.9	10.2	9.5	6.7	6.6	6.8	4.2	5.2	4.5	6.3	6.4	6.3
EU 15	9.8	8.4	11.8	8.5	6.4	10.3	7.2	6.1	8.7	7.9	7.0	8.9

Fonte: Eurostat 2006

La disoccupazione di lunga durata è significativamente più bassa della media EU 15 e quella femminile è particolarmente bassa. E questo dato contribuisce a disinnescare la trappola di una precarietà per così dire strutturale che prende il posto di un'accettabile condizione di flessibilità.

Disoccupazione di lunga durata 1997-2005						
	Svezia			EU-15		
	Totale	M	F	Totale	M	F
1997	3.1	4.0	2.0	4.8	4.0	5.9
1999	1.9	2.2	1.4	3.9	3.2	4.8
2001	1.0	1.2	0.8	3.1	2.6	3.8
2003	1.0	1.2	0.8	3.3	2.9	3.9
2004	1.2	1.4	1.0	3.4	3.0	4.0
2005	1.2	1.4	1.0	3.3	2.9	3.7

Fonte: Eurostat 2006

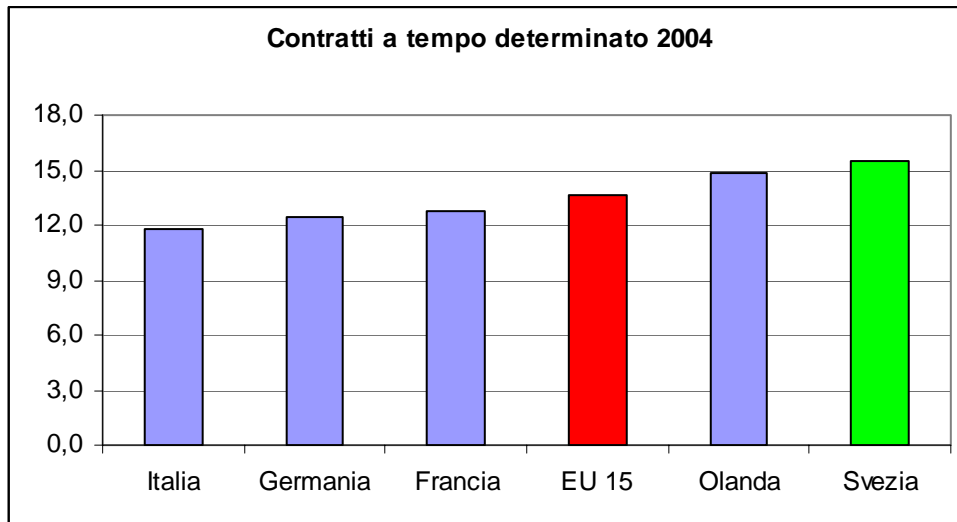
Il lavoro atipico

Il **part time**, era in Svezia nel 2000 del 22.8 per cento e cresce nel 2006 di 2.3 punti. E' interessante notare come la percentuale per gli uomini rimanga bassa, crescendo solo di un punto mentre quella relativa al part time femminile cresca esattamente di quattro punti percentuali.

Part time (% del totale dell'occupazione)						
	2000			2006		
	T	M	F	T	M	F
Svezia	22.8	10.7	36.3	25.1	11.7	40.3
EU 15	17.9	6.6	33.6	20.9	8.2	36.9

Fonte: Eurostat 2007

Per quanto riguarda il lavoro a **tempo determinato**, va detto che negli ultimi anni in Svezia, come in tutta l'Europa, si è verificato un incremento notevole con un tasso superiore alla media EU 15.



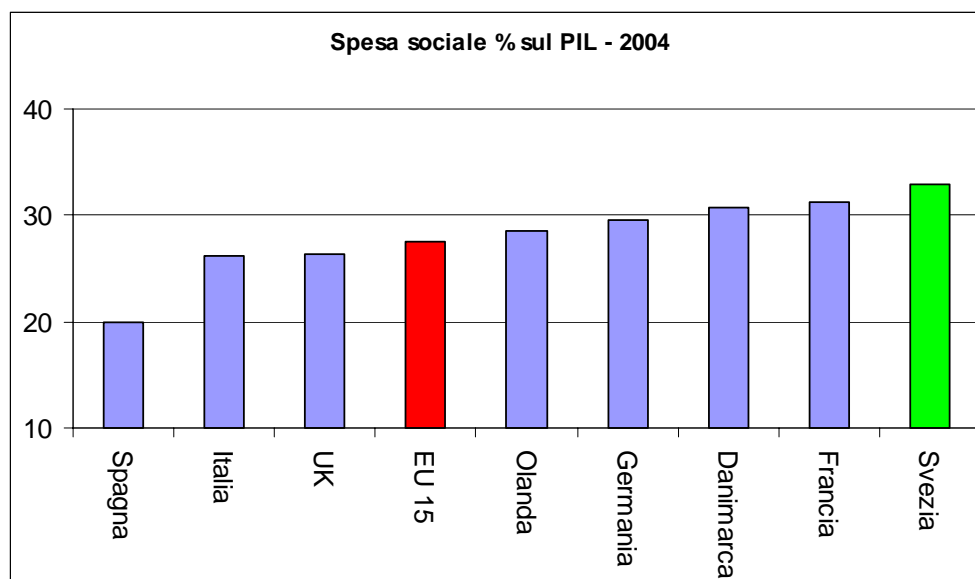
Fonte: Eurostat, Employment in Europe 2005 - Key employment indicators

Una considerazione d'insieme del mercato del lavoro in Svezia ci offre un'evidente conferma del fatto che quando si affrontano i temi della flessibilità è sempre necessario tenere presente, da un lato, la configurazione complessiva dei tassi di attività e di occupazione; dall'altro, la rete di protezione sociale, che di seguito esamineremo.

Il Welfare svedese

La spesa sociale

La spesa sociale in Svezia (32.9 per cento del PIL nel 2004) è in assoluto la più alta in Europa e tra i paesi OCSE. Seguono la Francia (31.2) e Danimarca (30.7). Secondo la linea di pensiero dominante, un alto livello di tassazione sarebbe in contrasto con le esigenze di crescita, competitività e occupazione. Ma, come abbiamo visto, non è il caso del modello svedese che presenta i più alti tassi di attività e di occupazione nell'ambito dell'Unione europea.



Fonte: Eurostat, 2007

Oltre a un sistema sanitario universale e gratuito - basato su criteri analoghi a quelli del sistema sanitario italiano - rivestono un particolare rilievo la tutela del reddito per la disoccupazione involontaria, la politica per la famiglia e il funzionamento complessivo del sistema pensionistico.

L'indennità di disoccupazione

A differenza da ogni altra forma di protezione sociale in Svezia, l'assicurazione contro la disoccupazione non è amministrata dallo stato o dagli uffici locali dell'assistenza sociale ma dai gestori di un fondo controllato da una struttura semipubblica (AMS) che si occupa di mercato del lavoro. E' prevista la partecipazione del sindacato alla gestione del fondo, al quale è iscritto circa il 90 per cento dei lavoratori svedesi. Il sistema di assicurazione volontaria è finanziato in parte dal contributo individuale del lavoratore, il resto è a carico del bilancio statale.

Il **trattamento di disoccupazione** prevede, a partire dal 1988, due modalità: un'indennità proporzionale al reddito precedentemente percepito e un assegno di

base per quanti, essendo disoccupati, non si trovino nelle condizioni previste per accedere all'indennità.

L'accesso all'indennità proporzionale è condizionata ai seguenti requisiti: il richiedente - disoccupato involontario - deve essere iscritto all'agenzia per l'impiego; essere iscritto alla Cassa-disoccupazione da almeno un anno; avere lavorato almeno sei mesi (e per almeno 70 ore al mese) nel corso dell'ultimo anno. L'erogazione dell'indennità è inoltre condizionata ai seguenti requisiti: essere idoneo al lavoro e disponibile ad assumere un lavoro adeguato per almeno tre ore al giorno (e una media settimanale di almeno 17 ore); cooperare con i servizi per l'impiego per definire un piano d'azione individuale finalizzato alla formazione e al re-impiego.

Coloro che sono titolari dei requisiti necessari per accedere all'indennità proporzionale di disoccupazione percepiscono un'indennità pari all'80 per cento del salario precedente, con un massimo di 78 euro al giorno per i primi 100 giorni e 72 euro al giorno per il periodo successivo fino a un massimo di 300 giorni, prolungabili a 600. Per i lavoratori disoccupati con elevata professionalità e alta retribuzione, la Confederazione svedese delle associazioni professionali ha istituito un fondo supplementare per i propri associati per coprire tutta la perdita di salario in caso di disoccupazione.

Per coloro che non abbiano i requisiti per l'indennità (e hanno almeno 20 anni), ma rispondono ai requisiti relativi alla disponibilità al lavoro e/o formazione, è previsto un assegno di base di 34 euro al giorno, ridotto in proporzione all'eventuale attività part-time svolta in precedenza. E' importante rilevare che il trattamento d'indennità spetta anche ai lavoratori indipendenti su una base di calcolo che tiene conto del reddito imponibile degli ultimi tre anni.

Infine, deve essere sottolineato che la fruizione del trattamento di disoccupazione può incorrere nelle seguenti sanzioni: il rifiuto di un'offerta di lavoro appropriata dà luogo alla perdita dell'indennità per 40 giorni; un rifiuto successivo implica, in progressione, prima la perdita del 25 per cento poi del 50 per cento dell' indennità; al terzo rifiuto di un'offerta di lavoro appropriato, il trattamento di disoccupazione è sospeso.

Le politiche per la famiglia

La politica svedese per la famiglia è basata sui principi della universalità e del diritto individuale. Le politiche di sostegno alla famiglia hanno l'obiettivo di ridurre la disparità tra cittadini con o senza figli. L'assicurazione sociale per questo ambito è finanziata da imprese, lavoratori e fisco. L'agenzia svedese di sicurezza sociale è l'autorità preposta alla gestione e alla assegnazione delle indennità di sostegno alla famiglia.

Le indennità e gli assegni familiari raggiungono standard elevati. L'indennità tiene conto del reddito familiare, ha l'obiettivo di garantire un aiuto adeguato, e viene erogata dalla nascita del bambino fino alla età della scuola secondaria. Ci sono diversi tipi di indennità per le famiglie con figli e circa il 30 per cento degli svedesi con figli riceve una indennità per l'affitto.

ASSISTENZA ALLE FAMIGLIE				
Assegni familiari	Assegno per l'affitto	Alimenti in caso di separazione	Assegno per malattia o handicap del figlio	Assicurazione di maternità/paternità
L'assegno viene pagato per tutti i figli fino a 16 anni. Assegno mensile <ul style="list-style-type: none"> • di €112 per primo figlio fino ai 16 anni di età • ulteriori €11 per il secondo • ulteriori €38 per il terzo • € 92 per il quarto • €112 per il quinto e successivi • Assegno per gli studi di €112 per dieci mesi all'anno, per i figli che proseguono gli studi fino all'università. In caso di adozione di un bambino straniero una tantum di € 4256	L'assegno è in rapporto al reddito ed è composto di 2 elementi: il primo è riferito al costo dell'affitto, il secondo al numero dei figli. Circa il 30% degli svedesi con figli riceve questa indennità.	Per i bambini con genitori separati l'assegno mensile di €135 va al genitore affidatario in rapporto al reddito e al numero di figli.	I genitori con figli malati o portatori di handicap sono titolari di un assegno per la loro cura.	Tre tipi di assegno di maternità/paternità Assegno di maternità: alle madri in attesa va l'80 % della retribuzione per un periodo massimo di 50 giorni.
Assegno parentale temporaneo	I "giorni del papà"	Padri molto attivi	I servizi all'infanzia	Assegno massimo per l'allevamento del bambino in età pre-scolare e scolare
Un assegno temporaneo (60 giorni retribuiti all'anno a genitore all'80 % della retribuzione) è previsto per i genitori per la cura del figlio malato fino ai 12 anni e in certi casi fino ai 16 anni.	Un neopapà ha diritto ad un assegno per 10 giorni per ciascun figlio in occasione della nascita o dell'adozione di un figlio.	C'è stata una crescita dell'impegno dei padri nella cura dei figli con l'allungamento del numero dei giorni di congedo alla nascita del bambino e con un uso esteso da parte dei padri del congedo parentale temporaneo in caso di malattia del bambino.	I servizi di cura del bambino sono basati sul principio universalistico. La scuola materna è disponibile da 1 a 6 anni e il doposcuola per i bambini da 6 a 12 anni.	L'amministrazione comunale deve farsi carico delle spese per la scuola materna rispettivamente per il primo, secondo e terzo figlio. La spesa non deve superare la cifra massima mensile di € 134 per il primo figlio, di € 90 per il secondo e di €50 per il terzo.

Fonte: MISSOC - Mutual Information System on Social Protection, *La protection sociale dans les États membres de l'UE et de l'Espace économique européen*, Tableaux comparatifs 2006

Una indennità temporanea va al genitore che rimane a casa per la malattia del figlio fino a 12 anni e in alcuni casi fino a 16. Si tratta di 120 giorni all'anno pagati all'80 per cento della retribuzione. Ed è importante sottolineare che c'è stato un incremento nella fruizione di lunghi periodi di congedo dopo la nascita del bambino da parte dei padri, un incremento che riguarda il numero dei giorni e la ripartizione dei congedi: nel 2004 i padri hanno infatti utilizzato circa il 48 per cento dei permessi disponibili, a dimostrazione della possibilità per entrambi i genitori di coniugare il lavoro e l'impegno familiare.

Asili e scuole materne sono disponibili per i bambini da uno a sei anni e sono garantite sia le attività educative che quelle di cura. I bambini vanno alla scuola materna a tempo pieno o a part time in rapporto all'orario di lavoro dei genitori. Gli alunni da 6 a 12 anni possono svolgere attività di dopo-scuola, i genitori pagano una quota mensile ma le strutture comunali intervengono nella spesa per il servizio pre-scolare.

Il sistema pensionistico

L'analisi del sistema pensionistico svedese è particolarmente interessante anche per la sua analogia col sistema pensionistico riformato italiano. Ma mentre vi è una convergenza dei principi fondamentali, risultano particolarmente rilevanti le differenze di contesto determinate sia dalla specificità del mercato del lavoro che della natura del welfare svedesi.

Il nuovo sistema pensionistico svedese, in vigore dal 1999, si basa su **tre pilastri**: il primo, centrale, è *pubblico obbligatorio*; il secondo è costituito dai *fondi privati collettivi* per le pensioni complementari; il terzo dai *fondi privati individuali e volontari*.

Il **primo pilastro** è il fulcro del sistema pensionistico. È a ripartizione, finanziato da contributi obbligatori corrispondenti al 18.5 per cento della retribuzione, pagati in misura uguale da lavoratori e datori di lavoro. L'età per acquisire il diritto a pensione è flessibile e varia da 61 a 67 anni. L'ammontare della pensione è determinato dai contributi accumulati nel corso della vita lavorativa, dall'età, e dall'attesa di vita.

Il primo pilastro si compone di tre elementi.

- Il *primo elemento* è finanziato da 16 punti percentuali della contribuzione e si configura come un classico sistema a ripartizione (pay as you go) su base contributiva. I contributi sono virtualmente accumulati e ricalcolati sulla base della crescita del salario. L'età per il pensionamento è flessibile fra 61 e 67 anni, con la possibilità di prolungare l'attività lavorativa, se vi è l'accordo del datore di lavoro.
- Il *secondo elemento* è costituito dal cosiddetto "Premium Pension Scheme", finanziato dai rimanenti 2.5 punti percentuali della contribuzione obbligatoria. Questa quota raccolta dal National Tax Board viene investita in uno o più fondi pensionistici autorizzati, sulla base di una scelta individuale. I lavoratori che non scelgono il fondo privato devono investire questa quota di contributi obbligatori in un fondo governativo a basso rischio.
- Il *terzo elemento* consiste nella pensione garantita, finanziata non dai contributi, ma dal bilancio statale. La pensione minima garantita assolve due funzioni:
 - la prima e principale funzione è la garanzia di una pensione a coloro che risiedono in Svezia da 3 a 40 anni e non hanno acquisito il diritto a una pensione su base contributiva. La

misura unica (*flat rate*), corrisponde a circa 9000 euro l'anno. Per un numero di anni di residenza inferiore a 40 anni, la pensione è ridotta proporzionalmente. (La riduzione è evidentemente collegata agli anni di residenza in Svezia degli immigrati).

- la seconda funzione della pensione garantita è l'integrazione delle pensioni contributive inferiori all'ammontare minimo. Anche in questo caso il finanziamento è assicurato dalla fiscalità generale.

Il **secondo pilastro** è costituito dalla pensione complementare a capitalizzazione, basata su fondi collettivi negoziali che coprono circa il 90 per cento dei lavoratori dipendenti. La contribuzione a questi fondi è dell'ordine del 2-5 per cento del salario. Tradizionalmente, si trattava di pensioni a "benefici definiti", ma più recentemente si vanno diffondendo schemi a "contribuzione definita", per i quali l'ammontare della pensione dipende dall'andamento del fondo di appartenenza.

Il **terzo pilastro** è costituito dal risparmio volontario e individuale presso i fondi pensione o le compagnie di assicurazione.

Confronto col sistema italiano

Come in Italia, la riforma è basata sul principio contributivo che tiene conto dell'intera carriera lavorativa, dell'età del ritiro e dell'attesa media di vita. Significativamente diverso è il periodo flessibile entro il quale matura il diritto a pensione, che in Svezia oscilla fra 61 e 67 anni. La pensione massima (in relazione ai contributi versati) si percepisce a 65 anni, a 61 anni (a parità di contribuzione), sulla base della neutralità attuariale, l'ammontare risulta ridotto del 30 per cento, mentre a 67 cresce di circa il 20 per cento.

L'analisi del sistema pensionistico svedese mostra profonde differenze sia di sistema, sia di contesto rispetto al modello italiano. Per cui il confronto non può essere fatto senza tenere in conto il quadro di riferimento generale, le relazioni col regime di welfare complessivo e con la configurazione del mercato del lavoro. Le principali differenze possono essere così schematizzate.

In Svezia, i lavoratori possono anche optare per un *pensionamento parziale* (25, 50 e 75 per cento a seconda dell'età) - caratteristica rilevante per i lavoratori che intendono uscire gradualmente dal lavoro.

Il sistema pensionistico su base contributiva è integrato da una *pensione minima garantita* finanziata a carico del bilancio statale a beneficio di chi, essendo residente nel paese, non ha una storia contributiva o non raggiunge la pensione minima garantita.

In carenza del diritto alla pensione garantita, è previsto un *assegno* con carattere assistenziale.

Per i pensionati in condizione di bisogno è prevista un'indennità per l'*alloggio* in affitto, variabile da circa 250 a circa 600 euro.

I periodi di non lavoro (malattia, disoccupazione, congedi parentali, studio, etc.) sono coperti da *contributi figurativi*, in modo da consentire una continuità nell'accumulo virtuale dei contributi sulla cui base sarà calcolata la pensione.

La pensione su base contributiva gode di un'*indicizzazione* basata sull'andamento non dei prezzi ma dei salari, in modo da garantire non solo la tenuta del suo potere d'acquisto iniziale, ma anche il suo accrescimento in rapporto all'andamento generale dell'economia.

In relazione all'età minima di pensionamento vale la pena di rilevare le profonde differenze che caratterizzano il *mercato del lavoro* svedese. Questo è infatti caratterizzato dal più alto tasso di occupazione (72.5 per cento nel 2005) europeo insieme con quello danese. L'elevato livello di occupazione generale - superiore alla media europea dei 15 di 7.3 punti e alla media italiana di 14.9 punti, si riflette nell'altissimo livello di occupazione dei lavoratori anziani dai 55 ai 64 anni (nel 2005: 69.4 per cento in Svezia, 44.1 in EU15 e 31.4 in Italia).

In questo scenario di elevati livelli di occupazione, l'età media del pensionamento non risente delle difficoltà nella ricerca di lavori alternativi nei casi di licenziamento o di mobilità. In linea generale, il ritiro dall'attività lavorativa non è in queste circostanze determinato da fattori di espulsione dal mercato del lavoro. In altri paesi dell'Unione europea e, in particolare, in Italia sono note le difficoltà di ricollocazione nel lavoro per i lavoratori "anziani".

Al di là di queste specifiche caratteristiche del mercato del lavoro, l'ampia protezione garantita dal sistema di *welfare* svedese presenta due strumenti di salvaguardia del reddito. Innanzitutto un'*indennità di disoccupazione* di misura rilevante (l'80 per cento della retribuzione) per una durata variabile da 300 a 600 giorni. Inoltre, una ampia copertura dei casi che danno luogo a pensioni di *invalidità* in notevole crescita negli anni più recenti.

In conclusione, si deve rilevare che la valutazione del sistema pensionistico e della sua efficienza non può essere disgiunta dal suo modello di finanziamento (in Svezia, parzialmente a carico del bilancio statale), dalle condizioni effettive del mercato del lavoro (elevati tassi di occupazione generale e dei lavoratori anziani in particolare), dal sistema di protezione sociale, e in particolare di salvaguardia del reddito in caso di disoccupazione.

Considerata in questo contesto generale, la spesa pensionistica, pari al 12.6 per cento del PIL nel 2004, è più bassa della spesa corrispondente per l'Italia (14.7). Ma essa è parte di una spesa complessiva per la protezione sociale del 32.9 per cento del PIL - 5.3 punti più alta della spesa media europea e 6.8 della spesa italiana. Il che indica che il sistema pensionistico si colloca in una rete di protezione che assume sotto altri capitoli spese che, nel sistema di welfare italiano, sono attribuite al sistema pensionistico.

Ovviamente, l'elevata spesa sociale svedese è sostenuta da un prelievo fiscale che è il più alto nell'Unione europea, superiore al 50 per cento del PIL.

Conclusioni

Il modello svedese è evidentemente il risultato di una storia che intreccia una forte presenza pubblica, testimoniata dall'elevato livello del prelievo fiscale, con una radicata esperienza di concertazione fra gli attori sociali (il primo patto sociale tra organizzazioni sindacali e imprenditoriali risale alla metà degli anni Trenta). L'ampia rete di protezione sociale è stata sempre considerata non in contrasto, ma come un fattore di crescita. Questo modello sociale è stato oggetto di interventi e modifiche anche rilevanti, come abbiamo visto nel caso delle pensioni, ma i principi ispiratori di base rimangono sostanzialmente inalterati, indipendentemente dalle congiunture politiche e dalle alternanze di governo. Alle elezioni politiche del 2006, la coalizione dei partiti conservatori ha prevalso sui socialdemocratici. Il programma del nuovo governo è orientato verso un certo numero di privatizzazioni di imprese oggi sotto controllo pubblico. Ma il sistema complessivo di welfare costruito sotto la lunghissima egemonia socialdemocratica, gode di un diffuso consenso sociale che lo rende sostanzialmente immune da cambiamenti radicali.

Se, come abbiamo detto, introducendo il capitolo, il modello non può essere oggetto di una semplice clonazione, esso fornisce, tuttavia, l'esempio riuscito della possibilità di associare elevati livelli di benessere sociale con elevata efficienza economica in un contesto di cooperazione fra gli attori sociali e di mediazione politica fra diritti individuali e bisogni collettivi.

Altri paesi si muovono nella stessa direzione, sia pure con strumenti diversi. Ma altri ancora, e fra questi alcuni dei nuovi paesi dell'allargamento, s'ispirano a modelli fortemente divergenti. L'Unione europea, proprio nel corso della discussione sul futuro del progetto costituzionale, dovrebbe provvedere a indicare non un modello unico buono per tutte le circostanze, ma certamente, le linee di tendenza alle quali ispirare l'avanzamento, il rinnovamento e l'arricchimento delle politiche sociali che connotano il "modello sociale europeo". Modello certamente caratterizzato da importanti differenziazioni interne, ma pur sempre nettamente distinto dagli altri modelli che caratterizzano l'epoca della globalizzazione.

Riferimenti bibliografici

Eurostat, Employment in Europe 2005, *Key employment indicators*

Eurostat, EU Labour Force Survey 2006

Eurostat, Statistics in focus, Social protection 2006

Eurostat, Europe in figures , 2005

Eurostat, Statistical Pocketbook 2006

International Monetary Fund, World Economic Outlook, September 2006

OECD in Figures 2005, Statistics on the member countries

OECD - Main economic indicators, MEI 2006

OECD - Factbook 2006, Economic, Environmental and social statistics

OECD - Economic Outlook database

Commissione europea, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, Autumn 2006, Economic Forecasts

CER- Center for European reform (2005). *Top Europe think-tanks urge reform*.
(http://www.cer.org.uk/articles/review_manifesto_UPI_24oct05.html).

Comitato Economico e Sociale (2005). *The reflection period: structure, themes and framework for an evaluation of the debate on the European Union*, SC/025.

EIRO - European Foundation for the improvement of living and working conditions, Dublino - CE *Family-related leave and industrial relations*, 2004

Eurobarometro, The future of Europe, maggio 2006

European Union (2004). *Treaty Establishing a Constitution for Europe*, Official Journal of the European Union.

IAI - Istituto Affari internazionali, *Lo stato del dibattito sul trattato costituzionale dell'Unione europea*, luglio 2006

MISSOC - Mutual Information System on Social Protecti, *La protection sociale dans les États membres de l'UE et de l'Espace économique européen*, Tableaux comparatifs 2006

Parlamento europeo (2005). *Una Costituzione per l'Europa*,
(http://www.europarl.it/costituzione/progetto_costituzione.pdf)

Repubblica Federale di Germania: "Realizzare l'Europa insieme" -Programma della Presidenza (1 gennaio - 30 giugno 2007)

The Swedish Institute, The "great" Swedish Pension Reform", 2005

The Swedish Institute, Childcare in Sweden

The Swedish Institute, Equality between women and men, 2004

World bank, The Swedish pension reform model: framework and issues, 2000

BBC- British Broadcasting Corporation
 Financial Times
 International Herald Tribune
 Le Monde
 The Economist
 The Guardian

- Alter, K. L. and S. Meunier-Aitsahalia (1994). *Judicial Politics in the European Community: European Integration and the Pathbreaking Cassis de Dijon Decision*. "Comparative Political Studies" 26 (4): 535-61.
- Beck, U. (2006). *Qu'est-ce que l'Union européenne ?* "Le Monde" (11 Dicembre).
- de Búrca, G. (in corso di pubblicazione). *The Constitutional Limits of EU Action*. Oxford, Oxford University Press.
- Delors, J. (2001). *Europe and Global Issues*. Lecture at the World Bank, 4 April.
- Duff, A. (2005). *The Struggle for Europe's Constitution*, Federal Trust.
- Duff, A. (2006). *Plan B: How to Rescue the European Constitution*. "Notre Europe" Studies and Research series (52).
- Duff A. and Voggenhuber J. *Periodo di riflessione: struttura, temi e contesto per una valutazione del dibattito sull'Unione europea*, Rapporto al Parlamento europeo, gennaio 2005
- Follesdal, A. and S. Hix (2005). *Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik*. "Journal of Common Market Studies" 44 (3): 533-62.
- Grant, C. (2005). *Staring into the Abyss*. "E-sharp" July-August (http://www.cer.org.uk/pdf/article_grant_esharp_july05.pdf).
- Habermas, J. (2001). *Why Europe Needs a Constitution*. "New Left Review" 11 (Sept. Oct.): 5-26.
- MacCormick, N. (2005). *Who's Afraid of a European Constitution*. Exeter, Imprint Academic.
- Mayhew, A. (1998). *Recreating Europe*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Miles, L. (2005). *Editorial: A Fusing Europe in a Confusing World?* "Journal of Common Market Studies" 43 (Annual Review): 1-9.
- Milton, G. and J. Keller-Noeller (2005). *The European Constitution*. London, John Harper.
- Sedelmeier, U. and A. R. Young (2006). *Editorial: Crisis, What Crisis? Continuity and Normality in the European Union in 2005*. "Journal of Common Market Studies" 44 (Annual Review): 1-5.
- Shapiro, M. J. and A. Stone (1994). *The New Constitutional Politics of Europe*. "Comparative Political Studies" 26 (4 - Special issue).
- Taggart, P. (2006). *Keynote Article: Questions of Europe - The Domestic Politics of the 2005 French and Dutch Referendums and their Challenge for the Study of European Integration*. "Journal of Common Market Studies" 44 (Annual Review): 7-25.