



Gennaio 2012

Dal 2006 al 2011, Splinder ha generosamente ospitato Blogs, foto, Programmi, Introduzioni e Comunicati stampa, e Video, relativi all'attività della Associazione non profit – e forse sarebbe meglio parlare di Iniziativa - “Appuntamenti europei a Roma”, da me immaginata e creata.

Ora Splinder dismette. Da qui la decisione di salvare il tutto, in questo nuovo blog Word Press.

In effetti, dal 2006 al 2012 – anche grazie all'iniziativa “Appuntamenti europei a Roma” - io e mia sorella Elena abbiamo promosso, organizzato e realizzato, eventi (anche di carattere internazionale) riguardanti i rispettivi campi di competenza, e cioè:

- politiche Ue, e attualità internazionale, da una parte,
- e letterature per l'infanzia e la gioventù, d'altra parte.

La loro memoria storica – nella maggioranza dei casi - è già garantita da Radio radicale (che li ha trasmessi) e il suo Archivio, e da un Video realizzato dagli allievi della Scuola di giornalismo della Fondazione Basso.

I sei eventi più importanti sono consistiti in cinque Tavole rotonde, e un Convegno internazionale:

- Unione europea e il suo futuro: tra conti, sfide, e priorità (26 gennaio 2006)
- Bolkestein: perché tanti no? E ora? (20 Febbraio 2006)
- Partenariato euromediterraneo: a che punto siamo? (29 Marzo 2006)
- Unione europea, vacanze in Italia e rilancio economico (18 maggio 2006)
- Ue sviluppo sostenibile e cambiamenti climatici: che fare? (22 giugno 2007)
- Giornate internazionali di dibattito e studio sui classici della Letteratura per l'infanzia e la gioventù (11-12 giugno 2009 a Salerno): riprese da un Video realizzato dagli allievi della Scuola di giornalismo della Fondazione

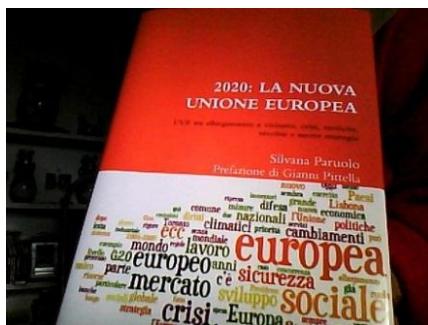
Basso.

Nel vecchio blog Splinder ho anche creato un "Agolo ricerche e pubblicazioni".

In effetti, dal 2006 ad oggi - sia io che mia sorella - abbiamo alternato momenti organizzativi di incontri (Tavole rotonde, presentazione di libri, Convegni, ecc.) e periodi di studio ed approfondimenti, spesso presentati anche in istanze internazionali (quali, ad esempio, la Biennale Lasaire, in Francia, o Convegni internazionali).

Gli approfondimenti hanno – tra l’altro - dato luce a due volumi recenti.

2020: la nuova Unione Europea. L'UE tra allargamento e vicinato, crisi, verticite, vecchie e nuove strategie di Silvana Paruolo, con Prefazione di Gianni Pittella (Vice-Presidente del Pe) Edizioni Lulu dicembre 2010, presentato a Roma, presso lo Spazio Europa UE, lo scorso 18 luglio del 2011.



Brave New Worlds Old and New Classics o_Children's Literatures ElenaParuolo (ed), Peter Lang 2011, che nel quadro di una Tavola Rotonda internazionale – organizzata da Elena Paruolo - sarà presentato a Napoli, presso il British Council (Via Morghen 36) il prossimo 25 febbraio 2012.

Qui di seguito, quindi, Locandine, Programmi e Introduzioni delle nostre iniziative più importanti.

Circa gli approfondimenti citati nell' "Angolo delle ricerche e pubblicazioni" del blog Splinder (<http://appuntamentieuropiaroma.splinder.com>) oggi dismesso, sarà qui riprodotto solo un Testo di Silvana Paruolo - presentato a una Biennale Lasaire (e quindi leggibile anche nel sito web di Lasaire) in versione francese, e nella sua versione italiana - più lunga – da cui questo è nato.

Buona Lettura e Buona Visione



Appuntamenti europei a Roma - Chi siamo

"Appuntamenti europei a Roma" è un'Associazione culturale no profit che mira a creare e diffondere cultura (europea, internazionale, e comparata), in particolare, promuovendo ricerche, e dibattito, su:

- problematiche concernenti l'Unione europea (Ue) , e altri organismi internazionali
- le letterature per l'infanzia e la gioventù .

E' un'iniziativa che (nel rispetto di se e degli altri) vuole promuovere interculturalità; vuole calare l'Europa - e il mondo - tra i cittadini, creando eventi culturali, e momenti non solo di informazione corretta sulla realtà (europea e internazionale), ma anche di partecipazione e di dibattito tra intellettuali, politici (di livelli territoriali diversi), e tra politici esperti e società civile.

Delineando lo Stato dell'arte dei lavori concernenti, sia strategie e politiche settoriali, sia la letteratura per l'infanzia e la gioventù, "Appuntamenti europei a Roma" è una iniziativa volta a capire e a far capire, per potere contribuire alla costruzione di un mondo migliore.

Abbiamo scelto di alternare momenti di incontri, con momenti di ricerca.

Silvana Paruolo

Elena Paruolo



Luglio 2011

P R E S E N T A Z I O N E L I B R O

A Roma, il 18 luglio 2011 - alle 17h30 - presso lo SPAZIO EUROPA (Via IV Novembre 149) è stato presentato il libro:

2020: la Nuova Unione Europea - L'UE tra allargamento e vicinato, crisi, verticite, vecchie e nuove strategie

di Silvana Paruolo

- con Prefazione di Gianni Pittella (Vice-Presidente vicario del Parlamento Europeo) - Edizioni Lulu - dicembre 2010 - Pag. 555



Ha coordinato i lavori:

Lucio **BATTISTOTTI** Direttore della Rappresentanza in Italia della Commissione Europea



Ne hanno discusso:

Clara **ALBANI** Direttrice dell'Ufficio d'Informazione del Presidente Generale - Membro del Direttivo della SIOI
Carlo **BELLINZONA** Vice-Presidente dello IAI
Paolo **GUERRIERI** Membro del Parlamento Europeo
Roberto **GUALTIERI** Ministro plenipotenziario - Farnesina
Cosimo **RISI**

Silvana **PARUOLO**

Giornalista Pubblicista - Esperta di Politiche UE
Autrice del volume



L'evento è stato trasmesso da Radio radicale che - sotto la voce EUROPA - ne garantisce memoria storica, nel suo sito www.radioradicale.it



2011

18 luglio 2011, ore 17h30, presso lo Spazio Europa, Via IV Novembre 149, a Roma ci sarà la presentazione del libro

2020: la nuova Unione Europea

L'UE tra allargamento e vicinato, crisi, verticite, vecchie nuove strategie

di Silvana Paruolo

Prefazione di Gianni Pittella (Vice-Presidente vicario del Parlamento Europeo) - Edizioni LULU Pag.555

COORDINA:

Dino PESOLE (Giornalista - Il Sole 24 ORE)

NE DISCUTONO:

Clara AIBANI Direttrice dell'Ufficio d'informazione in Italia del Parlamento europeo

Lucio BATTISTOTTI Direttore della Rappresentanza della Commissione europea

Carlo BELLINZONA Generale – Membro del Direttivo SIOI

Paolo GUERRIERI Vice-Presidente dello IAI

Roberto GUALTIERI Membro del Parlamento europeo

Cosimo RISI Ministro plenipotenziario- Farnesina

Silvana PARUOLO Giornalista Pubblicista - Esperta Politiche Ue – Autrice del volume



- 2011 -

DUE NUOVI LIBRI PER UN... MONDO...

MIGLIORE - A partire dall'"INFANZIA DI CIASCUNO" - e
*in un contesto di GLOBALIZZAZIONE CRESCENTE... CHE .. sempre più..
RICHIEDEREBE ANCHE PIU' EUROPA*



2020: la Nuova Unione europea

L'UE tra allargamento e vicinato, crisi, verticite, vecchie e nuove strategie

di Silvana Paruolo

Prefazione di Gianni Pittella, Vicepresidente del Parlamento europeo Edizioni LULU dicembre 2010 Pag. 555

Per Chabod "l'idea di Europa" comincia a delinearsi nel cinquecento, prende corpo e fisionomia nel settecento e acquisisce una fisionomia pressoché definitiva nel corso del diciannovesimo secolo, dapprima cozzando contro l'idea di nazione e poi assorbendola e rielaborandola. Gli Stati nazionali hanno dato inizio al processo di integrazione europea sulle macerie della seconda guerra mondiale. Cosa caratterizza l'Unione europea odierna e il contesto mondiale in cui si colloca? Quali sono le risposte "strategiche" dell'Unione europea e dei vari "G"- in particolare del G20 - alla grande crisi (2008-2009) e al suo problematico post- crisi? E le priorità della Commissione Barroso? Quale idea di Europa - e di Europa nel mondo - si va affermando?

Il libro, partendo da una breve storia del processo d'integrazione europea, evidenzia alcune novità introdotte dal Trattato di Lisbona (dal sociale al campo istituzionale, ecc.). Si sofferma, quindi, sulla politica estera, di sicurezza e di difesa dell'Unione, evidenziando alcune peculiarità UE, dal suo concetto di sicurezza e prevenzione, ai suoi rapporti con la NATO, al dibattito odierno su un esercito europeo. Ritrae poi lo stato dell'arte del processo di allargamento; e dell'Unione per il Mediterraneo e il Partenariato orientale.

Interrogatosi sulle cause della grande crisi (2008-2009), passa a una panoramica delle misure - e strategie - finora adottate dall'Unione europea e da diversi G: in particolare, i G20 di Washington, Londra, Pittsburgh, Toronto e Seul. Si sofferma sulla politica industriale e della concorrenza, sulle reti transeuropee e la politica dell'energia, sulla lotta ai cambiamenti climatici e il dopo-Cancún, sul completamento del mercato interno, l'economia sociale di mercato e il rapporto Monti, sulla realtà sociale dei paesi membri dell'Unione e dell'UE, sul Programma di Stoccolma e la revisione di bilancio UE, ivi incluso il dibattito sul peso relativo della politica agricola comune e delle politiche regionali.



Il volume costa € 33.66 (in euro). Entro 6-8 settimane - a partire dal 14 febbraio 2011 - sarà reperibile nelle agenzie ISBN di US e UK e sarà disponibile su Amazon.com e presso rivenditori in linea di tutto il mondo (quali Amazon.com, Baker & Taylor e Barnes & Noble).

Ma lo si può anche ordinare direttamente all'Editore, cliccando su
<http://www.lulu.com/content/libro-a-copertina-rigida/2020-la-nuova-unione-europea/9330670>

per poi cliccare su "Aggiungere al Carrello", e seguire la procedura di pagamento. Inoltre, accordi sono in corso per la distribuzione in librerie italiane. Ad esempio, a Roma, il volume è già disponibile presso Librerie - Arion Montecitorio, Libreria Tombolini, Libreria francese ecc.) e in alcune edicole.



Brave New Worlds Old and New Classics of Children's Literatures

Paruolo, Elena(ed.)

Una sua scheda di presentazione è leggibile nel sito Peter Lang Bruxelles su Series:

[Recherches comparatives sur les livres et le multimédia d'enfance](#)

- Volume 4 -

BUONA LETTURA, SE DECIDETE DI LEGGERLI...



I N T A N T O C' E' U N V I D E O

In occasione del Convegno a Salerno da cui è poi nato il volume Brave New Worlds Old and New Classics of Children's Literatures, gli studenti della Scuola di Giornalismo della Fondazione Basso hanno girato e montato un VIDEO..

Questi i link per vederlo:

www.dv5.org

http://www.youtube.com/watch?v=Y9jiG_9TaQU



2009

Giornate internazionali di dibattito e studio sui classici della letteratura per l'infanzia e la gioventù a Salerno (11-12 giugno 2009)

Elena Paruolo ha promosso - e sta organizzando - un grosso evento a Salerno (11-12 giugno 2009) riguardante le Letterature per l'infanzia, secondo pilastro (insieme a Europa e mondo) dell'iniziativa associativa "Appuntamenti europei a Roma".

Dal 2006, ho organizzato una serie di dibattiti (tuttorà ascoltabili su Radio radicale e su Radio web Notegen): dibattiti che hanno spaziato dal bilancio Ue, alla lotta ai cambiamenti climatici (e per la tutela dell'ambiente e di uno sviluppo sostenibile), al partenariato euromed ecc.

Nel 2008 - a differenza degli anni precedenti - piuttosto che organizzare Tavole rotonde, ho preferito rendervi partecipi delle conclusioni di mie ricerche (ed analisi) relative, in particolare, al Trattato di Lisbona, all'Unione per il Mediterraneo, alle pari opportunità, e alla grande crisi finanziaria ed economica.

Cosa cambia con il Trattato (tuttorà) in corso di ratifica? Quali sono gli scenari più probabili del futuro dell'integrazione europea? Crisi: come la si affronta? Donne in Europa: quali tendenze e situazioni? UpM: di che si tratta? Ecco alcuni dei quesiti su cui ho voluto attirare la vostra attenzione. A tal fine, anche la mia decisione di creare - nel Sito web (Splinder) di Appuntamenti europei a Roma - un "Angolo delle Ricerche e Pubblicazioni", in parte oggi leggibile su Word Press.

Con il 2009, riparte la nostra organizzazione di nuovi momenti di dibattito.

Elena Paruolo ha promosso - e sta organizzando - un grosso evento a Salerno (11-12 giugno2009).

Vi aspettiamo numerosi!

Silvana Paruolo



2009

APPUNTAMENTO_N. 6

Università degli Studi di Salerno
Facoltà di Lingue e Letterature Straniere
Facoltà di Scienze della Formazione
11-12 giugno 2009

CONVEGNO INTERNAZIONALE

Brave New Worlds. Old and New Classics of Children's Literatures

Giornate di studio sui classici della letteratura per l'infanzia e la gioventù



Il convegno vuole stimolare l'interesse di accademici, studiosi, scrittori, traduttori ed illustratori sui temi dell'infanzia e delle letterature che ad essa si rivolgono: l'infanzia è qui intesa (secondo sui Diritti dell'Infanzia delle Nazioni Unite, 1989), come il periodo di vita che va dalla nascita fino ai 18 anni di età.

I libri per bambini e per ragazzi (influenzati dal costante cambiamento del ruolo dei minori nella società, a sua volta condizionato da fattori economici, demografici, politici e commerciali) negli ultimi tempi hanno conosciuto un enorme successo con la saga di *Harry Potter* – forse da considerarsi un “nuovo” classico – e con gli adattamenti cinematografici di “vecchi” classici quali *Il signore degli anelli* e *Le cronache di Narnia*.

Il convegno si occuperà di classici di ieri e di oggi della letteratura per l'infanzia e del loro ruolo nel trasmettere valori culturali e nel riflettere ideologie. Sarà anche analizzato il modo in cui canoni nazionali di letteratura per l'infanzia sono costruiti e decostruiti nella cultura contemporanea. Una sessione verrà riservata alla discussione della traduzione interlinguistica di *Alice nel Paese delle Meraviglie* e alla traduzione intersemiotica di *Alice* e *Le avventure di Pinocchio*.

Partecipano al convegno:

Anne Fine (scrittrice per l'infanzia), Peter Hunt (Cardiff University, UK), Sandra Beckett (Brock University, Canada), Jean Perrot (*Institut International Charles Perrault*, Parigi, Francia), Alessandro Serpieri (Università degli Studi di Firenze, Italia), Morag Styles (Homerton College, Cambridge University, UK), Anja Muller (Università di Bamberg, Germania), Roberto D'Ajello (traduttore, Napoli), Mauro Evangelista (illustratore di libri per l'infanzia).

Per ulteriori informazioni, si prega di contattare:

Elena Paruolo: eparuolo@unisa.it

11-12 June 2009

INTERNATIONAL CONFERENCE

Brave New Worlds. Old and New Classics of Children's Literatures



This conference wishes to stimulate the interest of academics, scholars, writers and translators in the themes of childhood and its literature: according to the United Nations International Convention on the Rights of the Child (1989), a child is every human being under 18.

Children's books (influenced by the constantly changing social role of the child, conditioned by economic, demographic, political and commercial factors) have recently enjoyed global success with *Harry Potter* – perhaps, a “new” classic – and the film adaptations of some “old” classics such as *The Lord of the Rings* and *The Chronicles of Narnia*.

The conference will discuss “old and new” children’s literature classics, their responsibility in transmitting cultural values and reflecting ideologies, and will look at the ways national canons of children’s literature are constructed and de-constructed in contemporary culture.

A panel will be devoted to the interlinguistic translation of *Alice's Adventures in Wonderland* and to the intersemiotic translation of *The Adventures of Pinocchio*.

Participants include:

Anne Fine (Children's writer), Peter Hunt (Cardiff University), Sandra Beckett (Brock University, Canada), Jean Perrot (*International Institute Charles Perrault*, Paris), Alessandro Serpieri (Florence, Italy), Morag Styles (Homerton College, Cambridge University), Anja Muller (University of Bamberg, Germany), Roberto D'Ajello (Naples, Italy), Mauro Evangelista (children's illustrator, Italy).

For further information contact:

Elena Paruolo: eparuolo@unisa.it

Questo è il manifesto del nostro prossimo appuntamento





2007

Appuntamenti europei a Roma - N. 5

CAMBIAMENTI CLIMATICI : CHE FARE?

Tavola rotonda promossa e organizzata da Silvana Paruolo

22 giugno 2007 (ore 14h) - Sala delle bandiere PE – Via Quattro Novembre 149 Roma

L'evento è stato registrato - e trasmesso - da Radio Radicale
<http://www.radioradicale.it/>



Dopo un saluto del Dott. Massimo **Palumbo** (Rappresentanza del PE a Roma)



Introduzione di Silvana **PARUOLO** Giornalista



Dibattito con:

Alfonso **ANDRIA** Europarlamentare - Commissione ambiente del Pe

Mariagrazia **MIDULLA** Responsabile Programma Clima WWF IT

Roberto **CARACCIOLLO** Direttore del Dipartimento sullo stato dell'ambiente e metrologia ambientale - APAT



Testo dell'Introduzione di Silvana Paruolo

- Giornalista e Membro del Team Europe Ue -

Dal livello internazionale al livello nazional-regionale-locale, dalla teoria alla pratica e da Kyoto al dopo-Kyoto: che si sta facendo? e che di deve fare, per far fronte ai cambiamenti climatici?

1. Cominciamo con l'Unione Europa

Il cambiamento climatico è una delle sfide della Politica comunitaria dell'ambiente - e della nuova Strategia di Sviluppo Sostenibile dell'Unione

A. Il cambiamento climatico è solo uno degli aspetti della *politica comunitaria dell'ambiente*. Fonti domestiche e trasporti emettono sempre più biossido di carbonio; e consumano energie inquinanti. Inondazioni, siccità intense e incendi si moltiplicano, distruggendo ambiente naturale e infrastrutture umane. Ogni anno aumentano il consumo delle risorse; e la produzione di rifiuti. Inquinamento atmosferico e acustico minano qualità della vita e salute. Il modello europeo di sviluppo non può essere fondato sull'esaurimento delle risorse naturali, e sul degrado dell'ambiente: la protezione dell'ambiente è quindi diventata una delle maggiori sfide cui far fronte.

Da qui lo sviluppo - nel tempo - di ben sei Programmi d'azione: più di 200 atti legislativi (consistenti, essenzialmente, a limitare l'inquinamento mediante l'introduzione di norme minime, soprattutto in materia di gestione dei rifiuti, di inquinamento idrico e di inquinamento atmosferico).

Breve Cronistoria delle azioni comunitarie

Fondate su un approccio verticale e settoriale dei problemi ecologici, *le prime azioni comunitarie hanno avuto inizio nel 1972*. Questa evoluzione è poi proseguita con:

- il *Trattato di Amsterdam*: integrazione del principio dello sviluppo sostenibile tra i compiti della Comunità europea, e inserimento - tra le priorità assolute - del raggiungimento di un livello elevato di protezione dell'ambiente
- il *Quinto programma d'azione in materia ambientale "Per uno sviluppo durevole e sostenibile* : inizio di una strategia europea (1992-2000) su base volontaria; e di un'azione comunitaria orizzontale (che tiene conto di tutti i fattori d'inquinamento: industria, energia, turismo, trasporti, agricoltura)

- La *Comunicazione sull'integrazione dell'ambiente nelle politiche dell'Unione* e il Consiglio europeo di Vienna) che confermano l'approccio trasversale della politica ambientale
- La Comunicazione sulla *strategia europea per lo sviluppo sostenibile*- del 2001 - , incentrata su cambiamento climatico, trasporti, salute e risorse naturali.
- La *politica integrata dei prodotti* (che mira a sviluppare un mercato dei prodotti più ecologico, rendendo i prodotti maggiormente compatibili con l'ambiente nell'arco dell'intero ciclo di vita)
- Il *Sesto Programma di azione per l'ambiente* (2002-2010) che definisce : le Priorità della Comunità europea fino al 2010 (cambiamento climatico, natura e biodiversità, ambiente e salute, gestione delle risorse naturali e dei rifiuti); e alcune Linee di azione per realizzarle migliorare l'applicazione della legislazione ambientale, operare con il mercato e con i cittadini, aumentare l'integrazione della componente ambientale nelle altre politiche comunitarie).

Il Sesto programma d'azione(2002-2010) poggia su *sette strategie tematiche*: l'inquinamento atmosferico, l'ambiente marino; l'utilizzo sostenibile delle risorse; la prevenzione e il riciclaggio dei rifiuti; i pesticidi; la qualità del suolo; l'ambiente urbano. Il suo principale strumento finanziario è il programma LIFE, cui si aggiungono aiuti di Stato, e tasse ambientali .

Altre misure - per stimolare la partecipazione degli operatori economici e della società civile alla protezione dell'ambiente – sono state individuate nel *Label ecologico*, il Sistema comunitario di gestione ambientale e di audit, Accordi volontari sull'impatto ambientale,ecc.

B. Il cambiamento climatico viene direttamente richiamato anche nella **nuova Strategia per lo Sviluppo Sostenibile (SSS) (2005-2010)** – adottata nel 2006, sulla base di una revisione di quanto avviato nel 2001 (anno in cui alla dimensione sociale ed economica della strategia di Lisbona è stata aggiunta una terza dimensione, è cioè l'ambientale).

La SSS riafferma la necessità di una solidarietà globale. Si dà l'obiettivo di "rafforzare azioni che permettano all'Ue di migliorare (in modo continuo) la qualità della vita delle generazioni (presenti e future): creando comunità (sostenibili) capaci di gestire e utilizzare le risorse in modo efficace, e di sfruttare il potenziale d'innovazione - ecologica e sociale - dell'economia; garantendo la prosperità, la protezione dell'ambiente e la coesione sociale".

Ribadisce anche la complementarietà fra la SSS e la strategia di Lisbona. Ed enuclea le principali sfide cui far fronte (con obiettivi - operativi e cifrati - e un elenco delle principali misure da prendere.

Le sfide individuate sono le seguenti.

Cambiamento climatico e energia propria

Protocollo di Kyoto e obiettivo di ridurre le emissioni di gas a effetto serra dell'8% rispetto al livello del 1990; una politica energetica con obiettivi di sicurezza di approvvigionamento, ma anche di competitività e sviluppo sostenibile, e che sappia cogliere la sfida dei cambiamenti climatici;ecc. Il che necessita soluzioni per il dopo

2012, nuove misure per auto e arei, estensione a altri gas e settori del Sistema di scambio di quote di emissioni di gas a effetto serra, piani di azione per un'efficacia energetica, energie rinnovabili e ricerca su biocarburanti di seconda generazione, Piano di azione per la biomassa per riscaldamento-raffreddamento e elettricità e trasporti, produzione combinata di calore e elettricità

Trasporto sostenibile

Misure per ridurre effetto serra e inquinamento - anche acustico - indotti dai trasporti, miglioramento dell'efficacia e della qualità dei trasporti pubblici, minori emissioni di CO₂ da parte dei veicoli nuovi, riduzione dei morti per incidenti stradali.. Il che implica: migliorare la performance di tutti i modi di trasporti. Riorientare lo stradale verso treno battello e trasporto pubblico, interconnettere i diversi modi di trasporto; migliorare l'efficacia energetica dei trasporti; sviluppare reti transeuropee e nodi intermodali per il noleggio (Programma per vie navigabili NAIADES e programma Marco Polo II), nuove - e universali - modalità di calcolo delle spese delle infrastrutture; riduzione degli effetti negativi del traffico marittimo e aereo internazionale; miglioramento della sicurezza stradale (con auto e infrastrutture migliori); nel quadro della strategia tematica dello sviluppo urbano le autorità locali dovrebbero creare e mettere in opera programmi e sistemi di trasporto urbano (v. linee-guida della Commissione del 2006, e una cooperazione più stretta tra città e regioni circostanti); una nuova strategia coerente - e a lungo termine - in materia di carburanti

Consumo e produzione sostenibili

Rompere il circuito crescita economica e degrado dell'ambiente, migliorare la performance ambientale e sociale di prodotti e processi di fabbricazione e il loro utilizzo, giungere - entro il 2010 - a un livello medio di appalti pubblici ecologici pari a quello dei Paesi con le performance migliori, più quota Ue nel mercato mondiale delle tecnologie ambientali e eco-innovanti. Il che presuppone misure concrete quali: la presentazione nel 2007 - nel quadro del processo di Marrakech lanciato dalle Nazioni unite e della Commissione sviluppo sostenibile - di un Piano d'azione per la produzione e lo sviluppo sostenibili (superamento degli ostacoli, migliore coerenza tra politiche, e migliori abitudini dei consumatori); un dialogo con imprese e attori; ricerca delle migliori pratiche a livello locale e regionale; analisi

Conservazione e gestione delle risorse naturali

Ridurre l'utilizzo di risorse non rinnovabili, promuovere innovazioni eco-efficaci, migliorare la gestione di risorse rinnovabili (alieutica ,biodiversità, acqua,.aria sole atmosfera), e riabilitare gli ecosistemi marittimi entro il 2015; mantenere la biodiversità; realizzare - entro il 2015 - i quattro obiettivi ONU per le foreste; ridurre la produzione di rifiuti e utilizzare meglio le risorse naturali applicando la nozione del ciclo di vita e promuovendo riutilizzo e riciclaggio. Il che implica: nuovi quadri legislativi per l'agricoltura biologica e il benessere degli animali e il campo della biomassa; un sostegno dell'Agenzia europea per l'ambiente per un uso efficace delle risorse; un Piano di azione Ue entro il 2016 per le foreste; perfezionare Natura 2000 con la designazione di zone marittime, misure di protezione e gestione delle specie; misure - entro il 2010 - contro l'impoverimento della biodiversità; migliore gestione integrata delle risorse in acqua, marine, e delle zone costiere; migliore e più integrata definizione - sulla base del Libro verde sulla politica marittima dell'Ue - delle politiche attinenti il mare e gli oceani

Salute pubblica

Limitare le minacce e migliorare la reazione; migliorare la legislazione sull'alimentazione (animale e umana) e l'etichettatura; rallentare le malattie collegate a stili di vita (alcol droghe ecc.), e croniche; promuovere salute e prevenzione (con OMS ecc.); vegliare affinché pesticidi e sostanze chimiche siano usate senza rappresentare

una minaccia per salute e ambiente, (adozione del regolamento REACH sulla registrazione, valutazione e autorizzazione delle sostanze chimiche e graduale sostituzione delle sostanze pericolose con altre); migliore informazione sull'inquinamento e i suoi effetti nocivi per la salute; miglioramento della salute mentale (contro il rischio di suicidio); un Piano di azione per l'ambiente e la salute dei bambini in Europa; salute e trasporti.

Inclusione sociale, demografia e migrazione

Modernizzazione della protezione sociale, riduzione della povertà infantile; una politica comunitaria di immigrazione (anche con misure di integrazione, più cooperazione con i paesi terzi per un miglior controllo dei flussi, ecc.); ridurre gli effetti della mondializzazione sui lavoratori e le loro famiglie; favorire l'occupazione dei giovani. Il che – tra l'altro – implica il metodo del coordinamento aperto, servizi sociali di interesse generale, un Patto europeo per la gioventù. Il Patto europeo per le pari opportunità, una comunicazione sull'evoluzione demografica.

Povertà nel mondo e sfide in materia di sviluppo sostenibile

Incrementare il volume dell'aiuto, promuovere lo sviluppo sostenibile nei negoziati OMC, attuazione delle iniziative Ue "Dell'acqua per vivere" e "Energia per sradicare la povertà e sviluppo sostenibile" - e delle misure proposte nel quadro della Coalizione di Johannesburg per le energie rinnovabili e l'approccio strategico della gestione internazionale dei prodotti chimici; coerenza tra aiuto e politiche, e anche riduzione e slegamento del debito; attuazione della strategia Ue per Africa, America Latina, e Pacifico; commercio internazionale e investimenti quali strumenti dello sviluppo sostenibile - "L'Ue dovrebbe collaborare con i suoi partners commerciali al miglioramento delle norme ambientali e sociali e tirar vantaggio dagli accordi commerciali o di cooperazione regionali e bilaterali"; prestiti Bei nel partenariato Ue-Africa per infrastrutture, sulla base del contributo dei progetti agli obiettivi di sviluppo del millennio e allo sviluppo sostenibile; promuovere la posizione Ue sulla trasformazione del Programma delle nazioni unite per l'ambiente in una Agenzia specializzata dell'Onu con risorse adeguate.

Circa il finanziamento, la SSS - tra l'altro - cita nuove misure fiscali, il graduale superamento di sovvenzioni con effetti negativi sull'ambiente, sinergie tra i vari meccanismi di co-finanziamento comunitario (la politica per la coesione, lo sviluppo rurale, LIFE+, la ricerca e lo sviluppo tecnologico, il programma per la competitività e l'innovazione, il Fondo europeo per la pesca).

Vengono citate anche misure settoriali che contribuiscono alla società della conoscenza (istruzione e formazione; ricerca e sviluppo); e misure di "attuazione controllo e monitoraggio"

2. PASSANDO - ORA - AL PROTOCOLLO DI KYOTO...

I. Parlare di cambiamenti climatici significa anche parlare del Protocollo di Kyoto

Il Protocollo di Kyoto è stato adottato nel dicembre 1997 dalla Conferenza dei Paesi firmatari della Convenzione delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici ed è entrato in vigore il 16 febbraio 2005, a seguito della sua "ratifica" da parte di 55 Paesi responsabili del 55% delle emissioni di biossido di carbonio (emissioni quantificate in base ai dati relativi al 1990).

Esso mira alla riduzione delle emissioni di sei gas ad effetto serra (*anidride carbonica, protossido di azoto, metano, gli idrofluorocarburi, perfluorocarburi e esafluoruro di zolfo*) considerati, secondo la Commissione su cambiamenti climatici delle Nazioni

Unite, la causa principale del cambiamento climatico e promuove, sempre allo stesso fine, la Protezione e l'espansione forestale ai fini dell'assorbimento dell'anidride carbonica (CO₂).

Il Protocollo di Kyoto

Il Protocollo di Kyoto prevede impegni di riduzione dei gas ad effetto serra da parte dei Paesi firmatari, da attuare entro il periodo 2008-2012 rispetto ai livelli d'emissione del 1990.

Al fine di raggiungere gli obiettivi stabiliti, sono previste misure da attuare nell'ambito dei singoli Paesi (efficienza energetica, risparmio, rinnovabili, ecc.) e misure da realizzare attraverso i cosiddetti "meccanismi flessibili".

Questi ultimi sono il commercio delle emissioni tra Paesi industrializzati (Emissions Trading) e la possibilità di attuare programmi in cooperazione tra più Paesi (cioè progetti di Joint Implementation e Clean Development Mechanism).

La *Direttiva Emissions Trading (2003/87/CE)* è il primo strumento adottato dall'Unione europea ai fini dell'attuazione del Protocollo di Kyoto. Essa si applica solo ad alcuni settori industriali. In particolare, il campo d'applicazione è individuato nell'insieme delle attività elencate nell'Allegato I della Direttiva stessa (si tratta essenzialmente degli impianti di combustione con potenza superiore a 20 MW, di quelli per la produzione di metalli ferrosi, di prodotti minerali e le cartiere).

La Direttiva *istituisce un sistema di scambio di diritti di emissione* fondato su due previsioni regolamentari:

- gli impianti che fanno parte dell'Emission Trading devono dotarsi di una nuova autorizzazione, rilasciata dalle rispettive autorità nazionali competenti, che consente il rilascio in atmosfera di emissioni di gas ad effetto serra (al momento tale limitazione vale solo per la CO₂) prodotte nello svolgimento dell'attività produttiva;
- entro il 30 aprile d'ogni anno, le imprese che hanno rilasciato emissioni di gas ad effetto serra debbono consegnare, alle rispettive autorità nazionali competenti, diritti d'emissione in misura pari alle emissioni rilasciate in atmosfera in un determinato periodo.

La Direttiva prevede che ciascuno Stato membro debba elaborare un *Piano Nazionale di Assegnazione (PNA)* che determina le quote totali d'emissioni assegnate per i periodi Previsti e le modalità d'assegnazione.

Il Piano è quindi lo strumento che attribuisce ai settori industriali e ai singoli impianti che rientrano nel nuovo sistema comunitario, i rispettivi permessi ad emettere specifiche quantità di CO₂.

II. L'attuazione del protocollo di Kyoto (e della Direttiva Ue *Emissions Trading*) in Italia - Il Caso Italia e le sue specificità - Le raccomandazioni del CNEL- Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (19 luglio 2006) . Un'efficace applicazione del Protocollo di Kyoto – sottolinea il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro - presuppone un coinvolgimento attivo non solo dei Paesi industrializzati, ma anche dei Paesi caratterizzati da una rapida industrializzazione e di quelli in via di sviluppo. Questi Stati, infatti, sebbene nel 1997 fossero responsabili di una bassa quota delle emissioni globali, stanno ora diventando i maggiori emittenti di

gas ad effetto serra, senza contare che gli Stati Uniti d'America non hanno sottoscritto il Protocollo, scegliendo invece una strada basata su accordi bilaterali e volontari.

" Di fatto- sottolinea il CNEL - fino ad oggi, solo l'Unione Europea ha intrapreso azioni e misure concrete per la lotta ai cambiamenti climatici. Tale situazione non solo rischia di non consentire il raggiungimento degli obiettivi ambientali previsti dal Protocollo di Kyoto, con le gravi conseguenze ambientali diagnosticate dalla Commissione delle N.U. (siccità, desertificazione, innalzamento del livello del mare, ecc.), ma anche di determinare serie ripercussioni economiche sui sistemi produttivi europei, ed italiano in particolare, compromettendo la loro competitività. Si pone quindi l'esigenza di aprire una seria riflessione sullo stato d'attuazione del Protocollo di Kyoto, di cui il Governo italiano si dovrebbe fare portatore in sede europea, sia relativamente al contesto internazionale e sia con riferimento al contesto nazionale."

L'Unione Europea ha ratificato il Protocollo di Kyoto il 4 marzo 2002, ed ha attribuito a ciascuno Stato membro specifici obiettivi di riduzione (c.d. *burden sharing agreement*).

Per L'Italia è stato stabilito che dovrà ridurre, nel periodo 2008-2012, le proprie emissioni nazionali nella misura del 6.5% rispetto ai livelli del 1990. *Il Piano italiano per il triennio 2005/2007* è stato definitivamente adottato dal Governo, a seguito dell'approvazione della Commissione europea, nel febbraio 2006, con un forte ritardo rispetto agli altri Paesi UE.

Già nel primo anno di applicazione della Direttiva, è emerso che l'obiettivo stabilito a Kyoto per il nostro Paese si sta rivelando particolarmente oneroso per l'apparato economico italiano. "

Lo scenario che attende l'Italia – rilevava già nel 2006 il CNEL – nella seconda fase di applicazione della Direttiva Emissions Trading appare, ancora più critico, soprattutto alla luce dei criteri fissati dalla Commissione europea per l'elaborazione del secondo PNA.

La Commissione europea richiede, infatti, ai Paesi che hanno difficoltà a raggiungere gli obiettivi di Kyoto, tra cui l'Italia, ulteriori riduzioni per il periodo 2008-2012. Nel caso italiano si potrebbe raggiungere un ulteriore taglio tra il 12 e il 16% delle quote assegnate. Questo comporterebbe ulteriori oneri per l'industria italiana, con immediate ripercussioni sulla produzione e sull'occupazione

In questo scenario – sottolinea il CNEL- ogni ipotesi di ripresa dell'economia italiana troverebbe davanti a sé un ostacolo rappresentato dalla necessità di procedere ad acquisti di quote sempre maggiori, sia in termini di quantità sia di costi, oppure ad una limitazione dei livelli produttivi. D'altra parte è evidente che non sarà possibile, né per l'Italia né per altri Paesi, raggiungere gli obiettivi di riduzione dei gas ad effetto serra stabiliti a Kyoto solo con il meccanismo dell'Emissions Trading. Il rischio è quello di far ricadere solo sui settori produttivi inclusi nella Direttiva l'onere delle politiche e delle misure per il raggiungimento degli obiettivi prefissati.

Da quanto sopra – per il CNEL - consegue che, in ambito comunitario, bisognerebbe riproporre i temi relativi agli obiettivi assunti dall'Unione europea in sede di Protocollo di Kyoto, alla loro traduzione in termini di Burden Sharing Agreement e, alla prossima

fase d'attuazione del sistema d'Emissions Trading, sulla base dei concreti risultati e delle conseguenze derivanti dal primo periodo di applicazione della Direttiva, in modo da migliorarne l'applicabilità e l'efficacia, anche in relazione alla competitività dei settori industriali interessati.

Inoltre, accanto allo sviluppo delle politiche e misure interne, occorre sviluppare il ricorso ai meccanismi della cooperazione ambientale internazionale (Joint Implementation e Clean Development Mechanism), come misura essenziale per consentire al nostro Paese di tener fede all'ambizioso obiettivo assunto, senza che ciò determini contraccolpi sulla crescita economica.

19 luglio 2006: LE PROPOSTE DEL CNEL

Per il CNEL, va posta particolare attenzione a non sottoporre i settori produttivi interessati alla concorrenza internazionale, anche extraeuropea, a particolari oneri aggiuntivi che correrebbero il rischio di comprometterne il livello di competitività.

A questo fine si ritiene necessario riproporre:

In ambito internazionale, il coinvolgimento dei Paesi industrializzati (in particolare gli Stati Uniti) e di quelli in corso di rapida industrializzazione rimasti estranei alla sottoscrizione del Protocollo di Kyoto. Questi ultimi Stati infatti, sebbene fossero, nel 1997, responsabili di una bassa quota delle emissioni globali, stanno ora diventando i maggiori emittenti di gas a effetto serra.

In ambito Europeo si ritiene necessario riproporre quanto segue:

- nella attribuzione delle quote di emissioni occorre tener conto della rinuncia all'uso dell'energia nucleare effettuata da alcuni Paesi;
- recuperare il gap registrato dall'Italia nella prima fase di attuazione della Direttiva Emissions Trading (i dati della Commissione europea mostrano un gap tra quote assegnate e emissioni effettive di circa 8 Mt, a differenza della maggior parte dei Paesi europei). Questo primo anno di applicazione del sistema ha infatti evidenziato forti incongruenze sul funzionamento della Direttiva nei vari Paesi UE, introducendo di fatto distorsioni competitive tra gli stessi settori industriali presenti in Europa. Al riguardo un primo importante correttivo può derivare dalla introduzione di meccanismi di comparazione dell'efficienza tra settori produttivi omogenei a livello europeo;

In ambito nazionale si ritiene necessario:

- reinserire, confermando l'esigenza di implementare la conoscenza di dati il più possibile oggettivi, il prossimo PNA nel contesto della strategia generale del Paese per la lotta ai cambiamenti climatici, riesaminando la delibera CIPE 123/2002, anche alla luce del contributo alle emissioni proveniente da altri compatti e settori.
- Non è infatti possibile far ricadere solo sui settori industriali, che rientrano nell'Emissions Trading, l'onere principale delle politiche e delle misure per il raggiungimento degli obiettivi di Kyoto;
- Affiancare al sistema dell'Emissions Trading altre misure e strumenti che contribuiscano alla riduzione delle emissioni di gas a effetto serra provenienti da altri settori, quali il terziario e i trasporti.

III. Le parti sociali italiane auspiciano chiarimenti - I Piani nazionali, in attuazione del Protocollo di Kyoto, fissano per ciascuno Stato membro il limite dei quantitativi totali di CO₂ che possono essere emessi dagli impianti che rientrano nel sistema UE di scambio delle quote di emissione (EU ETS) e specificano il numero di quote di emissione di CO₂ spettanti a ciascun impianto.

La Commissione europea è responsabile della valutazione delle proposte degli Stati membri sulla base di 12 criteri.

Sulla base di questi criteri la Commissione ha accolto il Piano nazionale dell'Italia a condizione che vi siano apportati cambiamenti, tra i quali la riduzione del quantitativo totale di quote di emissione proposto.

L'assegnazione annua autorizzata di quote di emissione è pari a 195,8 milioni di tonnellate di CO₂, esattamente 13,2 milioni in meno dei 209,0 proposto dall'Italia.

In questo senso la Commissione invita l'Italia ad apportare cambiamenti al piano in relazione ai seguenti punti:

- fornire maggiori informazioni sul trattamento che riserverà ai nuovi soggetti che entreranno nel sistema di scambio delle quote di emissione;
- inserire nel piano gli impianti di combustione (ad esempio gli impianti di cracking), come fatto da tutti gli altri Stati membri.
- eliminare diversi adeguamenti ex-post previsti;
- il quantitativo massimo totale dei crediti di emissione concessi a titolo di progetti che rientrano nel protocollo di Kyoto, eseguiti in paesi terzi sulla base delle norme di detto protocollo e che gli operatori possono utilizzare per rispettare i propri impegni in materia di emissioni, non devono superare più del 15% circa del totale annuo.

E' del tutto evidente come non sarà semplice rispondere alle osservazioni della Commissione, così come è evidente che le osservazioni della Commissione potranno creare non piccoli problemi al nostro sistema produttivo.

" Si tenga conto che - memori dei risultati del Primo piano di assegnazione relativo al periodo 2005-2007 - già nella fase preparatoria dell'attuale Piano CGIL, CISL, UIL, sono state avanzate numerose perplessità sul sistema europeo di costruzione dei piani di assegnazione. Per questo motivo è nostra intenzione chiedere, unitariamente, una verifica al ministero dell'Ambiente su come il Governo intende rispondere alle osservazioni della Commissione " (Claudio Falasca Cgil maggio 2007).

4. Intanto - il 7 Giugno 2007 - il G8 ha aperto la via ai negoziati del dopo Kyoto / E ci si comincia a preparare al vertice di Bali (dicembre 2007)

Il Commissario comunitario Peter Mandelson ha lanciato un appello solenne ai dirigenti del "G8 + 5" (Canada, Germania, Stati Uniti, Francia, Italia, Giappone, Regno Unito e Russia + i 5 paesi emergenti: Africa del Sud, Brasile, Cina, India e Messico) affinché accettino compromessi, per permettere la conclusione dei negoziati di Doha nei prossimi due mesi evitando così che il ciclo non prenda ancora anni di ritardo : "Qualora non raggiungessimo un accordo sul commercio oggi, quali chances

avremmo di raggiungere un accordo su una questione ancora più delicata, quella del cambiamento climatico?"

Il sistema comunitario di scambi di quote di emissione è di gran lunga il progresso concreto più rilevante nella lotta mondiale contro il cambiamento climatico.

Intanto, il G 8 - esteso ai cinque grandi paesi emergenti (Heiligendamm, 6-8 giugno 2007) - ha espresso un'accordo per l'avvio di negoziati internazionali nel quadro ONU (a dicembre 2007 per concluderli nel 2009) per negoziare un accordo post-Kyoto per il periodo successivo al 2012.

Il 7 giugno 2007, gli 8 Paesi più industrializzati (responsabili del 40% delle emissioni di CO₂) *hanno trovato un compromesso non vincolante*, ma che apre la via ai negoziati del dopo- Kyoto nel quadro ONU.

E' chiaro che dobbiamo perseguire (e intenderci) su misure e obiettivi vincolanti, misurabili e esecutori.

La signora Merkel - convinta che il fatto di ottenere un Accordo internazionale nell'ambito delle Nazioni unite "non è negoziabile" e che il G8 doveva - appunto - preparare il terreno per un Accordo internazionale - auspica che i negoziati possano iniziare in dicembre. Convinta che la lotta contro il cambiamento climatico renda necessario che "tutti i protagonisti principali siano a bordo", *Angela Merkel* ritiene che la proposta americana costituisce "un progresso" e che tutte le proposte siano benvenute, purché portino ad un processo nell'ambito delle Nazioni Unite, volto ad ottenere riduzioni supplementari, per sostituire il Protocollo di Kyoto, quando questo scadrà.

Il Commissario europeo all'ambiente, *Stavros Dimas*, non ha detto nulla di diverso, dichiarando - il 5 giugno - in occasione della Giornata mondiale dell'ambiente: "la battaglia (contro il cambiamento climatico) puo' ancora essere vinta. Per far questo, occorrono riduzioni obbligatorie dei gas a effetto serra con obiettivi; e uno scadenzario a cui partecipi tutta la comunità internazionale nell'ambito delle Nazioni Unite". Da parte sua Barroso ha precisato: "Vediamo posizioni che evolvono per quanto riguarda gli Stati Uniti e la Cina, i paesi che generano più emissioni al livello mondiale. Si tratta di due passi in avanti. Sul piano globale, abbiamo attraversato il Rubicone. Il problema non è più di sapere se il mondo debba agire, ma come e quando agirà." Il fatto che il G 8 abbia riconosciuto la necessità di obiettivi vincolanti sulla riduzione di gas a effetto serra è un importante segnale. L'accordo non sperato (come ha detto Sarkozy) è - per Blair - un gran passo avanti.

In base al compromesso, i dirigenti del G 8 riconoscono (oltre la necessaria stabilizzazione delle emissioni globali) la necessità di ridurre sostanzialmente le emissioni di gas a effetto serra; e di tener presenti le decisioni di UE, Canada e Giappone (che prevedono una riduzione almeno della metà delle emissioni entro il 2050).

Dal Comunicato Finale emerge che gli obiettivi di riduzione non sono vincolanti. Bush su questo punto non ha fatto concessioni: ma gli USA - che non hanno ratificato il protocollo di Kyoto - ammettono per la prima volta di dover ridurre le emissioni.

Le ambiziose strategie climatiche annunciate da India e Cina hanno contribuito al passo avanti. Gli americani hanno fatto della partecipazione dei paesi emergenti -con grandi emissioni di CO₂ ma senza responsabilità storica nel riscaldamento planetario - una condizione preliminare a un loro impegno. Gli Stati Uniti - contrari a qualsiasi obiettivo vincolante - non intendono comunque rimanere isolati: da qui loro iniziativa in favore del clima, presentata il 31 maggio, che mira ad associare anche i quindici

paesi che generano le maggiori emissioni di gas a effetto serra - compresi i paesi emergenti che non sono vincolati dal Protocollo di Kyoto - per intendersi, entro la fine del 2008, su un "obiettivo globale a lungo termine", ma non definito, di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra .

Il Comunicato del G 8 contiene un invito alle principali economie emergenti per unirsi ai paesi industrializzati.

Il testo non ha precisazioni per il periodo di riferimento che sarà base del calcolo delle riduzioni (per l'UE è il 1990, anno di riferimento del Protocollo di Kyoto e per il Canada l'attuale livello di emissioni).

Contrariamente alle speranze della signora Merkel non vi è riferimento alla necessità di limitare l'aumento di temperatura a 2 gradi Celsius al di sopra del livello esistente prima della rivoluzione industriale (indispensabile - per gli esperti internazionali del GIEC-Gruppo intergovernativo di esperti climatici - per evitare che il mutamento del clima arrivi a drammatiche proporzioni): ma il testo cita i lavori del GIEC e presenta la presa in conto delle conoscenze scientifiche esposte nelle relazioni come base per gli orientamenti del G 8.

Per Friends of the Earth Europe il G 8 ha trovato un accordo debole, ma che sottolinea la necessità di lottare contro il mutamento climatico. Ammette che la Germania ha ottenuto progressi grazie alla signora Merkel ma il G 8 non si è impegnato in seri obiettivi per ridurre le emissioni di gas a effetto serra.

5. I QUESITI DI CUI QUI DIBATTERE

Parlamento Europeo - Tra i vari gruppi politici del PE, quali sono i punti di convergenza e divergenza più evidenti? Chi - e come - si fa carico delle difficoltà italiane? C'è una posizione unitaria in vista di Bali?

Governo Italia - A livello comunitario - e a livello internazionale - quali sono le posizioni del Governo italiano (che si tratti del dopo-Kyoto; o della seconda fase di attuazione della direttiva Emissions Trading 2008 – 2012 in Italia)? C'è una posizione unitaria, del governo e dell'Italia?

WWF Italia - Cosa suggerisce (anche per tener conto anche delle raccomandazioni del CNEL)?

Regione - Passando dalla teoria alla realtà, quali sono i problemi che si incontrano, nell'attuazione delle strategie - e - normative comunitarie e internazionali? E per una partecipazione – effettiva – alla loro messa a punto?

Oggi la strategia di lotta è basata sul principio del "chi inquina paga", ma - intanto - si continua a Inquinare. A quando una vera riconversione futurista dei sistemi produttivi in modo da diventare capaci di smettere di inquinare..?



2006

Appuntamenti europei a Roma -N. 4

Unione europea, vacanze in Italia e rilancio economico

Tavola rotonda promossa da Silvana Paruolo

8 maggio 16.30 - Caffè Notegen - Via del Babuino 159 Roma

**L'evento è stato registrato - e trasmesso - da Radio Radicale
<http://www.radioradicale.it>**

INTRODUCE e COORDINA



Silvana **PARUOLO** Giornalista - Membro del Team Europe UE

DIBATTITO CON:

Maria Pia **GARAVAGLIA** Vice Sindaco di Roma - Delegata per il Turismo -

Antonio **CENCI** Anci Coordinatore della Consulta Turismo -

Umberto **MATUSCELLI** Presidente Associazione nazionale Direttori di Albergo Lazio-

Massimo **BETTOIA** Imprenditore

Valentino **PIANA** Direttore dell'Economics Web Institute -

Luca **BERGAMO** Direttore di Glocal Forum -



COMUNICATO STAMPA DI SILVANA PARUOLO

"Appuntamenti europei a Roma" è una iniziativa che vuole promuovere cultura europea e internazionale, creando momenti di partecipazione, e di dibattito vero. Obiettivo?

Capire e far capire (delineando lo Stato dell'arte dei lavori concernenti strategie e politiche settoriali) per potere contribuire alla costruzione di un mondo migliore.

Il quarto appuntamento - organizzato da Silvana Paruolo che lo introdurrà - è per il 18 maggio 2006, alle 16.30, presso il Caffè Notegen (Via del Babuino **159** Roma Centro storico): la cui radio web trasmetterà l'evento.

Vi si parlerà di "Ue, vacanze in Italia e rilancio economico".

UNIONE EUROPEA - Globalizzazione, cambiamenti demografici ed evoluzione dei trasporti sono fattori decisivi nella rapida crescita dell'industria europea del turismo. Il turismo è un settore trasversale che ha un impatto su molti altri compatti (trasporti, edilizia, commercio), nonché sui numerosi settori che realizzano prodotti-vacanza oppure offrono servizi ed eventi connessi - o collegabili - ai viaggi di svago o di lavoro. Il settore del turismo, in senso stretto, rappresenta oltre il 4% del PIL dell'Unione europea (8 milioni di posti di lavoro). Malgrado la presenza di alcune grandi società internazionali, si tratta di un settore dominato prevalentemente da piccole e medie imprese (pmi). Entro il 2020, l'OMT (Organizzazione mondiale del turismo) prevede 717 milioni di arrivi transfrontalieri di turisti, cioè, un tasso di crescita annuo del 3% (con una crescita maggiore in Europa centrale e orientale, che in Europa occidentale).

Tuttavia, anche se l'Europa è la regione più visitata al mondo - che accoglie quasi il 60% di tutto il turismo internazionale mondiale - gli arrivi di turisti internazionali vi stanno crescendo ad un ritmo inferiore alla media mondiale.

L'emergere di nuove destinazioni accresce - ulteriormente - la concorrenza alla quale l'UE è esposta a livello mondiale.

Circa l'Italia: l'industria del turismo è sempre stata un tradizionale punto di forza dell'economia italiana - e un volano per molti altri settori, dal made in Italy fino alla cantieristica navale ecc.- ma oggi vive un momento difficile, e questo nel momento in cui questo comparto conosce un elevato tasso di crescita a livello mondiale. L'Italia - sorpassata da Francia Spagna USA e Cina - è scivolata al 5 posto. E se l'incoming (viaggi d'affari e viaggi per vacanza) non ride, alcuni fra i maggiori operatori italiani specializzati nell'outgoing attraversano una fase di gravi difficoltà finanziarie.

Dal 2003, in contro-tendenza con quanto avviene nel resto del paese, a Roma sono cresciuti il numero di turisti , e l'intero comparto turistico (228.000 imprese attive nel settore).

Il "caso Roma" può esser letto come una buona pratica?

Una cosa è certa, dal 2001, la città eterna ha puntato sulla moltiplicazione della sua offerta culturale - da qui, la creazione dell'auditorium, le case del jazz, del cinema, del teatro, decine di biblioteche e teatri di quartiere anche periferici; la notte bianca, centinaia di appuntamenti ogni dì - e su un miglioramento dell'ospitalità alberghiera.

E ora? Che fare?

Cosa propongono Ue, enti locali, operatori ed esperti per un turismo - competitivo e capace di creare nuovi e migliori posti di lavoro - ma anche sostenibile (cioé che sappia rispettare biodiversità e funzione ecosistemica, ambiente paesaggio e risorse naturali come patrimoni artististici e culturali; e valori , tradizioni e identità, locali e sociali)?

C'è un problema di governance, a livello europeo, e al livello nazionale?

Una cosa è certa - se non si vuole imboccare una presunta scorciatoia verso lo sviluppo, che punta, innanzitutto, a ridurre costo del lavoro, e diritti sociali e dei lavoratori - servono nuove idee.

Per quanto riguarda l'Unione europea - poiché molti turisti considerano l'Europa una destinazione unica - il 21 marzo 2006 è stato lanciato un "Portale internet delle destinazioni turistiche europee" (www.visit-europe.com): un unico punto d'ingresso all'informazione turistica pan-europea, che fornisce informazioni pratiche (trasporti salute calendari) e raccomandazioni (dove andare, cosa fare e links con i siti web nazionali).

Il nuovo portale (www.visit-europe.com) – che sarà gestito dalla Commissione europea del turismo, composta dagli Uffici nazionali per il turismo di 33 Paesi – apre di certo una nuova dimensione nella cooperazione per il turismo europeo.

Inoltre, la Comunicazione "Una nuova politica europea del turismo: rafforzare il partenariato per il turismo in Europa" del 2006 (per apportare un valore aggiunto europeo agli sforzi intrapresi dai singoli Stati membri e relativi enti locali) – oltre che una migliore promozione delle destinazioni europee – in estrema sintesi propone in particolare :

- un maggiore coordinamento delle politiche Gli Stati membri e gli operatori del settore saranno regolarmente consultati: ad esempio per il Libro verde sugli affari marittimi, che riguarderà anche il turismo costiero e marino;
- un migliore uso degli strumenti finanziari comunitari disponibili: in materia c'è una Guida internet per il settore turistico (curata dalla DG Impresa della Commissione europea)
- "un'Agenda europea per il turismo" per promuovere la sostenibilità del settore: in merito la Commissione presenterà - entro il 2007 - una proposta relativa ad un'Agenda 21, basata sulle raccomandazioni del Gruppo per la sostenibilità del turismo (composto dagli operatori del settore) che dovrebbero essere varate entro febbraio 2007 .
- semplificazione e miglioramento della regolamentazione del turismo: la normativa in materia di turismo rientrerà nel processo per il miglioramento della qualità della legislazione comunitaria (cfr. [MEMO/05/340](#))
- una maggiore comprensione e visibilità del settore turismo: migliori statistiche, Forum europeo annuale del turismo .

Questo lo stato dell'arte – odierno - dei lavori a livello Ue. Ciò detto, resta da chiedersi se non sarebbe opportuna una vera e propria politica europea comunitaria.

Se entrasse in vigore il Progetto di Trattato costituzionale, oggi in corso di ratifica, l'attuale base giuridica sarebbe - almeno parzialmente – migliorata....



2006

Appuntamenti europei a Roma – N. 3

Partenariato euromediterraneo: a che punto siamo?

Tavola rotonda promossa da Silvana Paruolo

29 marzo 2006 - ore 18- Caffè Notegen – Roma



DIBATTITO CON:

Silvana **PARUOLO** - Giornalista e Membro del Team Europe UE

Hatem **ABDELCADER** - Primo Segretario - Ambasciata d'Egitto

Roberto **CARPANO** - Team Europe – Ue -

Carlo **CORAZZA** - Commissione europea a Roma -

Pasqualina **NAPOLETANO** - Europarlamentare

Cosimo **RISI** - Ministro Plenipotenziario -Farnesina-

Fabio **PELLEGRINI** - Vice-presidente dell'AICCRE – Copgem



Introduzione di Silvana Paruolo

Tenendo conto che in Israele si è alla vigilia delle elezioni politiche, che il 24 marzo scorso c'è stata la 5° Conferenza dei ministri del commercio, e che il 26-27 marzo c'è stata una sessione APEM (Assemblea parlamentare euromediterranea), l'attualità del tema risulterà a tutti più che evidente. Come in tutti gli "Appuntamenti europei a Roma" l'obiettivo di fondo dell'iniziativa è solo uno: capire e far capire, a livello politico, e a livello operativo.

In un contesto di mondializzazione crescente, l'Unione europea resta il principale partner commerciale dei Paesi mediterranei, sia per le merci sia per i servizi. Più del 50% degli scambi della regione si effettuano con l'Ue che, per certi paesi, costituisce la destinazione di più del 70% delle loro esportazioni. L'Europa è anche il primo investitore estero nella regione (36% dell'investimento totale), e la prima fonte di assistenza tecnica. Tuttavia, all'ultimo Vertice celebrativo di dieci anni di Barcellona, erano assenti ben 8 capi di Stato della sponda meridionale... Perché? Solo per divergenze sulla definizione del termine "terrorismo"?

Malgrado il partenariato euro-med, purtroppo, i divari tra le due sponde del mediterraneo si sono aggravati. Il libero-scambio industriale non ha incrementato la crescita del sud, e il fenomeno dei flussi migratori è ovunque in crescita. La concorrenza con i mercati europei ha parzialmente migliorato la qualità dei loro prodotti. L'integrazione sud-sud non è stato un risultato naturale della liberalizzazione..

Che bilancio trarre del partenariato euromediterraneo, praticato prima della nuova Politica europea di vicinato (PEV)?

Va riformato?

Ciò detto - per il processo di Barcellona - cosa cambia con la nuova Politica europea di vicinato , e la nuova Programmazione 2007-2013 (*scatola di risorse da ripartire*): non solo a livello di metodo, ma anche a livello di risorse, e di efficacia?

La PEV si indirizza a Russia, Ucraina, Bielorussia , Moldavia, tutti i paesi mediterranei (PM), all'Azerbaidjan e alla Georgia. Come giustamente sottolineato dal Femise, sono in gioco i 25 paesi Ue + 3 candidati (Romania Bulgaria Turchia) + 6 candidati potenziali (Albania, Bosnia-Erzegovina, Croazia, ex Repubblica jugoslava di Macedonia, Serbia e Montenegro) + 16 vicini (di cui 9 Med). C'è il rischio di disintegrare l'identità mediterranea, e di annacquare il processo di Barcellona (riducendone risorse finanziarie, e assistenza tecnica ecc.)? O piuttosto la Politica europea di vicinato diventerà un mezzo per consolidare il processo di Barcellona in un contesto allargato? Dinanzi alla mondializzazione e le sue sfide, oggi più che mai, serve più Europa. E serve un'efficace Politica estera e di sicurezza - europea – che sappia rafforzare l'iniziativa dell'Ue nel Mediterraneo e nel Medio Oriente: cercando una soluzione del conflitto israelo-palestinese sulla base del principio "due popoli, due Stati"; estendendo la cooperazione euromediterranea anche ai Paesi del Golfo (almeno per alcuni aspetti); ecc. Istituzionalizzando un Consiglio europeo euro-med, come suggerisce Emma Bonino?

La distinzione fra Mediterraneo e Nordic dimension è visibile anche nei programmi delle presidenze semestrali. "L'Europa del Nord che troverà un proprio interprete nella presidenza finalndese della seconda metà dei quest'anno, è un'Europa lontana dai pericoli e dai conflitti, a bassissima densità demografica, ad alta tecnologia e ad alto reddito, interessata alla geografia dell'energia e ad un rapporto di buon vicinato con l'orso russo. L'Europa mediterranea è contigua all'area di crisi mediorientale, è densamente popolata e a più basso reddito e soggetta a massicce immigrazioni, ha un'economia ricca ma matura e con minori contenuti tecnologici, ma vede nelle nuove rotte fra Cina e Mediterraneo un'opportunità secolare per rilanciare un ruolo strategico planetario nello snodo dei commerci" (Lapo Pistelli Limes 1-2006).

La nuova Politica europea di vicinato definisce un insieme di priorità, finalizzate ad un avvicinamento all'Unione; e integra poi queste priorità in Piani d'Azione - adottati congiuntamente - che ricoprono un certo numero di campi-chiave che richiede azioni specifiche. Il modello economico della nuova PEV è quello dello Spazio economico europeo, sia pure con nuove prospettive d'integrazione a geometria variabile. Per quanto riguarda i Paesi mediterranei (PM), la PEV va "attuata nel quadro del processo di Barcellona e degli Accordi di associazione conclusi con ciascuno dei paesi partners".

A differenza di Barcellona – che proponeva un approccio basato sostanzialmente su uno smantellamento delle barriere tariffarie industriali, e su un’armonizzazione progressiva dei quadri regolamentari e legislativi - la PEV propone una chiara Agenda di riforme istituzionali, con temi prioritari e ritmo specifico secondi i capitoli; un sostegno rafforzato a infrastrutture mediterranee, e all’interconnessione delle infrastrutture euro-mediterraneo, tramite un’azione concertata dello strumento che sostituirà Meda (aiuti) e Bei (prestiti); ecc.

E ancora, *a livello operativo, come funziona il partenariato euromed?* Un esempio per tutti? Euromed Heritage.

E quale ruolo – nel partenariato euromediterraneo - per regioni, comuni e province?
Quale ruolo per società civile, e parti sociali?

C’è un rischio di burocratizzazione generale?

Questi – in estrema sintesi - i quesiti principali di cui si dibatterà



2006 Appuntamenti europei a Roma N. 2

BOLKESTEIN: perché tanti no? E ora?

Tavola rotonda promossa da Silvana Paruolo

20 Febbraio 2006 - Caffè Notegen – Roma

L’evento è stato trasmesso da Radio Radicale il 27 febbraio alle 18h



DIBATTITO CON:

Carlo **CORAZZA** Commissione europea -

Michele **GENTILE** Cgil nazionale -

Adriano **LABBUCCI** Presidente del Consiglio - Provincia di Roma-

Roberto **MUSACCHIO** Sinistra unitaria europea al Parlamento europeo



COMUNICATO STAMPA DI SILVANA PARUOLO

I servizi rappresentano il 70% del PIL dell'Unione europea: il che significa un enorme potenziale di specializzazione (in particolare per i servizi mercificati e mercificabili), sviluppo, e... soprattutto.. nuovi posti di lavoro.

La liberalizzazione dei servizi è un obiettivo da inserire nel processo di completamento del mercato interno.

Infatti – tuttora - non mancano barriere occulte, e protezionismi vari, che ostacolano un vero Mercato europeo dei servizi.. e tutti i vantaggi che ne potrebbero derivare per Spesa pubblica e Consumatori europei.....Ovviamente, una volta superati i rischi di dumping sociale (individuati - nonostante vi sia in vigore una direttiva comunitaria sul distacco dei lavoratori - nel principio di Paese d'origine), e i rischi di privatizzazione occulta di Servizi pubblici essenziali (quali ad esempio sanità e istruzione) rischi intravisti in una vera liberalizzazione dei servizi, in particolare da tutti i sindacati europei.

Dopo due anni d'aspri dibattiti e polemiche, la vecchia proposta Bolkestein esce dal Parlamento europeo completamente rivista, e con un testo che lascia aperte più questioni di quanto non ne risolva...

Il testo di compromesso varato il 16 febbraio sarà ora ripreso dalla Commissione europea, e soprattutto, dovrà passare (forse già a maggio) all'esame del Consiglio dei ministri, cioè dei governi. Per poi tornare - in seconda lettura - al Parlamento europeo.

In definitiva, la direttiva potrebbe essere adottata – dagli stati - tra il 2009 e il 2011.

Riferendomi ai partiti italiani - a favore di questo Compromesso - hanno votato DS Margherita Forza Italia e Udc. Contrari invece i Radicali , Rifondazione comunista , Verdi e Lega .

I "no" sono tanti, e spesso con motivazioni diverse, se non proprio opposte. Per alcuni si liberalizza troppo, a tutto vantaggio (nonostante la direttiva comunitaria - già in vigore - sul distacco dei lavoratori) di dumping sociale e del rischio di privatizzare

Servizi pubblici essenziali. Per altri - è il caso dei radicali italiani - con questo Compromesso non si liberalizza abbastanza. "Vince - come dice Emma Bonino - l'Europa dei ricchi (dal momento che non si tocca il potere di lobbys e corporazioni, e dal momento che degli europarlamentari "introvertiti" si guardano l'ombellico e proteggono mercati. Se si va avanti così, rischiano di essere travolti dalla competizione internazionale)"?

Si liberalizza troppo, o troppo poco?

Il principio del Paese di origine è stato eliminato? E Ora?

Questi ed altri .. i quesiti di cui si discuterà.



2006

Appuntamenti europei a Roma N. 1

L'Unione europea e il suo futuro: tra conti, sfide, e priorità

Tavola rotonda promossa da Silvana Paruolo

26 gennaio 2006 - Libreria Croce – Roma



DIBATTITO CON:

Silvana **PARUOLO** Giornalista e Team Europe UE

Pier Virgilio **DASTOLI** Commissione europea

Gianni **PITTELLA** Gruppo PSE al Parlamento Europeo

Vincenzo **VITA** Assessore alla cultura Provincia di Roma

In questo dibattito, sono stati sottolineati , in particolare, i limiti dell'Accordo raggiunto - nel dicembre scorso - dai Capi di stato e di governo sulle prospettive finanziarie dell'Unione europea (2007-2013); e le possibili ipotesi d'azione che sembrano vadano delineandosi (dopo il " no " dei referendum- di ratifica - francese e olandese) nel quadro della riflessione in corso, sul futuro del nuovo Progetto di Trattato

Appuntamenti europei a Roma

L'Angolo delle Ricerche e Pubblicazioni



LE BILLET DE LASAIRE - JUIN 2008

Vu de Rome : après le vote irlandais... Questions sur l'Europe

Lire le billet de Silvana Paruolo

* * * * *

Nasce l'Unione per il Mediterraneo

- v. <http://www.filt.lombardia.it/home/images/Download/Nostop/NS60.pdfù>

* * * * *

UE : le Traité modificatif de Lisbonne et le futur de l'Union européenne

par Silvana Paruolo

(CGIL nationale /Secrétariat pour l'Europe – et Membre du Team Europe Ue)

Questo testo è stato presentato alla Nona biennale di Lasaire (St.Etienne France - settembre 2008) ed è leggibile anche nel sito web di Lasaire

SOMMAIRE

1. Introduction
2. Dès la convention à l'accord 2007
3. L'accord politique de 2007 : quels coûts et quelles avancées ?
 - 3.1 Adieu constitution européenne !
 - 3.2 Délimitation des compétences et droit de retrait
 - 3.3 Un mécanisme de contrôle renforcé de la subsidiarité
 - 3.4 Plus de démocratie et la possibilité d'initiative citoyenne
 - 3-5 Des importantes innovations institutionnelles
 - 3.6 La structure en piliers disparaît -elle vraiment ?
 - a. L' espace de liberté, de sécurité
 - b. La Pesc et la défense
 - 3.7 Qu'est-ce qui change pour les autres politiques de l'Ue?
 - 3.8 Le social dans les objectifs de l'Union européenne
 - 3.9 Quels changements pour la politique sociale ?
 - 3.10 Pas en arrière pour le social et la Charte des droits fondamentaux ?
 - a. Le rôle des partenaires sociaux et et du dialogue social européen
 - b. La politique sociale
 - c. Les services publics
 - d. La CEDU du Conseil d'Europe et la Charte Ue

e. La Charte des droits fondamentaux de l'Ue

4 Quoi faire ?

De la ratification aux possibles scénarios d'intégration

Faut-il plus d'Europe ?

En d'autres termes vaut-il mieux viser à plus de coopération

intergouvernementales ? Ou bien à une plus grande intégration européenne ??

4.4 Quel futur pour l'Union pour la Méditerranée ?

Les priorités de la Confédération européenne des syndicats

Les priorités en Italie

Bibliographie essentielle

- Silvana Paruolo *Mercato unico e integrazione europea* Parte Prima e Parte Seconda - Ediesse 1988
- Et ses articles lisibles dans la revue "Affari sociali internazionali" (Franco Angeli editore) 1985-2008
- Jean Claude Piris *Il processo di riforma dell'Ue* Cide 2006
- Jacques Ziller *Il nuovo trattato europeo* Il Mulino 2007

1. Introduction

Avec leur référendum, en juin 2008, les Irlandais ont rejeté le Traité de Lisbonne qui d'un coup redévient d'extrême actualité. Le processus de ratification doit continuer... Mais y a-t-il un lien avec les précédents rejets, français et hollandais (Pays fondateurs) ? Oui. C'est la raison pour laquelle le message qu'il faut en tirer, à mon avis, ne regarde pas seulement le Traité de Lisbonne; mais regarde – aussi et surtout – l'Union Européenne telle qu'elle est et ses modalités de dépense de l'argent communautaire (qu'il s'agisse de la PAC, de la politique de formation tout au long de la vie / LLL(lifelong learning) etc). Le nombre de citoyens européens qui en profite est limité à de petites castes de privilégiés, de politiciens et de « malaffare » !

D'où, la nécessité non seulement de relancer l'Union, mais aussi de procéder à une réforme profonde de l'Union, pour qu'elle puisse vraiment s'engager (avant tout) dans la construction d'un Espace Social (conçu comme un ensemble articulé de politiques, de droits et de responsabilité sociale des

entreprises, et de relations industrielles) : un Espace Social, européen et mondial.

Cela implique plus d'Europe - politiquement forte, et cohérente avant tout - pour trouver des solutions aux problèmes que (dans le contexte de la mondialisation) aucun pays ne peut résoudre tout seul: la gestion du commerce mondial avec plus de règles sociales et environnementales et plus de réciprocité; la question des flux migratoires (grâce à une coopération différente et plus efficace); la sécurité alimentaire et énergétique; la concurrence des pays émergents pour s'assurer d'avance les matières premières; la croissance des inégalités et de la pauvreté extrême, etc.

Mais cela implique aussi que l'Union Européenne soit radicalement réformée, afin que les bénéficiaires de ces politiques (réformées et/ou nouvelles) puissent être tous les citoyens européens et du monde mais aussi l'environnement.

Ainsi, il faut une Europe plus intégrée, plutôt qu'une Europe - toujours plus intergouvernementale - basée uniquement sur des grands projets. Et il faut une Europe avant tout capable de se faire entendre dans le monde (bien que des pays - comme le Congo, par exemple, ou ceux du Pacte Andin - préfèrent les investissements et les prêts des Chinois ou des USA et d'autres pays émergents aux aides de l'UE conditionnées à des règles sociales et environnementales); c'est-à-dire, il faut une Europe qui sache aussi imaginer des actions stratégiques dans le cadre de l'OMC, l'Organisation Mondiale du commerce, de l'OIT, l'Organisation Internationale du Travail, (dont les Conventions fondamentales ne suffisent pas pour faire face aux effets sociaux et salariaux de la globalisation) et de tous les autres organismes de l'ONU ; ainsi que de toutes les autres organisations internationales dont font également partie les pays membres de l'Union Européenne. La revendication d'un travail décent et les instruments aujourd'hui disponibles ne suffisent pas.

L'Union Européenne doit repenser ses modes d'intervention et il serait judicieux d'arrêter aussi une Agenda-Programme social qui aille dans ce sens.

La question à poser est celle-ci : « Quoi faire pour combattre le dumping social et des salaires; et pour construire la dimension sociale de la mondialisation (outre que pour avancer dans la construction de la dimension sociale européenne) ? ».

Et il faut le faire au plus vite, du moment que le choix de cette voie pourrait être un'alternative valable au choix (plus ou moins conscient) de démanteler (au nom d'une compétitivité entendue seulement comme abatage des coûts) les conquêtes sociales européennes; choix - ce dernier - dont (malheureusement) ne manquent pas des signes très clairs: de la décision de sortir la Charte des droits fondamentaux du traité de Lisbonne à l'accord

politique sur la directive européenne sur la durée maximale du travail (sur lequel j'espère que le Parlement européen saura, et pourra intervenir avec force), aux arrêts de la Cour de Justice européenne sur les cas Laval, Viking et Ruffert. Ces signes vont-t-ils devenir un trend (nous ne pouvons pas retourner aux conditions socio-sanitaires de la première révolution industrielle..) ?

En attendant une réponse, encore une question: dans ce contexte, pourquoi être surpris des « Non » français, hollandais et irlandais ? Et que faire ? S'engager dans la construction d'une dimension européenne ou plonger dans des sombres nationalismes ?

En Italie, aujourd'hui, les syndicats (entre autre) demandent une réduction d'impôts pour les travailleurs dépendants. Et ils précisent qu'aux mesures - du gouvernement actuel – contre les « fanulloni » (fainéants) dans l'emploi public, il faut joindre des mesures contre les « evasori fiscali », c'est-à-dire ceux qui ne payent pas les impôts, mais qui continuent à se servir de services publics.

D'autre part, on commence à parler aussi de la possibilité de créer un Fond souverain européen pour faire face à la crise.

Bien sûr, une relance intelligente de la demande publique et des investissements en infrastructures - comme en partie déjà indiqué par le Plan Delors - serait utile. Mais attention à ne pas négliger le fait que souvent les problèmes ne naissent pas d'un manque de ressources financières (voir - par exemple - la réalité du fonctionnement des Fonds structuraux de l'Ue). La question à se poser devrait – donc - être, toujours et avant tout, celle-ci : « Comment on dépense? Qui en sont les vrais bénéficiaires ? Peut-t-on améliorer l'efficacité des dépenses d'argent public? ».

Cela dit, comment est-t-on arrivé au traité de Lisbonne ? Quelles sont les nouveautés qu'il apporte ; et les différents scénarios futurs de l'Union ? Et quoi faire ?

2. Dès la Convention à l'Accord 2007

Dans l' Union européenne, aussi pour adapter le système décisionnel à l'élargissement, est née l'exigence d'une réforme des traités en vigueur. En 2001, pour rendre l'Union européenne plus démocratique efficace et transparente, on a décidé d'organiser - au lieu d'une Conférence intergouvernementale (CIG) - une Convention sur le futur de l'Europe. Entre mars 2002 et juillet 2003 la Convention a élaboré un *Projet de Traité constitutionnel*, qui aurait du remplacer - avec un texte unique - tous les traités actuels. Le projet de la Convention a été adopté, avec quelques modifications mineurs, par la CIG de 2004. Les Etats membres l'ont signé et puis soumis à la ratification de chaque pays membre.

Au cours de 2005 - chose désormais bien connue - le processus de ratification a rencontré beaucoup de difficultés, pour des raisons diamétralement opposées, qui vont du NON des euro-sceptiques au NON d'eurocéans convaincus, du NON des soutiens de la droite au NON des soutiens de la gauche .

Ainsi - sous l'impulsion des problèmes causés, en particulier, par les refus français et hollandais - on a décidé de lancer un processus de réflexion sur le futur de l' Europe. Après cette réflexion, on a eu le *Conseil européen des 21 et 22 juin 2007* .

En juin 2007, des Pays (en particulier les tchèques, les polonais, les britanniques et les hollandais) ont freiné. Et finalement - cédant à la pression de cette minorité - les 18 Pays qui avaient déjà ratifié le Projet de traité constitutionnel de 2004 ont opté pour *un Accord politique*, qui (entre autre chose) « envoie au grenier » toute référence de caractère constitutionnel (y compris hymne et drapeau). En fait, ce *Mandat* - sur la base duquel sera convoqué une nouvelle conférence intergouvernementale (la CIG de 2007) - demandait l'abandon du Projet constitutionnel; et précisait (entre autre chose) ce qui suit :

« La CIG est invitée à élaborer un « Traité modificatif » modifiant les traités actuels. Le *Traité sur l' Union Européenne* (TUE) conservera son titre actuel, tandis que le *Traité instituant la Communauté européenne* (TCE) sera intitulé *traité sur le fonctionnement de l' Union* ... Les innovations résultant des travaux de la CIG de 2004 seront incorporées dans le Traité UE et dans le Traité sur le fonctionnement de l' Union, comme indiqué dans le présent mandat . Les modifications à y apporter , sont clairement indiquées ci-dessous. Elles concernent en particulier les compétences respectives de l' Union Européenne et des Etats membres et leur délimitation, la spécificité de la politique étrangère et de sécurité commune, le rôle renforcé des parlements nationaux, le sort de la Charte des droits fondamentaux, ainsi que, dans le domaine de la coopération policière et judiciaire en matière pénale, un mécanisme permettant à certains Etats membres d'aller de l'avant dans un acte donné tout en permettant à d'autres de ne pas participer »

A' Lisbonne, en octobre 2007 - en ajoutant encore des modifications ultérieures (la clause de Ioannina, l'alphabet cyrillique de Bulgarie, l'augmentation du nombre de sièges au Parlement européen etc..) a ce qui avait été défini par le Mandat du Sommet de juin - la Cig de 2007 a adopté le *Traité de Lisbonne*.

Le 12 décembre 2007, les Présidents du Parlement européen, du Conseil, et de la Commission, signant et proclamant la Charte des Droits Fondamentaux, ont publiquement affirmé leur volonté irrévocable de lui rendre une valeur juridiquement contraignante pour les institutions de l' Union. Les droits des citoyens européens en sortiront renforcés dans des secteurs cruciaux comme la dignité humaine, les libertés fondamentales, l'égalité, la solidarité, la citoyenneté et la justice . L'UE n'est pas seulement « un calcul économique de coûts et de bénéfices »; c'est aussi « une communauté de valeurs ». N'est ce pas ?

« Nous n'aurions pas le droit - a souligné H.G Pottering, Président du Parlement européen - d'exiger le respect des droits de l' Homme dans le

monde si nous ne réussissons pas à traduire nos propres valeurs en droit positif dans l' UE ... C'est pour cette raison que la reconnaissance de la valeur juridiquement contraignante de la Charte des droits fondamentaux, a été, pour le Parlement européen, un élément indispensable de n'importe quel accord sur la réforme des traités » .

Le 13 décembre 2007, à Lisbonne (pour une valeur symbolique... alors que le faire à Bruxelles aurait été plus pratique et plus économique a tout point de vue, y compris écologique), les 27 pays membres ont solennellement signé « le traité de Lisbonne qui modifie le traité sur l'Union et le traité instituant la Communauté européenne », actuellement en cours de ratification. Il s'agit d'un traité, non plus constitutionnel, mais « modifiant » des traités actuels: résultat d'une négociation difficile; mais, en quelle mesure, le meilleur des résultats possibles?

Quelle Europe en sort ? Il en sort une Union européenne certainement de caractère moins unitaire, et à plusieurs vitesses ; et – qu'il s'agisse de Social, Défense, Monnaie, Shengen etc. – une Europe à géométrie encore plus variable.

Et surtout, pour ce qui concerne le social, en sort une Europe qui a choisi de reculer : avec des pas en arrière plus symboliques que réels?

Et cela dans une période historique (caractérisée par les défis de la mondialisation et de problèmes qu'aucun Etat ne peut vraiment résoudre seul) qui, au contraire, me semble demander plus d'Europe (et non moins d'Europe); et non pour mettre en selle un nouvel impérialisme européen (comme le chuchotent certains pays en voie de développement) mais pour construire un véritable Espace social, européen et mondial (à redefinir par rapport au débat des années '80).

Pour réfléchir sur l'Europe des années 2020- 2030 et sur les conditions nécessaires pour poursuivre les négociations de l'adhésion avec la Turquie, le Président français, N. Sarkozy, a demandé et obtenu un *Comité des Sages*. En même temps, un nouveau processus de ratification (dont le résultat n'est pas évident) est désormais démarré.

Par rapport au Projet approuvé par la Convention, dans le texte du Projet du Traité Constitutionnel approuvé par la CIG de 2004, on pouvait déjà constater des lacunes, des incongruités, et des difficultés de caractère politico-institutionnel (aujourd'hui encore en attente de réponse adéquates). Puis.. les coûts... et quelques nouveaux pas en avant .. de l'Accord politique de 2007.

3. L'accord politique de 2007 : quels coûts et quelles avancées ?

Qu'il s'agisse du 23 juin 2007 ou du 17 octobre 2007, il y a eu un déblocage: fait positif! Mais, en tenant compte du contexte actuel de globalisation, et d'interdépendance croissante, on pouvait faire mieux, en faveur d'une Europe

capable d'une plus grande cohérence d'ensemble (aussi dans toute son action extérieure) et capable de parler et de négocier d'une seule voix, parce que inspirée par l'intérêt commun, c'est-à-dire, par la logique d'une recherche active de solutions pour les problèmes que - honnêtement - aucun Etat ne peut résoudre seul (dumping social et des salaires, dumping fiscal, flux migratoires, changements climatiques, problèmes énergétiques, terrorisme etc...).

En juin 2007 - même si à un certain point de la négociation elle a eu un combat très dur avec les polonais - la Présidence allemande (A.Merkel) a adopté la méthode suivante : « négociation bilatérale » et « prise en compte des exigences des minorités » (britanniques, hollandais, polonais et tchèques); et à la fin, recherche d'un accord unanime coûte que coûte. Et l'accord nocturne de Lisbonne en Octobre 2007 a été rendu possible par le fait que, pour tous les problèmes restés en suspens, la Présidence portugaise a réussi à trouver des solutions acceptables par les parties intéresséesEt bien sur les coûts n'ont pas manqué ...

3.1 Adieu constitution européenne !

En juin 2007, toute référence de caractère constitutionnel a été éliminée . En fait, la CIG est invitée à :

..... « rédiger un traité (ci-après dénommé « *traité modificatif* ») modifiant les traités actuels en vue de renforcer l'efficacité et la légitimité démocratique de l'Union élargie et d'améliorer la cohérence de son action extérieure.

Le concept constitutionnel, qui consistait à abroger tous les traités actuels pour les remplacer par un texte unique appelé « Constitution », est abandonné : le *traité modificatif* introduira dans les traités actuels, qui restent en vigueur, les innovations découlant de la CIG 2004 , de la manière décrite en détail ci-dessous.

« .. *le traité sur l' Union européenne* (Traité UE) conservera son titre actuel, tandis que *le traité instituant la Communauté Européenne* (TCE) sera intitulé *traité sur le fonctionnement de l' Union* compte tenu de la personnalité juridique unique de l' Union .Le terme *Communauté* sera remplacé par le terme *Union* ..

« .. *Le traité sur l' Union européenne* et *le traité sur le fonctionnement de l' Union* n'auront pas de caractère constitutionnel. La terminologie qui y sera reflétera ce changement: le terme « Constitution » ne sera pas utilisé, le « ministre des affaires étrangères de l'Union » sera appelé « haut représentant de l' Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, et les termes « loi » et « loi- cadre » seront abandonnées au profit du maintien des termes actuels de « règlements » , « directives » et « décisions » .

De même, les traités modifiés ne contiendront aucun article mentionnant les symboles de l'UE tels que le drapeau, l'hymne ou la devise. En ce qui concerne la primauté du droit de l' UE, la CIG adoptera une Déclaration rappelant la jurisprudence de la Cour de justice de l'UE... [2]

Dans n'importe quel dictionnaire, on découvre que, normalement, une Constitution est l'ensemble des normes qui établissent la forme d'un gouvernement, l'organisation de l'Etat, les droits et les devoirs des citoyens,etc...

Bien sur, comme le précisait Giuliano Amato, le Projet communautaire n'était pas une véritable Constitution! Toutefois, est-il correct de limiter l'aspect

constitutionnel du texte précédent, à la seule abrogation de tous les traités actuels pour les remplacer par un texte unique appelé « Constitution »? Ses aspects constitutionnels n'étaient- ils pas un peu plus complexes, et articulés ? Ce n'est pas un hasard si les termes *ministre* et *loi loi cadre* sont éliminés ; et si *la primauté du droit de l' UE* est reléguée dans une Déclaration etc. Et ce n'est pas un hasard non plus si *la Charte des droits fondamentaux* (à laquelle on confère de toute façon une valeur juridiquement contraignante) est retirée soit du *traité sur l'Union européenne* soit du *traité sur le fonctionnement de l' Union* !

Il s'agit d'éléments qui - pour certains Pays - évoquent l'idée d'un Etat, et bien plus d'un super Etat, plutôt que l'idée d'une Union.

Celà dit « on peut discuter de la disparition - dans les textes des traités - du principe de la primauté du droit de l'Ue et si celle-ci i est important ou non; etant donné qu'on ajoutera (aux traités) une Déclaration pour en rappeler l'existence en tant que « principe général du droit »Et les symboles resteront en usage dans la vie de l' Union » (Ziller 2007).

3.2 Délimitation des compétences et droit de résiliation

Le Traité de Lisbonne codifie un droit de résiliation: c'est à dire, la possibilité de quitter l'Union.

En outre, dans le futur, *les chefs de gouvernements, s'ils le veulent, peuvent soustraire des compétences à l' Union Européenne*, comme ils peuvent lui en attribuer de nouvelles .

Une déclaration précise les délimitations des compétences : « les Etats membres exercent leur compétence dans la mesure où l' Union n'a pas exercé la sienne ou a décidé de cesser de l'exercer »

Et encore: « les représentants des gouvernements des Etats membres, réunis en Conférence intergouvernementale peuvent décider de modifier les traités, y compris en vue d'accroître ou de réduire les compétences attribuées à l' Union dans les dits traités » .

La demande d'une flexibilité à double sens est venue des représentants de la république tchèque. Quel esprit différent par rapport à celui qui animait les pères fondateurs de la Communauté Européenne! Le climat qu'on respire pendant la lecture de ces affirmations (répétées de manière quasi obsessionnelle !) est évidemment celui d'une profonde crise de confiance réciproque, entre les Etats et l' Union européenne. Pourquoi cette crise ? Bien sur, à cause des histoires nationales des membres actuels de l' UE; mais probablement à cause aussi du poids de politiques de l' Union Européenne, qui, à mon avis, devraient etre radicalement réformées. Je pense à la PAC, aux modalités de dépenses des Fonds structurels, ainsi que de celles finalisées à la politique pour le LLL (long life learning), etc...

3.3 Un mécanisme de contrôle renforcé de la subsidiarité

Pour ce qui concerne le contrôle de la subsidiarité, c'est le rôle des parlements nationaux qui se renforce. Ils auront un mécanisme d' alerte anticipée pour contester des projets de législation européenne qui, pour eux, ne

respecteraient pas le principe de subsidiarité ; mais ils n'ont pas un droit de veto.

« Et, en tout cas, ces changements peuvent être justifiés comme moyen pour augmenter la participation des parlements nationaux à la procédure de décision de l' Union. Par contre, un vrai pas en arrière est représenté par la possibilité pour un seul parlement d'un seul Etat membre d ' empêcher l' adoption de mesures relatives au droit de la famille ayant des implications transnationales « (Ziller 2007).

3.4 Plus de démocratie et la possibilité d'initiative citoyenne

Les dispositions (décidées par la CIG de 2004) relatives aux principes démocratiques concernent l'égalité démocratique, la démocratie représentative, la démocratie participative et l'initiative citoyenne. Pour le traité de Lisbonne, « citoyen » de l' Union est toute personne ayant la citoyenneté d'un Etat membre. La citoyenneté de l' Union se rajoute à la citoyenneté nationale ; et elle ne la remplace pas.

Les citoyens de l' Union sont soumis aux devoirs et jouissent des droits prévus par les traités :

1. le droit de circuler et de séjourner librement dans le territoire des états membres ;
2. le droit de vote et d'éligibilité aux élections du Parlement européen et aux élections municipales de l'Etat membre dans lequel ils résident, dans les même conditions que les ressortissants de ce Etat ;
3. le droit de jouir de la protection diplomatique et consulaire ;
4. le droit de présenter des pétitions au Parlement européen, de recourir au médiateur européen etc.
5. Avec au moins un million de personnes de citoyenneté d'un nombre significatif d' Etats membres, le *nouveau traité reconnaît* (entre autres choses) - - *le droit de prendre une initiative citoyenne* « pour inviter la Commission européenne, dans le cadre de ses attributions, à présenter une proposition appropriée sur un sujet pour lequel un certain nombre de citoyens considèrent qu'un acte juridique est nécessaire pour la réalisation des traités » .

3.5 Des importantes innovations institutionnelles

Les innovations du Projet de traité constitutionnel les plus importantes concernaient les institutions. Aujourd'hui *les institutions* de l'Ue sont cinq (Parlement européen, Conseil, Commission, Cour de justice, Cour des comptes). Avec le traité de Lisbonne, elles *deviennent sept* , grâce à la transformation en une istitution, soit du Conseil Européen, soit de la Banque centrale européenne.

Parlement européen: la co-décision (Conseil/Parlement européen) devient la procédure législative ordinaire, etc. *Conseil:* on étends le champ d'application du système de vote à la majorité qualifiée, bien que l' Unanimité reste la règle

dans des secteurs essentiels comme celui entre autres de la Fiscalité. Une fois renégociées (à la hausse, pour les rendre acceptables à l'Espagne et à la Pologne) les chiffres suggérées par la Convention, on a défini *un nouveau système de vote à la double majorité* (différent du système de vote à la majorité qualifiée), basé sur des seuils pour-cent de population (65% de la population), et d'Etats membres (55% du nombre d'Etats). Il s'agit d'un système – plus démocratique mais beaucoup plus compliqué (et moins transparent ?) que le système actuel – qui prendra effet le 1^{er} novembre 2014. *Commission européenne*: nouvelle composition ; et renforcement du rôle de son Président. Et encore – outre qu'un nouveau Service diplomatique européen (qui va le gouverner ?) – le nouveau système institutionnel prévoit ce qui suit. Au détriment du triangle classique « Conseil-Parlement européen-Commission européenne » et du rôle de la Commission, on a décidé *un renforcement du Conseil européen* (qui devient une institution de l'Ue) ; et la *création de nouvelles fonctions institutionnelles* :

1. le *Président du Conseil Européen* avec une Présidence stable de 2 ans et demi (renouvelable)
2. un *Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité* - avec les fonctions actuelles de l'Haut représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité (Pesc), Commissaire pour les affaires étrangères - qui sera Vice-président de la Commission européenne et Président du Conseil des Affaires générales.

Comment devra fonctionner ce nouveau système institutionnel? Il n'est pas difficile imaginer pas mal de conflits de compétences, et de pouvoir, entre Etats et institutions, et entre institutions...

3.6 La structure en piliers des traités actuels disparaît-elle vraiment ?

A. L' espace de liberté, de sécurité, et de justice

La structure en piliers disparaît-elle vraiment ? Cette disparition est réelle pour l' "l'espace de liberté, de sécurité, et de justice" sans frontières intérieures, qui regarde les politiques de libre circulation des personnes, du contrôle des frontières extérieures, d'asile et d'immigration; ainsi que la coopération judiciaire en matière civil ; la coopération judiciaire en matière pénale; et la coopération policière.

Ses dispositions, actuellement en vigueur, sont considérablement modifiées (élimination de la décision cadre, introduction de la co-décision et de la majorité qualifiée, des ouvertures dans le domaine du droit de la famille etc...). Sans se donner l'objectif d'aboutir à un seul Code communautaire, civil et pénal, le Projet de traité constitutionnel permettait des pas en avant. Et , en définitive, avec le traité modificatif de Lisbonne, ses innovations seront reprises dans le TCE modifié .

B. Pesc et défense

La structure en piliers disparaît- elle vraiment ? Il reste des doutes sur le deuxième pilier de l' Union, c'est à dire la PESC et la Défense. N'oublions pas que l'Union européenne est entrée en crise profonde, en particulier, quand elle a été incapable de parler d'une seule voix sur le cas de l' Iraq (à cause d'une fracture entre des gouvernements - membres de l'Ue - qui se sont rangés du côté d'une Alliance - dirigée par les U.S.A. - qui a opté pour la guerre contre l' Iraq ; et des gouvernements qui n'acceptaient pas la validité de l'argument concernant l'existence d'armes de destruction en masse).

La « méthode communautaire » [3] étant considérée trop incisive sur la souveraineté de chaque Etat, la séparation entre la sphère communautaire et celle des affaires étrangères était considérée un dogme. Et pas mal de difficultés ont caractérisé un engagement croissant de l'Ue dans le domaine de la défense: depuis la faillite - en 1954 - du projet de Communauté de défense, en particulier, pour des divergences sur la question suivante: « una politique européenne de défense et l'Alliance avec les Etats Unis et le Canada dans le cadre de l'OTAN sont-elles complémentaires ? »).

Le concept de « Deuxième pilier » de l'Union européenne a été inventé en 1992 par le Traité de Maastricht. Depuis lors, d'autres pas en avant vers une Politique étrangère et de sécurité on été faits grâce aux traités de Amsterdam et de Nice.

En réalité, avec *le Projet de traité constitutionnel*, au niveau Ue, il n'a jamais été question de substituer les politiques des Etats membres avec une seule politique étrangère de l' Union, ainsi qui est arrivé avec la monnaie .

En 2004 , il ne s'agissait pas de modifier le champ d'application ou le contenu de la PESC. Il s'agissait plutôt d'améliorer le processus décisionnel, les structures de travail et la cohérence des politiques - Pesc, mais aussi les politiques du commerce extérieur, de l'aide au développement et de l'aide humanitaire, et des autres politiques sectorielles extérieurs en matière de développement soutenable, environnement et changements climatiques, transports, énergie etc. - en faveur d'une majeure efficacité, et visibilité, de l'Union dans le monde; et pour un'amélioration de la cohérence totale de son action extérieur.

En fine de compte, *qu'est-ce qui change avec le traité de Lisbonne* ? Toutes les dispositions qui concernent les politiques intérieures entrent dans le Traité sur le fonctionnement de l'Union; au contraire, une partie importante des dispositions relatives à *Politique étrangère et de sécurité commune* sera dans le traité sur l'Union européenne. La clause de flexibilité ne pourra pas servir de base pour rejoindre les objectifs de la Pesc. Et encore, le titre « Ministre des affaires étrangères » est éliminé, et substitué par le titre suivant « Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité » (la raison de ces changements est le fait que le ministre serait une image typique de l'état). Le reste des innovations du Projet de traité constitutionnel a été essentiellement presque tout retenu.

« La compétence de l'Union en matière de politique étrangère et de sécurité commune – on précise – couvre tous les domaines de la politique étrangère ainsi que l'ensemble des questions relatives à la sécurité de l'Union, y compris la définition progressive d'une politique de défense commune qui peut conduire à une défense commune ».

3.7 Qu'est-ce qui change pour les autres politiques de l'Ue?

Pour ce qui concerne les autres politiques de l'Ue, les innovations du Traité de Lisbonne concernent l'amélioration de la gouvernance de l'euro, les dispositions horizontales telles que la clause sociale, et des dispositions particulières telles que les services publics, l'espace, l'énergie, la protection civile, l'aide humanitaire, la santé publique, le sport, le tourisme, les régions untrapériphériques, la coopération administrative, et les dispositions financières (ressources propres, cadre financier pluriannuel, nouvelle procédure budgétaire).

On arrive à un compromis compliqué sur les pouvoirs de la Commission Européenne en matière de procédure pour gérer les déficits excessifs, mais l'*Union économique et monétaire* entre - avec l' euro – parmi les objectifs de l' Union: un pas plus que symbolique, parce que - si nécessaire - pour combler les lacunes des traités (qui pourraient émerger dans le secteur) on pourra utiliser la clause de flexibilité.

Aux dispositions actuelles, on ajoute des dispositions finalisées à :

1. améliorer la gouvernance de la « zone euro » (c'est-à-dire la capacité du Conseil de gérer la zone euro, et d'assurer la représentation extérieure de l'euro)
2. mieux définir la coexistence entre Etats « euro-in » et Etats « euro-out »

L'existence de l'Euro-Groupe (qui depuis quelques années réunit les ministres des finances des Etats de l'Ue) est formellement reconnue. Il s'agit de progrès particulièrement significatifs, surtout si on tient compte de la réalité actuelle du dollar et du fait que les déséquilibres structuraux des Usa deviennent toujours plus insoutenables (v. *Euroil* de Paolo Conti e Elido Fazi, Ed. Fazi editore).

3.8 Le social dans les objectifs de l'Union européenne

Quels sont les objectifs de l' Union ? D'un point de vue juridique, le préambule n'a pas une valeur contraignante. Mais souvent il est utilisé par la Cour de Justice pour ce qu'on appelle « l'interprétation téléologique des traités », c'est à dire l'interprétation basée sur leurs objectifs.

Du préambule du traité constitutionnel, le traité de Lisbonne ne reprend que le considérant suivant :

« s'inspirant des héritages culturels, religieux et humanistes de l'Europe, à partir desquels se sont développées les valeurs universelles des droits inviolables et inaliénables de la personne humaine, ainsi que la liberté, la démocratie, l'égalité, et l'Etat de Droit».

« La parité entre femmes et hommes » (v. article 1. bis) entre parmi les valeurs de l'Union. Et -élément positif celui-ci - le nouvel article 2 (3 dans la version consolidaée) du traité de Lisbonne définit tous les objectifs de fond de l'Union européenne (parmi lesquels figurent le développement durable, la justice et la protection sociale, un commerce libre et équitable etc..) :

- « 1. L'Union a pour but de promouvoir la paix, ses valeurs et le bien être de ses peuples .
- 2. L' Union offre à ses citoyens un espace de liberté, de sécurité et de justice, sans frontières internes , au sein duquel est assurée la libre circulation des personnes, en liaison avec des mesures appropriées en matière de contrôle des frontières extérieures, d'asile, d'immigration ainsi que de prévention de la criminalité et de lutte contre ce phénomène
- 3. L'Union établit un marché intérieur. Elle oeuvre pour le développement durable de l'Europe fondé sur une croissance économique équilibrée et sur la stabilité des prix, une économie sociale de marché hautement compétitive, qui tend au plein emploi et au progrès social, et un niveau élevé de protection et d'amélioration de la qualité de l'environnement. Elle promeut le progrès scientifique et technique. Elle combat l'exclusion sociale et les discriminations, et , promeut la justice et la protection sociale, l'égalité entre les hommes et les femmes, la solidarité entre les générations et la protection des droits de l'enfant. Elle promeut la cohésion économique,sociale et territoriale, et la solidarité entre les Etats membres . Elle respecte la richesse de sa diversité culturelle et linguistique, et veille à la sauvegarde et au développement du patrimoine culturel européen .
- 3bis L'Union établit une une Union économique et monétaire dont la monnaie est l' EURO.
- 4. Dans ses relations avec le reste du monde, l'Union affirme et promeut ses valeurs et ses intérêts et contribue à la protection de ses citoyens. Elle contribue à la paix, à la sécurité, au développement durable de la planète, à la solidarité et au respect mutuel entre les peuples, au commerce libre et équitable, à l'élimination de la pauvreté, et à la protection des droits de l' Homme, en particulier ceux de l'enfant, ainsi qu'au strict respect et au développement du droit international, notamment au respect de la Charte des Nations Unies .
- 5. L'Union poursuit ses objectifs par des moyens appropriés, en fonction des compétences qui lui sont attribuées dans les traités . »

Parmi ces objectifs, il y en a beaucoup socialement essentiels, tels que le développement durable, la cohésion etc..

En outre, alors que le TCE parlait « d'économie de libre marché » et de « niveau élevé d'emploi , le traité de Lisbonne retient la notion d' « économie sociale de marché hautement compétitive, qui tend au plein emploi et au progrès social».

Il s'agit d'un concept différent de celui d' « économie de marché ouverte ». Et qui, d'un coté, autorise le libre jeu des forces présentes sur le marché (etant donné que des pouvoirs publics créent le cadre qui permet le fonctionnement correct et légal de la concurrence); de l'autre coté, prévoit, et organise, un système complet de protection sociale (auquel les citoyens européens sont très attachés) tout en maintenant, soit l'objectif de fond de la Communauté européenne de créer « un marché commun basé sur la libre circulation des personnes, des services, des capitaux, et des biens » soit l'objectif d'une politique de concurrence non faussée, capable, par exemple,d'empêcher la création de «cartels d'entreprises qui s'accordent sur des prix élevés, ou d'entreprises dominantes, ou des monopoles qui abusent de leur position pour imposer leurs propres conditions commerciales, et des prix déloyaux » (Jean Claude Piris 2007).

Chose surprenante, dans la CIG 2004, le président français Sarkozy - pour contenter ceux qui dénonçaient une constitutionalisation du néo libéralisme - a demandé et obtenu l'effacement (parmi les objectifs de l' Union) de la référence à la « concurrence libre et non faussée »: un concept, celui-ci, qui -, justement (si on veut une concurrence, et une concurrence loyale et équitable) - réapparaît dans la Déclaration sur le marché intérieur .

3.9 Des pas en arrière pour le social et la Charte des droits fondamentaux ?

Pour ce qui concerne le social, a mon avis, dans le traité de Lisbonne, sont constatables soit des pas en arrière; soit des pas en avant en attente de clarification .

Le rôle des partenaires sociaux et et du dialogue social européen - Le rôle des partenaires sociaux et et du dialogue social européen (qui était clair dans l'art. I- 48 de la Première Partie du projet de Constitution) a été déménagé dans le début du chapitre sur la Politique sociale.

« Avant – souligne la Ces - les *partenaires sociaux* étaient considérés partie prenante de la vie démocratique de l' Unio ; maintenant, ils n'apparaissent même pas dans le Titre II (dispositions relatives aux principes démocratiques) ».

Avec quelles implications ?

Au contraire, une chose positive est le nouveau art.136 bis du Traité de Lisbonne qui récite :

« L' Union reconnaît et promeut le rôle des partenaires sociaux à son niveau, tenant compte de la diversité des systèmes nationaux .Elle facilite le dialogue entre ces partenaires dans le respect de leur autonomie.

« Le Sommet Social tripartite pour la croissance et l'emploi contribue au dialogue social».

Cet article institutionalise le Sommet Social tripartite du printemps.

La politique sociale

Pur ce qui concerne la politique sociale, le droit d'association, le droit de grève et de loock-out continuent à être exclu de la compétence de l' Union (restant donc de compétence nationale). La Clause Sociale « horizontale » - introduite par le traité constitutionnel - survit; et la politique sociale continue à être reconnue comme une compétence partagée (bien que la Déclaration sur la délimitation des compétences pourrait un jour avoir des effets défavorables).

Au contraire, l' extension du vote à majorité qualifiée (qui reste insuffisante) est réduite ; et pour les secteurs sensibles (sécurité sociale, protection sociale des salariés, etc.) l'unanimité est re-confirmé.

Dans le domaine de la sécurité sociale et de la liberté de circulation des travailleurs les termes « travailleurs migrants et les leurs » sont remplacés par « travailleurs migrants dépendants et autonomes et leurs ayant droits ». Le dernier alinéa de l'article 42 est modifié et devient : «Si un membre du Conseil déclare qu' un projet d'acte législatif (...) nuit des aspects importants de son système de sécurité sociale (en particulier pour ce qui concerne le champ

d'application, les coûts ou la structure financière) , ou bien en altère l'équilibre, il peut demander que le Conseil Européen soit chargé de la question . »
On fortifie les freins pour le « cumul des périodes d'assurances et l'exportation des prestations de sécurité sociale. »

Les services d'intérêt général

Les traités actuels font référence seulement aux Services d'intérêt économique général, distinguant :

Services d'intérêt économique général (SIEG) - tels que les télécommunications, l'énergie électrique, le gaz, les transports, et les services postaux, la distribution et le traitement des eaux, la gestion des déchets – dont l'organisation et la fourniture sont soumises aux règles du marché intérieur et de la concurrence ;

Services d'intérêt général (SIG) - tels que les forces de l'ordre, la justice, les régimes de protection sociale et les services qui n'ont aucun effet sur le commerce à l'intérieur de la Communauté - qui sont soumis uniquement aux principes généraux du droit communautaire (la transparence, l'égalité de traitement etc.).

Qu'est-ce qui change avec le Traité de Lisbonne ?

En ce qui concerne les Services d'intérêt général (cfr.l'art.16 tel qu'amendé lors de la Cig de 2004) un Protocole^{1[4]} sera Annexé aux traités.

^{1[4]} « Protocole sur les services d'intérêts général

(..) Article 1

Les valeurs communes de l'Union concernant les services d'intérêt économique général au sens de l'art. 16 du traité Ce comprennent notamment :

- le rôle essentiel et la grande marge de manœuvre des autorités nationales, régionales et locales dans la fourniture, la mise en service et l'organisation des services d'intérêt économique général d'une manière qui réponde autant que possible aux besoins des utilisateurs;
- la diversité des services d'intérêt économique général et les disparités qui peuvent exister au niveau des besoins et des préférences des utilisateurs en raison de situations géographiques, sociales ou culturelles différentes ;
- un niveau élevé de qualité, de sécurité et d'accèsibilité, l'égalité de traitement et la promotion de l'accès universel et des droits des utilisateurs ;

Article 2

Les dispositions des traités européens ne portent en aucune manière atteinte à la compétence des Etats membres relative à la fourniture, à la mise en service et à l'organisation de services non économique d'intérêt général.

Comment va-t-on considérer ce nouveau Protocole? Est-ce qu'il est (lui même) un Cadre général et cohérent ? Ou s'agit-t-il d'une base juridique (avec aussi le nouveau art.16) qui permet un Cadre réglementaire (de caractère transversal) des services dans l' Union (c'est à dire, une loi qui fixe les principes et les conditions qui permettent à ces services de fonctionner, réconciliant les missions de service public avec le fonctionnement non discriminatoire du marché intérieur) ?

Actuellement, la Commission Barroso – pris acte du Protocole qui introduit la la notion de Service d'intérêt général dans le droit communautaire primaire - continue à privilégier une approche sectorielle.

Elle s'est engagée à respecter «L'objectif de garantir l'accès universel aux services tel que défini dans la Charte des droits fondamentaux, ainsi que la qualité, la sécurité et la continuité des prestation ». Mais elle ne tient pas compte de l'idée d'un instrument législatif transversal proposée par des groupes politiques de gauche (PSE VERDI /ALE GUE /NGL au Parlement européen), par le Comité des régions (CDR), par le Comité économique et social (CESE), par la Confédération européenne des syndicats et par des Associations de territoires ou d'entreprises qui fournissent les SIEG .

Actuellement, la Commission Barroso annonce aussi une Communication qui définira une stratégie européenne pour les *Services sociaux d'intérêt général (SSIG)*.

Déjà en 2006, la Commission avait adoptée une Communication relative aux SSIG ; et il y avait eu une consultation approfondie entre les Etats membres sur leurs spécificités. Le problème qui se posait alors était de savoir s'il était opportun de produire ou non une initiative législative européenne sur les SSIG .Aujourd'hui le Commissaire aux affaires sociales Vladimir Spidla a confirmé qu'il sera adopté un instrument législatif communautaire .

d. La CEDU du Conseil d'Europe et la Charte Ue

Puisque l'attribution à la Charte des droits fondamentaux d'une valeur juridique contraignante aurait accru les risques de divergences entre les jurisprudences des deux Cours de justice (la Cour de l' Ue au Luxembourg; et la Cour des droits de l'homme du Conseil d'Europe à Strasbourg), dès la Convention, on a imaginé une procédure pour (par décision à l' unanimité) autoriser le Conseil Ue à faire adhérer l' Union à la *Convention européenne des Droits de l' Homme* (CEDU : traité avec lequel les Etats membres du Conseil de l'Europe se sont engagés à respecter les libertés et les droits fondamentaux de l'homme.

La CIG de 2004 a modifié l'unanimité en majorité qualifiée. Au contraire – successivement - le mandat à la CIG de 2007 a prévu que « l'accord sur l'adhésion de l' Union à la CEDU sera conclu par le Conseil à l'unanimité et ratifié par les Etats membres » (quel est le sens de la nouvelle personnalité juridique de l'Ue?).

L'art. 6 (alinéas 2 – 3) précise :

« 2- L'Union adhère à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales. Cette adhésion ne modifie pas les compétence de l'Union telle quelles sont définies dans les traités.

« 3- Les droits fondamentaux, tels qu'ils sont garantis par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales et tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux Etats membres, font partie du droit de l'Union en tant que principes généraux »

Comment inter-agiront la CEDU et la Charte des droits fondamentaux ? Au moins pour un bilan de ce qui a été effectivement décidé à Lisbonne, à mon avis, *il seraient utiles un vrai approfondissement, et une vraie clarification,* aussi de la part des institutions, de l'UE et du Conseil de l'Europe .

Même si il a été précisé que pour l'UE, l'adhésion à la CEDU ne comporte pas de changements, à propos de la CEDU on peut lire des commentaires divers tels que « l'UE ne peut pas adhérer à la CEDU parce qu'elle n'a pas les compétences » ou bien « la Charte reproduit et dans certains cas remet à jour la CEDU».

Et la Charte ? Où est-t-elle ? Et quelle valeur juridique a-t-elle ?

La Charte des droits fondamentaux de l'Union

Où est la la Charte des droits fondamentaux ? Et quelle valeur juridique a-t-elle?

Ru et Pologne ont demandé – et obtenu - un *opting out* (de quelle valeur juridique ?). La Convention européenne et la Conférence intergouvernementale de 2004, pour lui donner une valeur juridique contraignante, ont inséré la Charte des droits fondamentaux dans la Partie II du traité constitutionnel: la Charte était la Partie II du traité.

Que se passe-t-il avec le traité de Lisbonne ? Par rapport au 2000, la Charte des droits fondamentaux obtient une valeur contraignante. Mais - par rapport au projet de Traité constitutionnel (adopté par la Convention et par la Cig de 2004) - tout en gardant une valeur juridiquement contraignante - *la Charte sort des traités*

Par l'art. 6 alinéa 1, la Charte n'est pas définie ni traité ni protocole . Comment le garde-t-elle cette valeur contraignante ? En tant que traité, ou seulement par jurisprudence, et par un domaine d'application défini ?

Décider une chose plutôt qu'une autre pourrait avoir des conséquences sur les modalités de révision (et abrogation ?) de la Charte : faudrait-il une Cig ? Sera-t-il suffisante une décision? Une décision à la majorité, ou à la majorité qualifiée?

L'art 6 (alinéa 1) du Traité sur l'Union européenne (Titre I- Dispositions communes) précise :

« L'Union reconnaît les droits, les libertés et les principes énoncés dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne du 7 décembre 2000, telle qu'adaptée le 12 décembre 2007 à Strasbourg, laquelle a la même valeur juridique que les traités.

« Les dispositions de la Charte n'étendent en aucune manière les compétences de l'Union telles que définies dans les traités.

« Les droits, les libertés et les principes énoncés dans la Charte sont interprétés conformément aux dispositions générales du titre VII de la Charte régissant l'interprétation de l'application de

celle-ci en prenant d'ument en considération les explications visées dans la Charte, qui indiquent les sources de ces dispositions».

De sa part, l'art. 1 du Traité de Lisbonne précise : « l'Union est fondée sur le présent traité et sur le traité du fonctionnement de l'Union (c-aprè dénommés traités). Ces deux traités ont la même valeur juridique » .

L'article 1 ne cite pas la Charte « laquelle a la même valeur juridique que les traités » (art. 6.1).

Quoi faire ? *La version consolidée des traités – officielle et finale* (l'actuelle a un caractère provisoire et elle n'engage pas les institutions Ue) – *présentera ensemble* :

- le Tue (Traité sur l'Union européenne)
- le Tfue (le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne)
- et la Charte des droits fondamentaux (pour en garantir une due visibilité, étant donné qu'elle a « la même valeur juridique que les traités ») ?

« Le fait de ne pas l'avoir placée, ni dans le Tue ni dans le Tfue, donne plus d'importance à Charte. Ce choix justifie aussi la présence d'un Préambule spécifique pour la Charte, différent des Préambules des deux autres traités. La question qu'il faut se poser regarde donc la valeur juridique de la Charte. *La Charte devient, elle-aussi, un traité* parmi les Etats membre de l'Union. Le résultat - en termes de valuer juridique – est le même de celui du Traité constitutionnel de 2004 » (Ziller 2007).

Sur ce point, y a-t-il un accord, parmi les politiciens, juristes, avocats et juges ?

4 Quoi faire ?

4.1 De la ratification aux possibles scénarios d'intégration

Trois le *interprétations principales du traité de Lisbonne* considéré par rapport au Projet constitutionnel: il s'agit quasiment de la même chose; on a gardé l'essentiel; c'est le déclin définitif de l' unité européenne et du rêve communautaire.

Et encore, quels sont les scénarios d'intégration européenne le plus possibles ? Il y a qui est déjà parvenu à la conclusion (ou conviction) que si des Pays membres (en particulier le Royaume Uni) ont l'intention de revenir à un fonctionnement inter-gouvernemental, de réduire les compétences des institutions européennes et de torpiller les mécanismes communautaires, il deviendrait souhaitable de:

- prendre acte de leurs problèmes et doutes, en les invitant à *utiliser le droit de retrait* de l' Union

- ou bien - tout compromis devenant impossible - *constituer* (d'une manière ou d'une autre) *une avant-garde / un noyau attractif (global player)* : engagé aussi, et surtout, dans la construction d'un Espace social européen, et mondial?

Au contraire, il y a aussi qui se limite à *imaginer* (à partir de la fiscalité) des autres – nouvelles - *Coopérations Renforcées* (pour lesquelles il suffit désormais la disponibilité de 9 Pays): formule déjà expérimenté, par exemple, pour l'euro et l'espace de Schengen.

Le « No » exprimé par les irlandais ne simplifie pas les choses! Faudra-t-il ajouter au traité de Lisbonne des nouveaux éléments (garder l'uninimité en matière fiscale, reconfirmer la neutralité irlandaise etc.) pour le rendre acceptable à l'Irlande? Ou faudra-t-il , plutot, en tirer la vraie leçon qu'il faut en tirer ?

Moi, je suis favorable à cette dernière hypothèse qui (ainsi que je l'expliquais au début de ce papier !) devrait impliquer - pas seulement une rélance – mais une réforme profonde de l'Ue, et de ses modalités de dépanse.

En réalité, le traité de Lisbonne élimine l'équivoque d'un super Etat européen. Mais en même temps - ainsi qu'on vient de le voir - il rend possibles des progrès (pour la protection de l'environnement, le développement durable, la reconnaissance des services d'intérêt général, etc); *ainsi qu'une intégration plus profonde*, dans laquelle « l'Europe ne se construira pas contre les Etats mais pour les Etats » (Piris 2007); et pour une recherche active de réponses communes aux problèmes que aucun Etat peut résoudre tout seul!

D'autre part, il est bien connu que l'histoire de l'intégration européenne est caractérisée par deux pas en arrière pour un pas en avant. Et qu'elle retrouve l'énergie nécessaire pour des nouveaux pas en avant vers les *Etats Unis d'Europe* - une plus grande intégration européenne même politique (harmonisation aussi des politiques, et pas conséquent mise en commun de certaines ressources financières) - surtout quand elle se retrouve en crise.

4.2. Faut-il plus d'Europe?

Aujourd'hui, l' Union Européenne est déjà un'Europe à plusieurs vitesses (pensons à l'euro ou à l'espace Shenghen). Mais est-ce qu'il suffit un'Aire de libre échange ou une Europe à la Carte - en taches de léopard - basée sur des Programmes communs, pour affronter le terrorisme, la violation des droits de l'homme, les injustices, le dumping social et salarial, les épidémies, le sous-développement, les dictatures, la criminalité transnationale organisée, l'immigration, la crise énergétique, le changement climatique et tous les aspects obscurs de la globalisation (v. Napoleoni *Economia canaglia*) ?

Pour saisir toutes les opportunités positives de la globalisation, et pour pouvoir faire face à ses défis (défis qu'aucun Etat ne peut affronter seul) et à tous ses effets toujours plus sauvages (surtout sur le plan social, des droits de

l'homme, des travailleurs, des consommateurs et de l'environnement), la question à poser est celle-ci: faut-t-il plus d'Europe, ou moins d'Europe ? Quand il est utile - c'est-à-dire pour la paix, la sécurité, le développement et le développement durable, la croissance, l'innovation, la protection de l'environnement, un progrès (social et scientifique aussi) qui sache aller au delà, soit d'une flexi-securité entendue comme flexi-exploitation, soit du principe « qui pollue paye » (grace à des nouvelles technologies capables d'arreter la pollution acoustique aussi) - à mon avis, il faut plus d'Europe. Et il faut un'Ue - réformée - engagée, avant tout et surtout, dans la création d'un espace social, européen et mondial .

4.3 En d'autres termes vaut-il mieux viser à plus de coopérations intergouvernementales ? Ou bien à une plus grande intégration européenne ?

Une plus grande intégration européenne serait utile à condition de :

1/ clarifier les objectifs et les valeurs de l'Ue, mais aussi (et surtout) ses vrais bénéficiaires

Quelle Union Européenne voulons-nous? Avec quelles frontières, et quelles politiques? Et surtout, un'Union dotée de *quels* (nouveaux) *instruments et mécanismes* (à mon avis encore à inventer) de *rationalisation général - et/ou de coordination effective* aussi entre ce que fait l'UE et ce que font les autres organisations internationales déjà existantes (dont les Etats Ue sont aussi membres) - afin que chaque centime puisse être réellement dépensé de manière utile, et dans le cadre de stratégies systémiques (pour éviter des doubles emplois, et un éparpillement des ressources publiques)?

Les *ressources publiques* - nécessaires à l'intérêt général - ne doivent pas être recherchés dans les exhortations à la modération salariale, ni dans les seuls impôts qui (de manière évidente) portent atteinte surtout aux travailleurs salariés (évidemment plus facilement contrôlables).

Elles devraient être recherchées plutôt :

- dans une *rationalisation - et transparence* - de toutes les dépenses publiques (à tous les niveaux territoriaux)
- à travers des nouvelles normes (qui, par exemple, interdisent des parachutes dorés à des managers qui ont failli).
- en contenu (pourquoi pas ?) des écarts salariaux - autre que entre les salaires de top managers et des travailleurs d'une même entreprise - entre les salaires, publics, nationaux et internationaux : *écarts, peut-être, excessifs*, quand payés par des salaires (d'honnêtes contribuables et de travailleurs toujours plus précaires) souvent insuffisants pour payer un loyer; et dans une période caractérisée, pas seulement par le développement tumultueux de nouveaux pays émergeants (comme la Chine le Brésil l'Inde ...), mais aussi par des nouveaux déséquilibres et un appauvrissement galopant de la bourgeoisie aussi.

Pour chacune des Politiques de l' Union, et de toutes les organisations internationales, à mon avis, il *faudrait, donc, se demander - et surtout faire analyser de manière transparente et critique - ce qui suit :*

- comment on dépense ?
- pour quoi faire ?
- avec quelles méthodes ?
- avec quelle efficacité des dépenses ?
- *qui tire effectivement avantage de ces dépenses de ressources publiques ?*
- pourrait-t-on faire mieux dans l' intérêt général ? C'est à dire, celui de tous les citoyens , européens et du monde, et pas uniquement des (habituels) bien connus?
- faut-t-il imaginer, avant tout, des actions stratégiques et de système ?

Des exemples ? Il suffit de penser à la PAC, non seulement de la vache folle (à la folie de laquelle a contribué l'industrie chimique), mais aussi de l' Europe à 27. Ou bien aux ressources destinées à l'instruction et au LLL (lifelong learning); ou à celles déstinées à la Coopération, etc. Ne peut-on vraiment faire mieux ?

2. / Mettre en chantier - comme l'a déjà fait Jacques Delors dans les années 80 - une réflexion méthodologique sur l'intégration européenne

Cette réflexion est indispensable, si on ne veut pas se replier sur une simple réalisation d'un espace de libre échange, sur des (myopes) logiques protectionnistes de lobbies et/ou de champions nationaux, et sur une simple coopération intergouvernementale.

Harmoniser ? Dans l'intérêt de qui ? Harmoniser quoi et comment ? Y a-t-il besoin de tout harmoniser ? Ou suffit -il une harmonisation à définir à partir d'un socle européen (c'est à dire commun) en dessous duquel il ne sera pas possible de descendre? Définir par la loi les seuls pré requis essentiels - communautaires (c'est à dire communs) - en laissant le reste à une reconnaissance réciproque? Harmonisation législative de caractère contraignant ? Ou des lois « soft », et de la Responsabilité sociale des entreprises ? Et encore, harmonisation ? Ou méthode de coordination ouverte, c'est à dire, confrontations internationales et recherche des meilleures pratiques ? Quoi faire, si la meilleure pratique est encore à imaginer ?

3./ Se donner l'objectif de plus d' Europe pour un rôle de l' Union plus incisif dans le monde

Viser donc à un'Europe capable de penser international et d'agir sur le plan local ; c'est-à-dire dire, un'Europe – au niveau interntional - capable de parler d'une seule voix et capable d'agir (surtout et avant tout) pour faciliter la création d'un *espace social* (conçu comme un ensemble de Politiques / Droits et Responsabilité sociale des entreprises / et Relations industrielles) européen et mondial ;

4./ Lancer donc l'objectif d'un espace social (conçu comme un ensemble articulé de politiques, de droits et de responsabilité sociale des entreprises, et de relations industrielles) européen et mondial

Pouquoi ça ? A mon avis (et sans aucune prétention d'être ici complète), pour tenter de favoriser *une mondialisation réglementée* (plutôt que sauvage) qui aurait comme objectifs la croissance, un vrai développement social et durable, et la sauvegarde de l'environnement grâce à des innovations /de processus et de produits) et des reconversions productives capables de lutter aussi contre la pollution acoustique, et qui sachent dépasser le principe « qui pollue va payer » grâce à des technologies capables de ne plus polluer, grâce à des nouveaux métiers, et grâce à une capacité de recherche (fondamentale et appliquée) et de transferts de technologies, ainsi que des nouvelles technologies et des nano technologies - toutes - conçues à l'avantage de la vie et de la santé, etc..

Et encore, pour *une plus grande cohésion* (économique sociale et territoriale); de la démocratie ; un tourisme social et durable.

Pour la naissance d'un vrai droit subjectif d'apprentissage tout au long de la vie (LLL) et d'un système d'instruction-formation (LLL) international mais décliné au niveau local: c'est-à-dire d'une vraie politique d'instruction-formation (tout au long de la vie) qui sache empêcher que la formation devienne seulement business, aides indirects aux entreprises, aux politiciens, à des amis et au « malaffare » ; et qui sache garantir un accès réel au LLL à tout le monde.

Par exemple, grâce aussi à une vraie politique industrielle: dotée d'incitations, mais aussi de formation, de structures capables d'un vrai transfert technologique (et d'innovation) ainsi que d'une assistance technique-legislative- et de marketing dans la penetration de marchés étrangers, etc.

Grâce à des instruments de LLL réels, durables dans le temps : toujours plus Centres d'excellence et dotées de synergies sur le plan international aussi. Grâce à une rationalisation radicale – du plan local au plan internation – de tout l'offre de LLL, de façon à pouvoir créer un système opérationnel , dont on sache « qui fait quoi où pourquoi comment » ?

Un espace sociale - européen et mondial - qui sache viser au plein emploi et à une flexisecurity qui ne devienne pas une flexi-exploitation.

Et qui sache donner une possibilité réelle de protection des droits de l'homme, des femmes et de l'enfant, ainsi que de ceux des travailleurs, des consommateurs, des citoyens, et des entrepreneurs sains (trop souvent abandonnés à eux-mêmes). .

Dans ce contexte je trouverais utile aussi un Mandat aux organisations internationales compétentes pour mettre à plat, et pour rationaliser, toutes les normes des droits du travail existantes et en vigueur dans le monde; car quand il y en a trop c'est facile de ne pas les connaître et de ne pas les appliquer.

Pourquoi ce type d'initiative ?

Pour se donner - dans les années 2000 - l'objectif de la rédaction d'un *Code unique du travail* (contraignant et doté des mécanismes de surveillance et de sanctions), capable de reprendre le meilleur de ce que les Pays membres de l'Europe ont su jusqu'ici produire .

Un seul Code qui - partout dans le monde - sache (et puisse) réveiller la Responsabilité sociale des entreprises; et qui (quels que soient la nationalité, la race, le sexe, ou la religion) soit à même de garantir :

- le respect de la dignité, de la santé et de la sécurité de chaque travailleur/travailleuse
- son droit , non seulement de ne pas aller au travail pour y mourir, mais de pouvoir contribuer avec des salaires les plus élevés possibles à la production de consommation et de richesse
- son droit aux vacances payées et aux congés ainsi que à la couverture maladie, maternité, retraite et assistance sanitaire etc.

Entretemps, même si un débat est désormais ouvert sur l'opportunité (ou non) de récrire la Directive Ue sur le détachement des travailleurs, l'Agenda sociale renouvelée, récemment présentée par la Commission européenne, ne présente aucune proposition dans ce sens...

5./ Completer – donc – la nouvelle Agenda sociale renouvelée de l'Ue avec un vrai « Programme européen pour un Espace social, européen et mondial »

L'appel à la RSE (responsabilité sociale des entreprises) ; l'intégration du travail décent dans les objectifs de la politique Ue commerciale et de développement; le dialogue bilatéral Ue-Pays émergents (Chine, Inde, Mexique, Afrique du sud, Brésil et Chili) et les Forum (Asem, Amérique Latine, Afrique); le Fond européen d'adaptation à la mondialisation; la volonté de l'Ue de travailler avec l'OIT, et son appel à tous les Etats membres de ratifier et appliquer les Conventions OIT ne suffisent plus pour faire face au dumping - social et des salaires – qui caractérise notre époque, surtout dans un contexte de profonde crise (économique, financière, etc.).

Faut-t-il que l'Union européenne – et/ou des leaders de ses Etats membres – sachent retrouver un vrai pouvoir d'initiative, finalisé à l'élaboration d'un « Programme européen pour un Espace social, européen et mondial » ? Oui. C'est mon idée ! Et - sur la base d'un clair Mandat Politique - à son élaboration - et réalisation doivent participer toutes les institutions internationales dont les Pays membres de l'Union sont aussi membres.

6./ Presenter le Tue, le Tfue et la Charte tous ensemble

Arrêtons nous encore un peu sur la Charte de droits fondamentaux.

Les traités consolidés (publiés par l' Office de publication de l'UE) présenteront-ils ensemble :

- le TUE (traité sur l'union européenne)
- le TFUE (traité sur le fonctionnement de l'Union européenne)
- et la Charte des droits fondamentaux (de manière à lui garantir une visibilité appropriée), étant donné que la Charte a la même valeur juridique que les traités ?

«Du moment qu'il n'y a plus un seul traité, et qu'il n'y a aucune hiérarchie entre les traités - souligne Ziller - l'emplacement de la Charte n'a pas d'importance. Au contraire, on peut soutenir que le fait de ne pas l'avoir

attaché à tel ou tel traité lui donne une plus grande importance. .. Ainsi la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne devient elle-aussi un traité entre les états membres. .Le résultat - en terme de valeur juridique - est le même que celui du traité constitutionnel de 2004 ».

Sur ce point . y a- t- il un accord entre les états, les politiques, les juristes, les avocats et les juges ?

4.4. Quel futur pour l' Union pour la Mediterranée ?

Au Processus de Barcellone - Union pour la Mediterranée, la Déclaration finale du Sommet de juillet 2008 (à Paris) donne un caractère principalement intergouvernemental, et de type «funzionalista». Construire un pole économique et socio-culturel qui sache faire concurrence au géant asiatique (grace à des partenariats concrets qui sachent impliquer des ressources privées).

Et personne nie l'opportunité de se demander: « l'Europe reussira-t-elle à tirer des capitaux du Golfe dans la Méditerranée ? Ou bien, iron-t-t-ils, tous, ailleurs (Usa, Japon etc.) ? »

Mais - etant donnée que l'UpM ratifie un renforcement de la dimension intergouvernementale (au grand détriment de celle communautaire) – la question à se poser est aussi celle-ci: « le processus de reformes (politiques et socio-économiques) et de modernisation de l'aire de la Méditerranée (élargie) se poursuivra-t-il ? Est-ce- qu'on sera capables de créer aussi coordination et synergies? Avec le soutien de l'Ue, le Processus de Barcellone - Union pour la Mediterranée reussira-t-il à assurer aussi une stabilité sociale ; le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales; un renforcement des institutions democratiques, et du pluralisme politique; une lutte efficace contre la pauvreté etc.?

Est-ce- qu'on sera capables d'avancer aussi vers une cohésion euro-mediterranéenne politique (résolution des conflits, prévention de flux migratoires, développement social aussi etc.) outre qu'économique et technique (ainsi qu'on le prévoit dans la Declaration..)? L'UpM sera intervenir dans les grandes questions - politiques – ouvertes dans la Mediterranée (des droits de l'homme aux politiques d'immigration, à la paix, au dialogue interculturel, etc.) ?

Cela dit, l'UpM merite du soutien, étant donné qu'elle permet des pas en avant qui permettent :

- une nouvelle « co-governance », et une plus grande participation aux décisions des Pays de la rive sud
- le lancement de grands Projets (comme proposé - dès le début - par le Président Sarkozy)
- un engagement commun pour la création d' « un espace de paix et de stabilité » dans la Mediterranée

4.5 Les priorités de la Confédération européenne des syndicats

La question institutionnelle résolue, se concentrera-t-on sur ce qu'il y a faire ? A cette fin, comme priorités, la CES indique la politique économique et le pouvoir d'achat, le fonctionnement des marchés financiers, les politiques industrielles de la recherche et de l'innovation, un nouvel élan pour l'Europe Sociale pour permettre aux travailleurs de mieux affronter les changements . Le congrès de Séville de la CES a décidé de lancer une campagne revendiquant des augmentations salariales et adressant des demandes claires aux décideurs européens.

Le mouvement syndical européen demande instamment à la Banque centrale européenne (BCE) de cesser ses appels récurrents à la modération salariale. Il demande aux gouvernements et aux employeurs de ne plus considérer la modération salariale comme seule variable d'ajustement. Les revendications principales de cette campagne sont :

- une augmentation des salaires réels pour accroître le pouvoir d'achat,
- des salaires minima décents pour lutter contre la pauvreté,
- une réelle égalité de paiement entre hommes et femmes,
- des négociations collectives renforcées y compris au niveau européen,
- des salaires équitables pour les travailleurs du secteur public,
- les appels à la moderation salariale lancés par la BCE doivent être adressés aux cadres dirigeants,
- des contrôles sur les hauts salaires.

Après l'Euro-manifestation du 5 avril à Llubljana (Slovénie) – organisée pour demander une augmentation des salaires - le mouvement syndical organisera, le 7 octobre 2008, une Journée mondiale pour le travail décent, offrant aux syndicats et aux organisations oeuvrant pour le travail décent dans le monde entier une occasion sans précédent de se rallier à une vaste mobilisation mondiale.

4.6. Les priorités en Italie

Actuellement - en Italie - on est en train de revoir les règles de négociation définies dans l'Accord du 1993.

Cgil Cisl et Uil souhaitent un dépassement du concept d'inflation programmée, et un système contractuel sur deux niveaux pour sauvegarder le pouvoir d'achat des rétributions et pour re-distribuer la productivité. Ils souhaitent un équilibre entre le Contrat - collectif - National du travail (Contrat de premier niveau) , et le *Contrat « integrativo »* (Contrat de deuxième niveau) qui doit etre étendu à tous les travailleurs, grace à la négociation territoriale. Le Contrat national doit défendre le salaire. Dans le contrat « integrativo » doivent etre réparties les parts de productivité.

La Cgil - favorable à un'extension, à toutes les typologies de travail, des droits (et des tutelles-protections) des travailleurs dépendants – est en train d'organiser une journée de mobilisation dans toutes les villes italiennes pour le 27 septembre 2008: contre le gouvernement Berlusconi , qui n'a pas réduit les impots sur le travail dépendant (sauf les extraordinaires); qui avec son choix d'*« un Papier- monnaie Social »* (a dépenser dans certains supermarchés)

pour les retraités en difficulté passe de la logique des droits à una logique de charité; pour ses reductions des ressources pour l'école et la santé, etc.

* * * *

Roma - 21 dicembre 2007

- **Ue: nasce il "Trattato modificativo di Lisbona"**
- **di Silvana Paruolo**

Sommario

- 1- Premessa
2. L'accordo politico del 2007: quali costi e passi in avanti?
 - 1 Addio Costituzione europea!
 - 2 Delimitazione delle competenze e diritto di recesso
 - 3 Un meccanismo rafforzato di controllo della sussidiarietà
 - 4 Più democrazia e possibilità d'iniziativa per i cittadini
 - 5 Grosse innovazioni istituzionali
 - 6 La struttura in pilastri sparisce davvero?
 - 7 Passi in avanti verso uno Spazio di libertà sicurezza e giustizia
 - 8 Il caso della Politica estera e di difesa
 - 9 Il sociale negli obiettivi Ue
 - 10 Che cosa cambia per la politica sociale?
 - 11 Le parti sociali nel trattato di Lisbona
 - 12 La Carta dei diritti fondamentali
 - 13 La Carta dal progetto costituzionale al Trattato modificativo
 - 14 Come interagiranno Carta e la Convenzione di salvaguardia dei diritti dell'uomo e dalle libertà fondamentali (CEDU)?
 - 15 Cos'è la CEDU
 - 16 Servi pubblici: cosa cambia?
 - 17 Il Trattato di Lisbona e le novità per le altre politiche dell'Ue

18 La politica economica e monetaria

3. E ora? Una volta eliminato l'equivoco del super-stato, cosa serve? Più Europa o meno Europa?
4. I possibili scenari di integrazione Che fare? Puntare innanzitutto alla costruzione di uno Spazio sociale , europeo e mondiale, tutto da ri-definire?
5. Tra ratifica e chiarimenti istituzionali
6. Risolta la questione istituzionale, ci si concentrerà sul da farsi?
7. Quale sorte riservare all'Unione mediterranea proposta da Sarkozy?
8. Si va delinenando un triunvirato?

QUADRI SINOTTICI

- N. 1 Dalla Convenzione al Trattato di Lisbona firmato il 13 dicembre 2007
- N. 2 La Carta proclamata nel 2000
- N. 2 La CARTA dalla Convenzione al Trattato di Lisbona
- N. 3 Cos'è la CEDU
- N. 4 Passi indietro nel sociale?

1. Premessa

Nell'Unione europea - anche per adeguare il sistema decisionale comunitario alle sue nuove dimensioni, frutto di numerosi allargamenti (l'ultimo dei quali è stato senza precedenti, avendo coinvolto ben 12 Paesi) - è nata l'esigenza di una riforma dei Trattati in vigore.

Nel 2001, per rendere l'Unione europea più democratica efficiente e trasparente, si è deciso di organizzare - piuttosto che una Conferenza intergovernativa (Cig) - una "Convenzione sul futuro dell'Europa". Tra il marzo 2002 e il luglio 2003, la Convenzione ha elaborato un Progetto di Trattato costituzionale, che avrebbe dovuto sostituire - con un unico testo - tutti i Trattati attuali.

Il progetto della Convenzione è stato poi - con lievi modifiche - adottato dalla Cig 2004: gli Stati membri hanno firmato quel *Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa* , successivamente messo in ratifica in ciascuno dei paesi membri dell'Unione.

Nel corso del 2005 - cosa oramai a tutti ben nota - questo processo di ratifica ha incontrato non poche difficoltà, tra l'altro, per ragioni diametralmente opposte, che vanno dal "No" degli euroskeptic (opposti ad un Trattato costituzionale che, a loro giudizio, soffoca le identità nazionali e pone in essere un super-Stato europeo), al "no"

d'europeisti convinti (opposti ad un Progetto di Trattato, a loro giudizio, insufficiente ed inadeguato per far fronte a tutte le sfide insite nella globalizzazione; e nello stesso allargamento dell'UE); dai No d'esponenti della destra, ai No d'esponenti della sinistra.

Così, su stimolo dei problemi indotti in particolare dal rifiuto espresso dai Francesi e dagli Olandesi, si è deciso di avviare un processo di riflessione sul futuro dell'Europa. Alla fine di questa riflessione, c'è stato il Consiglio europeo del 21-22 giugno 2007.

A giugno, alcuni Paesi - in particolare i cechi, i polacchi, i britannici e gli olandesi - hanno frenato. Infine, cedendo alla pressione di questa minoranza, i 18 Paesi che avevano già ratificato il Progetto di Trattato costituzionale del 2004 - a costo di passi all'indietro e di troppe deroghe (specialmente per il RU) - hanno optato per un Accordo che, tra l'altro, manda in soffitta ogni riferimento di carattere costituzionale (ivi incluso inno e bandiera) . In effetti, questo Mandato – sulla cui base convocare una nuova Conferenza intergovernativa (la Cig 2007) - richiede l'abbandono del progetto costituzionale e precisa (tra l'altro) quanto segue:

“ La Cig è invitata ad elaborare un trattato (in seguito denominato trattato di riforma) che modifichi i trattati esistenti. ... Il Trattato sull'Unione europea (Tue) manterrà il suo titolo attuale mentre il trattato che istituisce la Comunità (Tce) sarà denominata trattato sul funzionamento dell'Unione.

“ .. Le innovazioni risultanti dalla Cig del 2004 saranno integrate nel Tue e nel trattato sul funzionamento dell' Unione come specificato nel presente mandato. Le modifiche ..riguardano, in particolare, le rispettive competenze dell'Ue e degli Stati membri e la loro delimitazione; il carattere specifico della politica estera e di sicurezza comune; il ruolo rafforzato dei parlamenti nazionali; il trattamento della Carta dei diritti fondamentali e un meccanismo, nel settore della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale, volto a consentire agli Stati membri di andare avanti su un determinato atto consentendo ad altri di non parteciparvi”

A conclusione dei suoi lavori, nell'ottobre 2007 - aggiungendo ancora ulteriori modifiche a quanto già definito nel Mandato del Vertice del giugno 2007 – a Lisbona, la Cig 2007 ha varato il Trattato di Lisbona.

Il 12 dicembre 2007 “firmando e proclamando la Carta dei diritti fondamentali, i Presidenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione suggeriscono pubblicamente la loro volontà irrevocabile di renderla giuridicamente vincolante per le istituzioni dell'Unione. I diritti dei cittadini europei ne risulteranno rafforzati in settori cruciali come la dignità umana, le libertà fondamentali, l'uguaglianza, la solidarietà, la cittadinanza e la giustizia”.

L'UE non è solamente «calcoli economici dei costi e dei benefici», ma anche una «comunità di valori» ?

“Non avremmo - ha sottolineato Hans-Gert Pottering, Presidente del Parlamento europeo - il diritto di esigere il rispetto dei diritti umani nel mondo se non riuscissimo a tradurre

i nostri propri valori in diritto positivo nell'Unione europea. ... "E' per questa ragione che il riconoscimento, con forza vincolante, della Carta dei diritti fondamentali, era per il Parlamento un elemento indispensabile di qualsiasi accordo sulla riforma dei trattati». E il Parlamento è riuscito a far valere la sua posizione: il riferimento alla Carta, iscritto all'articolo sei del trattato «le conferisce un carattere giuridicamente vincolante pari a quello del trattato stesso».

Il 13 dicembre 2007, a Lisbona (...per un valore simbolico.. benchè per l'ambiente – a causa delle emissioni degli aerei blu - e per le casse Ue sarebbe stato meglio, e più efficiente ed economico, riunirsi a Bruxelles. in concomitanza con altri impegni istituzionali), i 27 paesi membri dell'Unione europea hanno solennemente sottoscritto il Trattato di Lisbona che modifica il trattato sull'unione e il trattato che istituisce la Comunità europea.

Si tratta di un trattato – non piu' costituzionale – ma "modificativo" dei trattati in vigore: di certo risultato di un negoziato difficile; ma massimo risultato possibile?

Il testo oggi in corso di ratifica è questo Trattato di Lisbona .

Che Europa ne esce?

Ne esce un' Unione europea certamente di carattere meno unitario, a più velocità; e - che si tratti di sociale, difesa, moneta, Schengen, ecc. - a geometria ancor più variabile di oggi.

E soprattutto ne esce un'Europa che, rispetto al progetto di trattato costituzionale, ha scelto di fare passi all'indietro – più simbolici che sostanziali ? - in un periodo storico in cui le sfide della globalizzazione e dei problemi che nessuno Stato può veramente risolvere da solo, mi sembrano richiedere piuttosto più Europa (e non meno Europa); e non per mettere in campo un nuovo imperialismo europeo (come temuto da alcuni paesi in via di sviluppo), ma, innanzi tutto e soprattutto, per *costruire un vero Spazio sociale*, europeo e mondiale, da ri-definire rispetto al dibattito degli anni '80, qui inteso quale insieme di:

i. Politiche

ii. Norme sociali legislative - vincolanti e dotate d'adeguati mezzi di sorveglianza e di sanzioni - più che volontarie, anche se è evidente che per una loro buona applicazione serve innanzi tutto una sana Responsabilità sociale delle imprese (basti qui pensare a tutti le morti sul posto di lavoro). Norme capaci (perché no?) - dopo un lavoro di profonda razionalizzazione generale – anche di confluire in un unico Codice del diritto del lavoro - vincolante e con sanzioni - che sappia recepire quanto di meglio prodotto dalla vecchia Europa; e che diventi operativo nell'Ue e a livello globale.

iii. Relazioni industriali .

Su tutto questo tornerò più avanti (par.4).

Per riflettere sull'Europa del 2020-2030 - e quale condizione per proseguire i negoziati d'adesione con la Turchia - il Presidente francese Sarkozy ha richiesto, e ottenuto, un "Comitato dei saggi". Intanto è iniziato *un nuovo processo di ratifica*, il cui esito non è scontato, con la speranza che giunga a buon fine, avendo più fortuna di quanto non ne abbia avuto il precedente Progetto Trattato Costituzionale (respinto dai francesi e dagli olandesi, peraltro per motivazioni talvolta opposte).

Rispetto al Progetto varato dalla Convenzione, già nel testo di Progetto di Trattato costituzionale varato dalla *Cig del 2004* erano riscontrabili lacune [5]; incongruenze (in particolare tra i principi della Parte II e III e le politiche della Parte III); e difficoltà di carattere istituzional-politico, ancora oggi in attesa di risposte adeguate (ad esempio come far funzionare il nuovo sistema decisionale da esso prefigurato?). Poi... i costi - e anche alcuni nuovi passi in avanti (per certi aspetti nella stessa Pesc e difesa, nello spazio di libertà sicurezza e giustizia, per una nuova politica dell'energia, per più democrazia attraverso un diritto di iniziativa degli stessi cittadini, per una base giuridica per i Servizi di interesse generale ecc.) – dell'Accordo politico del 2007 .

1. L'accordo politico del 2007: quali costi e passi in avanti?

QUADRO SINOTTICO N. 1 - "Dalla Convenzione al Trattato di Lisbona firmato il 13 dicembre 2007

LE TAPPE

- 2001 Si organizza una Convenzione sul futuro dell'Europa
- 2002-2003 La Convenzione vara un Progetto di Trattato costituzionale
- 2004 La Cig (2004) adotta, con lievi modifiche, il *Progetto di Trattato che adotta la Costituzione per l'Europa* elaborata dalla Convenzione
- 2005 Nel corso della sua ratifica dopo il "no" dei francesi e degli olandesi si avvia un periodo di riflessione
- 23 giugno 2007 Si convoca una nuova Cig sulla base di un Mandato ben preciso
- 17 ottobre 2007 Viene varato il nuovo *Trattato di Lisbona che modifica il trattato sull'unione e il trattato che istituisce la Comunità europea*
- 12 dicembre 2007 Proclamazione solenne della Carta dei diritti fondamentali da parte dei Presidenti del Parlamento europeo, della Commissione europea, e del Consiglio
- 13 dicembre 2007 Firma solenne del Trattato di Lisbona da parte dei 27 Stati membri dell'Unione europea e avvio del processo di ratifica

Fonte- Elaborazione di Silvana Paruolo

Che si tratti del 23 giugno 2007 o del 17 ottobre 2007, si è avuto uno sblocco (cosa questa positiva), ma *forse* – tenendo conto dell'odierno contesto di globalizzazione (e interdipendenza) crescente - *si poteva fare di meglio*, a tutto vantaggio (quando utile, e in altre parole per pace, sicurezza, sviluppo, e sviluppo sostenibile, crescita, innovazione, tutela dell'ambiente, progresso scientifico e sociale ecc.) di un'Europa

capace di una maggiore coerenza complessiva (anche) in tutta la sua azione esterna; e (grazie al superamento di miopi egoismi nazionali) capace di parlare e negoziare con una sola voce, ispirata dalla logica dell'interesse comune e, soprattutto, dalla logica di una ricerca attiva di soluzioni per problemi (quali dumping sociale e fiscale, flussi migratori insostenibili, cambiamenti climatici, problemi energetici, terrorismo, ecc.) che – onestamente - nessun Stato può risolvere da solo.

A giugno - anche se, ad un certo punto del negoziato ha avuto un duro scontro con i Polacchi - la presidenza tedesca (Angela Merkel) ha adottato il metodo seguente: "negoziato bilaterale" e "presa in conto delle esigenze delle minoranze" (cioè, in particolare, dei britannici, degli olandesi, dei polacchi e dei cechi); e, alla fine, ricerca di un Accordo unanime, costi quel che costi. E l'accordo notturno di Lisbona dell'ottobre 2007 è stato reso possibile dal fatto che per tutti i problemi rimasti in sospeso, la Presidenza portoghese è riuscita a trovare soluzioni accettabili per le parti interessate..

E - ovviamente - i costi non sono mancati:

2.1. Addio costituzione Europea!

A. Nel giugno 2007 è stato *eliminato ogni riferimento di carattere Costituzionale*. Infatti, la Cig è invitata a:

"elaborare un trattato (in seguito denominato "trattato di riforma) che modifichi i trattati esistenti allo scopo di rafforzare efficienza e legittimità democratica dell'Unione allargata nonché la coerenza della sua azione esterna. Il progetto costituzionale, che consisteva nell'abrogazione di tutti i trattati esistenti e nella loro sostituzione con un unico testo denominato "Costituzione", è abbandonato. Il Trattato di riforma integrerà nei trattati esistenti, che restano in vigore, le innovazioni risultanti dalla Cig del 2004 " - come indicato dettagliatamente dal Mandato dato alla Cig 2007 - "Il Trattato sull'Unione europea (Tue) manterrà il suo titolo mentre il Trattato che istituisce la Comunità europea (Tce) sarà denominato Trattato sul funzionamento dell'Unione, in considerazione della personalità giuridica unica dell'unione. Il termine "Comunità" sarà sostituito ovunque dal termine "Unione"; verrà stabilito che i due trattati costituiscono i trattati su cui è fondata l'Unione e che l'Unione sostituisce e succede alla Comunità... Il Trattato sull'Unione europea e il Trattato sul funzionamento dell'Unione non avranno carattere costituzionale. La terminologia utilizzata in tutto il testo dei trattati rispecchia tale cambiamento: il termine "Costituzione" non sarà utilizzato, il "ministro degli affari esteri dell'Unione" sarà denominato Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza e i termini "legge" e "legge quadro" saranno abbandonati mentre i termini attuali "regolamenti" "direttive" e "decisioni" saranno mantenuti. Parimenti, i trattati modificati non conterranno alcun articolo che faccia riferimento ai simboli dell'Ue quali la bandiera, l'inno o il motto. Per quanto riguarda il primato del diritto dell'Ue, la Cig adotterà una dichiarazione contenente un richiamo alla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Ue"

Se si legge qualsiasi dizionario, si scopre che, normalmente, una costituzione, "è l'insieme delle norme che stabiliscono la forma di un governo, l'ordinamento dello Stato, i diritti e i doveri dei cittadini, determina l'organizzazione delle cariche politiche ecc.". Come precisato dallo stesso Giuliano Amato, il progetto comunitario non era una vera Costituzione. Tuttavia, è corretto limitare l'aspetto costituzionale del testo precedente alla sola "abrogazione di tutti i trattati esistenti e nella loro sostituzione con un unico testo denominato Costituzione"? O i suoi aspetti costituzionali erano un po' più complessi, e articolati? Non a caso, ad esempio, vengono eliminati i termini "ministro degli affari esteri" e "legge e legge quadro" (cui si preferiscono i termini attuali di direttiva, regolamento, e decisione)2[6].

E non a caso, la stessa Carta dei diritti fondamentali – cui pure viene comunque attribuito un valore giuridico vincolante - viene tirata fuori sia dal Tue sia dal Tfue. Il primato del diritto dell'Unione viene relegato in una Dichiarazione ecc. Tutti elementi che, per alcuni paesi, rievocavano troppo uno stato, anzi un super stato, più che un'Unione.

Comunque "Si può discutere se la scomparsa del principio del primato dal testo dei trattati sia da considerare importante o meno, visto che ai trattati verrà allegata una dichiarazione per ricordarne l'esistenza come cosiddetto "principio generale del diritto. ...E i simboli resteranno in uso nella vita dell'Unione". (Ziller 2007)

2.2 Delimitazione delle competenze e diritto di recesso

Il trattato di Lisbona codifica un diritto di recesso: cioè, la possibilità di recedere dall'Unione.

Inoltre, in futuro, i *Capi di governo* – se lo vogliono – possono sottrarre competenze all'Unione europea, oltre che attribuirgliene di nuove (l'Unione agisce nei limiti delle competenze che le sono attribuite dagli Stati membri).

Una Dichiarazione precisa le delimitazioni di competenze: "gli Stati membri esercitano 'nuovamente' la loro competenza nella misura in cui l'Unione non ha esercitato la propria o ha deciso di cessare di esercitarla". E ancora "i rappresentanti dei governi degli Stati membri, riuniti in sede di Conferenza intergovernativa possono decidere di modificare i trattati" su cui si fonda l'Unione "anche per accrescere o ridurre le competenze attribuite all'Unione in detti trattati". Che spirito diverso rispetto a quello che animava i padri fondatori della Comunità europea! La richiesta del "two-way flexibility" nel trattato è venuta dai rappresentanti della Repubblica ceca.

[6] In un tentativo di razionalizzazione generale, gli atti giuridici comunitari passano da 15 tipi a 6 tipi: *atti legislativi* (leggi e leggi quadro); atti *non legislativi* (regolamenti e decisioni); atti *non vincolanti* (pareri e raccomandazioni). Vengono previsti due tipi di competenze non legislative (delega di potere, e competenza di esecuzione).

Il clima che si respira leggendo queste affermazioni – i cui concetti (nel trattato modificativo) vengono ripetuti in modo quasi ossessivo – è di certo quella di una profonda crisi di fiducia reciproca tra Stati e Ue.

Perché questa crisi? Sicuramente anche per le storie nazionali degli attuali Paesi membri dell'Ue, di cui alcune caratterizzate dal peso di regimi, e influenze, totalitari (da qui i loro sospetti nei confronti di super stati e di super poteri). Ma, probabilmente, anche per il peso di politiche dell'Unione europea che, a mio avviso, andrebbero radicalmente riformate (penso alla Pac; alle modalità di spesa dei Fondi strutturali comunitari, e di quelle finalizzate alla politica d'apprendimento lungo l'arco della vita ecc.).

2.3 Un meccanismo rafforzato di controllo della sussidiarietà

Circa il controllo della sussidiarietà, viene rafforzato il ruolo dei Parlamenti nazionali che avranno un meccanismo d'allarme precoce (rafforzato rispetto al Trattato costituzionale) per contestare progetti di legislazione UE che, a loro parere, non rispettino il principio di sussidiarietà.

"Ma non vi sono poteri di voto per i parlamenti nazionali... e ..., in ogni caso, questi cambiamenti possono essere giustificati come modo per accrescere la partecipazione dei parlamenti nazionali nella procedura di decisione dell'Unione... Un vero passo indietro è invece rappresentato dalla possibilità per un solo parlamento di un singolo stato membro, di impedire l'adozione di misure relative al diritto di famiglia avente implicazioni transnazionali " (Ziller 2007)

2.4 Più democrazia e possibilità d'iniziativa per i cittadini

Le disposizioni sui principi democratici del trattato di Lisbona contengono disposizioni (convenute nella Cig del 2004) riguardanti l'uguaglianza democratica, la democrazia rappresentativa, la democrazia partecipativa e l'iniziative dei cittadini.

Per il Trattato di Lisbona, "è cittadino dell'Unione chiunque abbia cittadinanza di uno Stato membro. La cittadinanza dell'Unione si aggiunge alla cittadinanza nazionale e non la sostituisce"

" I cittadini dell'Unione godono dei diritti e sono soggetti ai doveri previsti nei trattati. Essi hanno, tra l'altro:

- a. il diritto di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli stati membri

- b. il diritto di voto e d'eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo e alle elezioni comunali dello stato membro in cui risiedono, alle stesse condizioni di detto Stato
- c. il diritto di godere.. delle tutele diplomatiche e consolari...
- d. il diritto di presentare Petizioni al Parlamento europeo, di ricorrere al mediatore europeo..."

Per *la loro tutela*, il nuovo trattato, tra l'altro, riconosce *il diritto* - con almeno 1 milione di persone che abbiano la cittadinanza di un numero significativo di stati membri - *di prendere un'iniziativa dei cittadini* " per invitare la Commissione europea, nell'ambito delle sue attribuzioni, a presentare una proposta appropriata su materie in merito alle quali tali cittadini ritengono necessario un atto giuridico dell'Unione ai fini dell'attuazione dei trattati".

2.5 Grosse innovazioni istituzionali

Le innovazioni del *progetto di Trattato costituzionale* più rilevanti riguardano le istituzioni. Attualmente le istituzioni comunitarie sono cinque (il Parlamento europeo, il Consiglio, la Commissione, la Corte di giustizia e la Corte dei Conti). A queste sono aggiunte: il Consiglio europeo e la Banca centrale europea (promossi da organi ad istituzioni). Al Parlamento europeo vengono dati maggiori poteri (la codecisione - da parte di Consiglio e Parlamento europeo- diventa la "procedura legislativa ordinaria" ecc.). Viene potenziato il ruolo del Consiglio europeo, che avrà un nuovo tipo di Presidente stabile. Consiglio: viene esteso l'ambito d'applicazione della maggioranza qualificata. E - una volta rinegoziate (verso l'alto) le cifre suggerite dalla Convenzione (per renderle accettabili a Spagna e Polonia) – è stato definito un nuovo Sistema di voto a "doppia maggioranza" (diverso dal Sistema di ponderazione dei voti), basato su una soglia percentuale sia di Stati (55% del numero di Stati membri) sia di popolazione (65% della popolazione), un sistema questo più democratico - ma di sicuro più complesso (e meno trasparente?) - dell'attuale. Viene prevista una procedura più semplice per modificare il sistema di presidenza del Consiglio per rotazione semestrale (modifica volta ad un migliore coordinamento dei lavori dei vari Consigli settoriali). S'istituisce un "Ministro degli affari esteri". Si trova un accordo sulla Composizione della Commissione: la Convenzione proponeva che ciascuno Stato membro avrebbe avuto un proprio cittadino "membro" della Commissione, ma che non tutti i Commissari avrebbero avuto un diritto di voto; la Cig del 2004 ha raggiunto un compromesso diverso. Vengono definiti nuovi meccanismi per agevolare il funzionamento dell'Unione [7]. Viene esteso l'ambito d'applicazione della maggioranza

qualificata [8], benchè l'unanimità resta in settori essenziali 3[9] quali – tra l'altro –, la fiscalità.

Che cosa cambia con il Mandato alla Cig 2007 e il Trattato di Lisbona?

Le modifiche istituzionali saranno integrate in parte nel Tue e in parte nel Tfue. Per il *Parlamento europeo* è prevista una nuova composizione. Per il *Consiglio europeo* viene ribadita la sua trasformazione in istituzione (modalità di voto comprese) e la creazione della carica di un suo Presidente per due anni e mezzo rinnovabili. Per il *Consiglio* si ribadisce l'introduzione del sistema di voto a doppia maggioranza e cambiamenti al sistema di presidenza semestrale (del consiglio), con la possibilità di modificarlo. Per la *Commissione europea [10]* si ribadisce nuova composizione e rafforzamento del ruolo del suo Presidente.

Invece, la denominazione del ministro degli affari esteri dell'Unione è modificata in *Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza* (che è anche Vice-presidente della Commissione europea).

E' evidente che viene confermata la scelta di un'Unione pluricefala...

Previsti anche adeguamenti redazionali per la *Corte di giustizia* dell'Unione europea. Il *sistema di voto a doppia maggioranza* (quale convenuto in sede di Cig 2004) "prenderà effetto al 1° novembre 2014, data fino alla quale continuerà ad applicarsi l'attuale sistema di maggioranza qualificata".

Circa le Disposizioni relative ai principi democratici , viene inserito un nuovo articolo sul ruolo dei parlamenti nazionali

Ciò detto, come dovrà funzionare questo nuovo sistema istituzionale? Tornerò su questa questione più avanti (par. 5)..

Le innovazioni della Cig 2004 (categorie di competenze e settori di competenza, campo d'applicazione del voto a maggioranza qualificata e della codecisione, la distinzione tra atti legislativi e atti non legislativi, disposizioni tra l'altro sullo spazio di libertà sicurezza e giustizia, la clausola di solidarietà, ecc.) verranno inserite nel trattato come modifiche.

Vengono abbandonati i termini leggi e leggi quadro. Viene tra l'altro precisato che per avviare una Cooperazione rafforzata bastano 9 Paesi. Viene precisato che la clausola di flessibilità non può essere applicata per il raggiungimento degli obiettivi riguardanti la Pesc.

[9] L'*unanimità* resta in settori essenziali quali: la fiscalità, la sicurezza sociale e la politica sociale, le misure relative ai passaporti e alle carte d'identità, la cooperazione di polizia operativa, l'istituzione di un procuratore europeo, le risorse proprie dell'Unione e il quadro finanziario pluriennale, la conclusione di accordi commerciali in talune materie sensibili, la maggior parte delle misure in materia Pesc, compresa la difesa, nonché l'adozione di tutte le modifiche del trattato costituzionale.

2.6 La struttura in pilastri sparisce davvero?

Con l'avvio di una loro comunitarizzazione, il *progetto di trattato costituzionale abolisce gli attuali tre pilastri dell'Unione europea* (completamento del mercato unico, Pesc-Pesd, Cooperazione di polizia e giudiziaria).

Cioè, mentre attualmente le regole e i principi comunitari non si applicano agli altri due Pilastri, salvo che sia espressamente disposto in tal senso, il Trattato costituzionale rovescia questa situazione; anche se questo non significa che tutte le materie saranno disciplinate dal "Metodo comunitario" (visto che rimangono ancora procedure diverse, in particolare per la PESC; vari opting out ecc).

Cambia qualcosa con il Trattato di Lisbona?

La struttura in pilastri, sparisce davvero? Qualche dubbio legittimo resta per il Secondo Pilastro dell'Unione (cioè Pesc e difesa).

2.7 Passi in avanti verso uno Spazio di libertà sicurezza e giustizia

Passando alla sostanza, nel progetto di Trattato varato nel 2004, le principali novità sono riscontrabili per lo "*Spazio di libertà sicurezza e giustizia*": le disposizioni vigenti vengono notevolmente modificate (eliminazione della decisione-quadro; co-decisione e maggioranza qualificata; riavvicinamento delle legislazioni penali, anche se con freni d'emergenza, aperture nel campo del diritto della famiglia ecc.). Pur senza darsi l'obiettivo di giungere ad un unico Codice comunitario civile e penale (obiettivo che – personalmente - non mi scandalizzerebbe per niente), il trattato costituzionale permetteva passi in avanti e conteneva una serie d'innovazioni per accelerare la procedura legislativa europea e della tutela giurisdizionale; e per superare molte assurdità oggi riscontrabili.

Ad esempio, il terrorismo e la criminalità transfrontaliera non si pongono di certo la questione della sovranità. L'insistere sulla sovranità talvolta può creare situazioni assurde per i cittadini dei diversi stati dell'Unione. Degli esempi? Non si capisce perché i giudici di uno stato membro possano affidare al padre i figli di una coppia separata, mentre i giudici di un altro stato membro li affidano alla madre. O si pensi alle differenze principali tra una direttiva e una decisione-quadro che consistono nel fatto che: a. quest'ultima non ha efficacia diretta b. ogni stato membro può scegliere, o no, di accettare che le sue corti possano avanzare domande pregiudiziali relative all'interpretazione o alla validità di una decisione-quadro (al contrario questa possibilità esiste automaticamente quando si tratta di una direttiva). O ancora si pensi alle vicissitudini, e caos, collegati all'interpretazione della decisione-quadro Ue sul mandato d'arresto europeo del 13 giugno 2002.

E' questo il senso fondamentale della soppressione del "Terzo Pilastro" cioè della traslazione delle materie tuttora nell'ambito del Trattato sull'Unione europea, al Trattato che istituisce la Comunità europea e alle sue modalità decisionali: in definitiva

con il Trattato modificativo di Lisbona del 2007 le innovazioni saranno riprese nel Tce modificato.

Il che significa che - sia pure con modifiche simboliche (e talvolta non solo simboliche)⁴[11] - per lo Spazio di libertà sicurezza e giustizia senza frontiere interne - in cui recita l'art. 2 va " assicurata la libera circolazione delle persone insieme a misure appropriate per quanto concerne i controlli alle frontiere esterne, l'asilo, l'immigrazione, la prevenzione della criminalità e lotta contro quest'ultima " (art. 2) - scompare la struttura in pilastri. Il nuovo titolo sullo Spazio di libertà sicurezza e giustizia comprende:

1. Disposizioni generali
2. Politiche relative ai controlli alle frontiere, all'asilo e all'immigrazione
3. Cooperazione giudiziaria in materia civile
4. Cooperazione giudiziaria in materia penale
5. Cooperazione di polizia

2.7 Il caso della politica estera e di difesa

E per la Politica estera e di difesa (di solito considerate espressione tipica della sovranità) cosa succede con il Trattato di Lisbona? Non scordiamoci che l'Unione europea è entrata in crisi profonda, in particolare, da quando è stata incapace di parlare con una sola voce sul caso dell'Iraq: a causa di una frattura verificatasi, tra governi membri in un'alleanza - guidata dagli Stati Uniti - che ha optato per una guerra contro l'Iraq; e governi che non accettavano la validità dell'argomento sull'esistenza d'armi di distruzione di massa (argomento usato per iniziare il conflitto).

I. In realtà, a livello Ue non si è mai trattato di proporre la sostituzione delle politiche degli stati membri con una sola politica estera dell'Unione, com'è avvenuto con la moneta. "Si tratta solo di aggiungere alle politiche dei diversi stati certi elementi di coordinamento, in campi in cui sembra utile e fattibile per i governi dell'Unione dire tutti la stessa cosa, a patto di esprimersi con una sola voce. ..." (J. Ziller 2007).

E in realtà, *nella Cig 2004*, non c'era tanto da modificare il campo d'applicazione o il contenuto della Pesc. C'era piuttosto da migliorare il processo decisionale, le strutture di lavoro e la coerenza delle politiche (J.C. Piris 2007)..

[11] Il testo dell'art. I.42 Disposizioni particolari relative allo spazio di libertà sicurezza e giustizia non è ripreso integralmente; in materia di diritto familiare un solo parlamento di un solo paese membro può impedire l'adozione di soluzioni valide per tutto il territorio dell'Unione; data l'insistenza britannica, per un periodo di cinque anni continueranno ad applicarsi le regole del vecchio terzo pilastro,ecc.

Proponendo quindi un Ministro degli affari esteri dell'Unione e una nuova base giuridica per consentire al Consiglio di istituire un "Servizio europeo per l'azione esterna" 5[12] il progetto di Trattato costituzionale prefigura (a condizione di un'adeguata volontà politica condivisa dagli stati membri) meccanismi giuridici ed istituzionali per agevolare passi in avanti in direzione di una *Politica estera - e della difesa*^{6[13]} – europea, a vantaggio di una maggiore incisività, e visibilità, dell'Unione europea nel mondo, e per un miglioramento della coerenza complessiva della sua

[12] Questo "Servizio europeo per l'azione esterna" dovrebbe assistere il Ministro degli affari esteri dell'Unione. Lavora "in collaborazione con i servizi diplomatici degli Stati membri". Ed è composto" da funzionari dei servizi del segretariato generale del Consiglio e della Commissione e dal personale distaccato dai servizi diplomatici nazionali".

[13] Ricordiamo che l'Ue ha già deciso d' integrare l'Ueo, l'Istituto di studi di sicurezza basato a Parigi, e il Centro satellitare, basato a Torrejon in Spagna. E che, nel periodo 2003-2007, ha intrapreso 17 operazioni di gestione della crisi (di cui 10 in corso nel 2007): tra cui 4 operazioni militari, 12 civili, e una mista civile-militare. In più rispetto ai passi finora compiuti nel campo di una politica europea di difesa, il Trattato costituzionale prevede modifiche significative; tra cui le seguenti.

- A. La possibilità di maggioranza qualificata in certi casi (per statuto sede ecc. dell'Agenzia europea per la difesa, per l'avvio - e partecipazione - di una "cooperazione strutturata permanente", e per un fondo iniziale per il finanziamento di attività preparatorie di missioni PESD).
- B. Precisazioni sull'Ue nel campo della difesa. La Pesd "assicura che l'Unione disponga di una capacità operativa ricorrendo a mezzi civili e militari". Nella gestione delle crisi, l'obiettivo delle missioni è quello di "garantire il mantenimento della pace, la prevenzione dei conflitti e il rafforzamento della sicurezza internazionale, conformemente ai principi della Carta delle Nazioni unite". L'esecuzione dei compiti Ue si basa sulle capacità fornite dagli Stati membri".
- C. Si estende il campo di applicazione delle missioni di gestione delle crisi ("missioni di Petersberg"): "azioni congiunte di disarmo, missioni umanitarie, consulenza e assistenza militare, prevenzione dei conflitti e mantenimento della pace, unità di combattimento per la gestione delle crisi, comprese le missioni di ristabilimento della pace e le missioni di stabilizzazione al termine dei conflitti".
- D. Clausole di solidarietà che – senza essere una clausola di difesa reciproca e senza pregiudicare in nulla le relazioni di ciascun Stato membro con la NATO - è di alto significato simbolico e politico
- E. La possibilità di affidare una missione di gestione di crisi a un gruppo di Stati membri
- F. Una "Cooperazione strutturata permanente" - tra gli stati che lo desiderano, che "rispondono a criteri più elevati in termini di capacità militari", e che s'impegnano a procedere più intensamente allo sviluppo delle proprie capacità di difesa – per "prendere misure concrete per rafforzare la disponibilità, l'interoperabilità, la flessibilità e la schierabilità delle loro forze, in particolare identificando obiettivi comuni in materia di proiezione delle forze, anche eventualmente riesaminando le loro procedure decisionali nazionali".
- G. Precisazioni per un'Agenzia europea per la difesa, nel settore dello sviluppo delle capacità di difesa, della ricerca, dell'acquisizione e degli armamenti
- H. Una nuova base giuridica per istituire un fondo iniziale per agevolare il finanziamento delle operazioni militari dell'Ue

azione esterna (Pesc, commercio, cooperazione e sviluppo, aiuto umanitario e altre politiche settoriali esterne in materia di sviluppo sostenibile, ambiente e cambiamenti climatici, trasporti, energia ecc.).

Da qui la fusione in un solo titolo di tutte le disposizioni relative all'azione esterna; la creazione di un Ministro degli affari esteri dell'Unione; una timida apertura verso uno sviluppo della maggioranza qualificata nella Pesc; la creazione di un Servizio europeo per l'azione esterna.

Viene stabilita una regola generale, in base alla quale (fatta eccezione per la Pesc e gli altri casi previsti dal trattato) la Commissione europea assicura la rappresentanza esterna dell'Unione; il che, più o meno, riflette la prassi in vigore secondo cui la Commissione rappresenta l'Ue nelle materie di competenza comunitaria, e quando non vi siano problemi da parte dell'istanza interessata. 7[14]

II. In effetti, nell'Atto unico del 1986 – ricorda Ziller - la cosiddetta “cooperazione politica europea” era inserita in un Titolo III, diverso dal resto del trattato che emendava il Tce. Nel trattato di Maastricht del 1992 fu inventata la nozione di “*Secondo pilastro*” dell'Unione, nell'ambito del quale furono poi mossi diversi altri passi in direzione di una politica estera e di sicurezza comune con i trattati di Amsterdam e di Nizza. In questi trattati la separazione tra l'ambito comunitario e quello degli affari esteri era rimasta un dogma. La ragione era che il Metodo comunitario era considerato troppo incisivo sulla sovranità dei singoli stati. Un tabù vigeva anche in materia di difesa sin dal fallimento nel 1954 del progetto di Comunità europea di difesa... tra le ragioni.. vi erano le divergenze tra i governi in merito alla complementarietà tra la politica europea e l'alleanza con gli stati Uniti e il Canada nell'ambito della Nato.

Quindi “(...) *Con i trattati vigenti*, abbiamo da un lato, l'Unione europea, competente in materia di Politica estera ma senza mezzi di azione in campo internazionale, visto che non può concludere trattati con paesi terzi o organizzazioni internazionali; dall'altro, la Comunità europea, priva di competenze politiche per l'estero, ma dotata di strumenti di azione efficaci sia all'esterno sia all'interno dell'Unione. L'innovazione più visibile del *Trattato costituzionale* in materia di Politica estera e di difesa era la scomparsa della divisione tra Unione e Comunità europea. Molte altre innovazioni erano collegate a questo cambiamento”.

“ La scomparsa della divisione tra Unione e Comunità era simboleggiata dalla:

[14]Attualmente “Si possono verificare casi in cui, dato che la Comunità (o la Commissione a nome della Comunità) non siede o non ha diritto di parola in un'organizzazione internazionale, è la presidenza semestrale del Consiglio che esprime la posizione della Comunità. In certi casi, allorchè il negoziato riguarda sia competenze comunitarie che nazionali (gli “accordi misti”) e quando gli stati membri non vogliono affidare alla Commissione il compito di negoziare materie che rientrano nelle proprie competenze nazionali, si hanno due “negoziatori”: la Commissione per le competenze comunitarie e la Presidenza semestrale del consiglio, che si esprime a nome degli Stati membri, per quanto riguarda le competenze nazionali” (Cfer. Jea-Claude Piris 2007).

- Fusione - in un solo titolo della Parte III del trattato costituzionale "azione esterna dell'unione" - delle disposizioni provenienti dal Tue (relative alla Politica estera e di sicurezza comune) e delle disposizioni provenienti dal Tce (relative alla politica commerciale comune, all'aiuto allo sviluppo e all'aiuto umanitario)
- Una sola procedura per il negoziato e per la conclusione degli accordi internazionali dell'Ue.
- Un solo Ministro degli affari esteri dell'Unione "

In sede di Convenzione 2004 c'era chi avrebbe voluto "comunitarizzare" la Pesc (attribuendone la responsabilità alla Commissione, ed eliminando la funzione dell'Alto rappresentante): da qui l'idea di unificare i ruoli dell'Alto rappresentante e del Commissario incaricato delle relazioni esterne, creando un Ministro degli affari esteri dell'Unione. Una volta accolto questa idea, la Convenzione andò anche oltre: per il Ministro degli affari esteri dell'Unione prevede un diritto di iniziativa, l'assunzione della presidenza del Consiglio "Affari esteri", la rappresentanza dell'Unione all'estero e una vigilanza sull'attuazione della Pesc.

III. Cosa cambia con il Trattato modificativo di Lisbona del 2007? Mentre per le politiche interne tutte le disposizioni pertinenti si ritroveranno nel Trattato sul funzionamento dell'Unione, una parte importante delle disposizioni relative alla Politica estera e di sicurezza comune si ritroverà nel Trattato sull'Unione europea. Inoltre nell'art. 308 Tce modificato viene indicato che la clausola di flessibilità - che all'Unione permette di colmare le lacune dei trattati, quando si scopre, con il passare del tempo, che le basi giuridiche vigenti non permettono di adottare determinate misure - non può servire come base al raggiungimento degli obiettivi riguardanti la Pesc. E scompare il titolo "Ministro degli affari esteri dell'Unione", sostituito dal titolo "Alto rappresentante dell'Unione per gli Affari esteri e la Politica di sicurezza" (la ragione addotta è che il ministro sarebbe una figura tipica dello stato). Per il resto le innovazioni del progetto del trattato costituzionale, sono quasi sostanzialmente tutte recepite.

IV. Perché un'azione dell'Unione sulla scena internazionale? Il nuovo articolo 10A del Capo I "Disposizioni generali sull'azione esterna dell'Unione" ne chiarisce gli obiettivi

Nel Trattato di Lisbona viene integrato il nuovo Paragrafo definito dal Mandato del giugno 2007 alla Cig 2007

- " La competenza dell'Unione in materia di politica estera e di sicurezza comune riguarda tutti i settori della politica estera e tutte le questioni relative alla sicurezza comune dell'Unione, compresa la definizione progressiva di una politica di difesa comune che può condurre a una difesa comune.
- "La politica estera e di sicurezza comune è soggetta a procedure specifiche. Essa è definita e attuata dal Consiglio europeo e dal Consiglio deliberando all'unanimità, salvo nei casi in cui i trattati dispongano diversamente.

E' esclusa l'adozione di atti legislativi. La politica comune è messa in atto dall'Alto rappresentante dell'Unione per gli Affari esteri e la Politica di sicurezza e dagli Stati membri in conformità dei trattati. Il ruolo specifico del Parlamento europeo e della Commissione in questo settore è definito dai trattati. La Corte di giustizia dell'Unione europea non è competente riguardo a queste disposizioni, ad eccezione della competenza a monitorare il rispetto dell'art III.308 e a controllare la legittimità di talune decisioni (come previsto dall'articolo III-376 secondo comma)".

Come conduce la sua Pesc, l'Unione europea? Definendo gli orientamenti generali. E adottando decisioni che definiscono: obiettivi azioni e posizioni dell'Ue (individuati sulla base "degli interessi strategici dell'Unione") e le modalità di attuazione delle decisioni. E l'Alto Rappresentante dell'Unione per gli Affari esteri e la Politica di sicurezza - cosa deve fare? L'art. 13bis ne definisce le funzioni. 8[15]

V. L'Unione degli anni 2000 ha una politica di difesa comune, oltre che una nuova Clausola di solidarietà? Dal Trattato di Lisbona, nell'art. 28 A della nuova Sezione "Disposizioni sulla Politica di sicurezza e di difesa comune" sono inseriti due nuovi paragrafi:

1. La politica di sicurezza e di difesa comune costituisce parte integrante della politica estera e di sicurezza comune. Essa assicura che l'Unione disponga di una capacità operativa ricorrendo a mezzi civili e militari, L'Unione può avvalersi di tali mezzi in missioni al suo esterno per garantire il mantenimento della pace, la prevenzione dei conflitti e il rafforzamento della sicurezza internazionale, conformemente ai principi della Carta delle nazioni Unite. L'esecuzione di tali compiti si basa sulle capacità fornite dagli Stati membri".
2. La politica di sicurezza e di difesa comprende la graduale definizione di una politica di difesa comune dell'Unione. Questa condurrà a una difesa comune quando il Consiglio europeo, deliberando all'unanimità, avrà così deciso. In questo caso, il Consiglio europeo raccomanda agli stati membri di adottare una decisione in tal senso conformemente alle rispettive norme costituzionali.

Le sue missioni chiarite dall'articolo 28 B 9[16] implicano – come precisato da altri articoli - "capacità civili e militari", "un miglioramento progressivo delle capacità

[15] Le sue funzioni, ai sensi dell'art.13bis prevedono quanto segue:

1. l'Alto Rappresentante dell'Unione per gli Affari esteri e la Politica di sicurezza, che presiede il Consiglio "Affari Esteri" – contribuisce con proposte all'elaborazione della Pesc e assicura l'attuazione delle decisioni;
2. rappresenta l'Unione per le materie che rientrano nella Pesc. Conduce , a nome dell'Unione, il dialogo politico con i terzi ed esprime la posizione dell'Unione nelle organizzazioni internazionali e in seno alle conferenze internazionali

Nell'esecuzione delle sue funzioni, si avvale di un Servizio europeo per l'azione esterna

[16] "le azioni congiunte in materia di disarmo, le missioni umanitarie e di soccorso, le missioni di consulenza e assistenza in materia militare, le missioni di prevenzione dei conflitti e di mantenimento della pace e le misioni di unità di combattimento per la gestione delle crisi, comprese le missioni tese al allo

militari” ecc.. “. Nel settore delle sviluppo delle capacità di difesa, della ricerca, dell’acquisizione degli armamenti.. l’Agenzia europea per la difesa individua le esigenze operative, misure “utili per rafforzare la base industriale e tecnologica del settore della difesa”.

Le decisioni sono prese dal Consiglio che delibera all’unanimità per proposta dell’Alto rappresentante o su iniziativa di uno stato membro.

“ Gli stati membri che rispondono a criteri più elevati in termini di capacità militari e che hanno sottoscritto impegni più vincolanti in materia ai fini delle missioni più impegnative instaurano una *cooperazione strutturata permanente* nell’ambito dell’Unione.

2.9 Il sociale negli obiettivi Ue

Quali sono gli *obiettivi* dell’Unione Europea? Del Preambolo del trattato costituzionale, il Trattato di Lisbona recepisce solo il comma 2:

“ispirandosi alle eredità culturali, religiose e umanistiche dell’Europa, da cui si sono sviluppati i valori universali dei diritti inviolabili e inalienabili della persona, della libertà, della democrazia, dell’uguaglianza e dello Stato di diritto”

Dal punto di vista giuridico, il Preambolo non ha di per sé un valore vincolante, però è stato spesso usato dalla Corte di giustizia per la cosiddetta “interpretazione teleologica dei trattati”, cioè l’interpretazione basata sul loro scopo.

Cosa questa positiva, il nuovo art. 2 del Trattato di Lisbona definisce tutti gli obiettivi di fondo dell’Unione Europea, (tra cui figurano sviluppo sostenibile, giustizia e protezione sociale, un commercio libero ed equo, ecc).

Vediamoli:

1. L’Unione si prefigge di promuovere la pace, i suoi valori e il benessere dei suoi popoli
2. ’Unione offre ai suoi cittadini uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia senza frontiere interne, in cui sia assicurata la libera circolazione delle persone insieme a misure appropriate per quanto concerne i controlli alle frontiere esterne, l’asilo, l’immigrazione, la prevenzione della criminalità e la lotta contro quest’ultima.
3. L’Unione instaura un mercato interno. Si adopera per lo sviluppo sostenibile dell’Europa, basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un’economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale, e su un elevato livello di tutela e di miglioramento

ristabilimento della pace e le operazioni di stabilizzazione al termine dei conflitti. Tutte queste missioni possono contribuire alla lotta contro il terrorismo, anche tramite il sostegno a paesi terzi per combattere il terrorismo sul loro territorio”.

della qualità dell'ambiente. Essa promuove il progresso scientifico e tecnologico. L'Unione combatte l'esclusione sociale e la discriminazione e promuove la giustizia e la protezione sociali, la parità tra donne e uomini, la solidarietà tra le generazioni e la tutela dei diritti del minore. Essa promuove la coesione economica sociale e territoriale, e la solidarietà tra gli Stati membri. Essa rispetta la ricchezza della sua diversità culturale e linguistica e vigila sulla salvaguardia e sullo

4.L'Unione istituisce un'unione economica e monetaria la cui moneta è l'euro

5. Nelle relazioni con il resto del mondo, l'Unione afferma e promuove i suoi valori e interessi, contribuendo alla protezione dei suoi cittadini. Contribuisce alla pace, alla sicurezza, allo sviluppo sostenibile della Terra, alla solidarietà e al rispetto reciproco tra i popoli, al commercio libero e equo, all'eliminazione della povertà e alla tutela dei diritti umani, in particolare dei diritti del minore, e alla rigorosa osservanza e allo sviluppo del diritto internazionale, in particolare al rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite.

L'Unione persegue i suoi obiettivi con i mezzi appropriati, in ragione delle competenze che le sono attribuite nei trattati

Tra gli obiettivi qui definiti se ne ritrovano molti - socialmente – essenziali: dallo sviluppo sostenibile, alla coesione ecc..

Va notato che - mentre nel Tce si parla di "economia di libero mercato " e di "elevati livelli d'occupazione" - il Trattato di Lisbona recepisce la nozione di "*economia di mercato sociale volta alla piena occupazione e al progresso sociale*", una nozione "diversa da quella di economia di mercato aperta", e che "da un lato consente il libero gioco delle forze presenti sul mercato in quanto pubblici poteri creano il quadro che consente il corretto e leale funzionamento della concorrenza, dall'altro prevede un sistema completo di protezione sociale cui gli europei tengono molto", pur mantenendo l'obiettivo di fondo della Comunità europea di istituire "un mercato comune basato sulla libera circolazione delle persone, dei servizi, dei capitali e delle merci" e quello di una politica di concorrenza non falsata - a vantaggio di consumatori, sicurezza ed efficienza (concetto questo ripreso in una Dichiarazione in quanto eliminata per richiesta del Presidente Sarkozy) – capace, ad esempio, di impedire che "si creino cartelli d'impresa che si accordino su prezzi elevati, o imprese dominanti o monopoli che abusino della propria posizione per imporre le proprie condizioni commerciali e prezzi sleali" (Jean Claude Piris 2007).

Cosa non poco sorprendente, nella Cig 2004, il Presidente francese Sarkozy - per accontentare i sostenitori del no (nel referendum del 2005) che denunciavano una costituzionalizzazione del neoliberismo – ha chiesto e ottenuto la cancellazione del riferimento alla "concorrenza libera e non falsata" dagli obiettivi dell'Unione: concetto giustamente poi ricomparso nella Dichiarazione sul mercato interno (se si vuole una concorrenza, e una concorrenza leale ed equa).

2.10 Cosa cambia per la politica sociale?

Soffermandomi sul sociale nel Trattato di Lisbona, a mio avviso, sono constatabili passi all'indietro; e passi in attesa di chiarimenti.

I. Alcuni progressi sono comunque riscontrabili anche per la Politica sociale, da Unione e Stati membri riconosciuta come "competenza condivisa" (J-C Piris 2006).. Viene introdotta una Clausola sociale "orizzontale". Sia pure (per rassicurare gli stati membri che vi si opponevano), con la procedura del "freno-acceleratore, alle misure in materia di sicurezza sociale - necessarie per realizzare la libera circolazione dei lavoratori migranti dipendenti - vengono estese la maggioranza qualificata e codecisione.

Si tratta del "cumulo dei periodi presi in considerazione dalla varie legislazioni nazionali e conservazione del diritto alle prestazioni e per il calcolo delle stesse, e pagamenti delle prestazioni alle persone residenti sul territorio di un altro Stato membro".

E, mentre l'attuale art. 42 del Trattato CE si applica solo ai lavoratori dipendenti, il trattato costituzionale estende l'ambito di applicazione di queste disposizioni anche ai lavoratori autonomi.

Le altre disposizioni relative alla politica sociale – sottolinea anche J.C Piris – nel trattato costituzionale restano immutate:

- vengono conservati codecisione (P e Consiglio) e voto del Consiglio a maggioranza qualificata per misure e "disposizioni minime" per: protezione della salute e sicurezza dei lavoratori, condizioni di lavoro, informazione e consultazione dei lavoratori, integrazione delle persone escluse dal mercato del lavoro, parità tra donne e uomini per quanto riguarda le opportunità sul mercato del lavoro e il trattamento sul posto di lavoro.
- viene riconfermata l'unanimità (già ora richiesta) per i settori sensibili, e cioè per misure concernenti la sicurezza sociale e la protezione sociale dei lavoratori, la tutela dei lavoratori in caso di licenziamento, la rappresentanza e difesa collettiva degli interessi dei lavoratori e dei datori di lavoro, e le condizioni d'impiego dei cittadini di Paesi terzi.
- Il trattato costituzionale conserva la "passerella", già ora esistente, che dà la possibilità di estendere la maggioranza qualificata e la codecisione all'adozione di prescrizioni minime nelle materie per le quali è richiesta l'unanimità. Come ora tale passerella settoriale non si applica "alla sicurezza sociale e alla protezione sociale dei lavoratori" Viceversa - e questa è una novità - tali materie possono essere oggetto della passerella generale.
- Le disposizioni minime comunitarie "non compromettono la facoltà riconosciuta agli Stati membri di definire i principi fondamentali del sistema di sicurezza sociale e non devono alterare sensibilmente l'equilibrio finanziario dello stesso" né ostano a che uno Stato membro mantenga o stabilisca misure, compatibili con la Costituzione, che prevedono una maggiore protezione

II. In definitiva cosa cambia con il Trattato di Lisbona?

Con il trattato modificativo (come con progetto di trattato costituzionale), come ora, il diritto di associazione, il diritto di sciopero e di serrata continuano ad essere esclusi dalla competenza dell'Unione (restano quindi di competenza nazionale). Resta la Clausola sociale introdotta dal trattato costituzionale; e la politica sociale continua ad

essere riconosciuta come una competenza condivisa (sebbene la Dichiarazione sulla delimitazione delle competenze potrebbe un giorno avere effetti contrari). L'estensione del voto a maggioranza – che resta insufficiente - è ridotta.

Nel campo della sicurezza sociale e della libera circolazione dei lavoratori i termini "lavoratori migranti e i loro" sono sostituiti da " .. lavoratori migranti dipendenti e autonomi e ai loro aventi diritto". L'ultimo comma dell'art 42 è sostituito e diventa:

"qualora un membro del Consiglio dichiari che un progetto di atto legislativo di cui al primi comma lede aspetti importanti del suo sistema di sicurezza sociale, in particolare per quanto riguarda il campo di applicazione, i costi o la struttura finanziaria, oppure ne altera l'equilibrio, può chiedere che il Consiglio europeo sia investito della questione, In tal caso la procedura legislativa ordinaria è sospesa. Previa discussione ed entro quattro mesi da tale sospensione, il Consiglio europeo: a) rinvia il progetto al Consiglio, il che pone fine alla sospensione della procedura legislativa ordinaria, oppure b) non agisce o chiede alla Commissione di presentare una nuova proposta; in tal caso l'atto iniziale proposto si considera non adottato"

Vengono rafforzati i freni:

"Nell'ar. 42 (comulo dei periodi assicurativi e esportazione delle prestazioni di sicurezza sociale) sarà inserito un passo per sottolineare che il sistema di freno determina la sospensione della procedura se il Consiglio europeo non agisce entro 4 mesi (cfr.punto 1 dell'allegato)" (cfr Mandato alla Cig 2007)

E ancora, dov'è la Carta dei diritti fondamentali, e che valore giuridico ha? (v. più avanti: par. 12 e 13) .

E come interagirà con la Cedu? (v. par 14) Secondo il trattato costituzionale, l'Unione una volta acquisita la personalità giuridica, avrebbe potuto e quindi dovuto aderire alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU). Il nuovo trattato prevede la medesima cosa ma impone l'unanimità:

" Nell'articolo sulla procedura per la conclusione di accordi internazionali si aggiungerà che l'accordo sull'adesione dell'Unione alla CEDU sarà concluso dal consiglio all'unanimità e con ratifica da parte degli stati membri" (cfr Mandato alla Cig 2007)

e aggiunge che la decisione dovrà essere ratificata da tutti gli Stati membri (allora qual è il senso della personalità giuridica?).

Circa i servizi di interesse generale, il trattato di Lisbona introduce una nuova base giuridica (art-16) e un Protocollo. L'art 49 è modificato per prevedere la procedura legislativa ordinaria .. e nell'art 53 il "si dichiarano disposti a procedere alla liberalizzazione" è sostituito da "si sforzano di procedere alla liberalizzazione".

Aspetti sociali sono riscontrabili anche in quanto viene definito per lo sport, e altre politiche dell'Ue.

2.11 Le parti sociali nel Trattato di Lisbona

Rispetto al progetto di trattato costituzionale, "La presentazione e il riconoscimento specifico del ruolo delle Parti sociali e del Vertice sociale tripartito – ha sottolineato anche la Confederazione europea dei sindacati - è diminuito. Il ruolo delle Parti sociali e del dialogo sociale europeo era chiaro nell'art. I- 48 della prima parte della Costituzione. Nel Mandato alla Cig 2007, tutto questo viene relegato nel capitolo sulla Politica sociale. Prima le Parti sociali erano considerate parte della vita democratica dell'Unione, ora non appaiono nemmeno nel Titolo II , sui provvedimenti generali di applicazione".

Il nuovo articolo 136 bis del Trattato di Lisbona - inserito nel capitolo Politica sociale - recita:

" L'Unione riconosce e promuove il ruolo delle parti sociali al suo livello, tenendo conto della diversità dei sistemi nazionali. Essa facilita il dialogo tra tali parti, nel rispetto della loro autonomia.

" Il Vertice sociale trilaterale per la crescita e l'occupazione contribuisce al dialogo sociale"

In altri termini, a Lisbona, si è deciso che *i passaggi relativi alle Parti sociali e al Dialogo sociale* saranno collocati all'inizio del capo sulla Politica sociale. Con quali implicazioni?

2.12 La CARTA dei diritti fondamentali

La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea riprende in un unico testo l'insieme dei diritti civili, politici, economici e sociali dei cittadini europei e di tutti coloro che vivono nel territorio dell'UE.

Questi diritti sono raggruppati in sei grandi capitoli:

- *Dignità*: diritto alla vita, diritto all'integrità della persona, proibizione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti, proibizione della schiavitù e del lavoro forzato.
- *Libertà*: diritto alla libertà e alla sicurezza, rispetto della vita privata e della vita familiare, protezione dei dati di carattere personale, diritto di sposarsi e di costituire una famiglia, libertà di pensiero, di coscienza e di religione, libertà di espressione e d'informazione, libertà di riunione e di associazione, libertà delle arti e delle scienze, diritto all'istruzione, libertà professionale e diritto di lavorare, libertà d'impresa, diritto di proprietà, diritto di asilo, protezione in caso di allontanamento, di espulsione e di estradizione.
- *Uguaglianza*: uguaglianza davanti alla legge, non discriminazione, diversità culturale, religiosa e linguistica, parità tra donne e uomini, diritti del minore, diritti degli anziani, inserimento delle persone con disabilità.
- *Solidarietà*: diritto dei lavoratori all'informazione e alla consultazione nell'ambito dell'impresa, diritto di negoziazione e di azioni collettive, diritto d'accesso ai servizi di collocamento, tutela in caso di licenziamento ingiustificato, condizioni di lavoro giuste ed eque, divieto del lavoro minorile e protezione dei giovani sul luogo di lavoro, vita familiare e vita professionale, sicurezza sociale e assistenza

sociale, protezione della salute, accesso ai servizi d'interesse economico generale, tutela dell'ambiente, protezione dei consumatori.

- *Cittadinanza*: diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo, diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali, diritto ad una buon'amministrazione, diritto d'accesso ai documenti, Mediatore europeo, diritto di petizione, libertà di circolazione e di soggiorno, tutela diplomatica e consolare.
- *Giustizia*: diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale, presunzione di innocenza e diritti della difesa, principi della legalità e della proporzionalità dei reati e delle pene, diritto di non essere giudicato o punito due volte per lo stesso reato.

Questi diritti si fondano sulle libertà fondamentali riconosciute dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU), dalle tradizioni costituzionali degli Stati membri dell'UE, dalla Carta sociale europea del Consiglio d'Europa e dalla Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori, nonché da altre Convenzioni internazionali a cui aderiscono l'Unione europea o i suoi Stati membri.

La Carta comprende tre categorie di diritti:

- i diritti e le libertà fondamentali, nonchè i diritti fondamentali in materia di procedura, quali assicurati dalla CEDU e come risultano dalle tradizioni comuni agli stati membri, quali principi generali del diritto dell'Unione
- i diritti fondamentali *che appartengono solo ai cittadini dell'Unione*
- i diritti economici e sociali quali figurano nella Carta sociale del 1961, e nella Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori del 1989

" I diritti rappresentano diritti soggettivi che le persone possono far valere in giudizio direttamente in quanto tali quando le istituzioni dell'Unione li violassero negli atti da esse adottati. I principi enunciano solo un obiettivo che il legislatore dell'Unione deve rispettare " (J.C. Piris 2006)..

La Carta non contiene un elenco preciso, che distingua cosa va considerato un diritto e cosa un principio.

Ma quando ci si riferisce alla peculiarità della Carta di non contenere solo "diritti" ma anche "principi (causa questa di non poche critiche al momento del suo varo: "si riducono dei diritti a principi") questa peculiarità è veramente un dato acquisito, e indiscutibile?

E ancora, chi ci assicura che il previsto testo esplicativo che sarà allegato alla Carta proclamata nel 2007 non sarà strumentalizzato per un'interpretazione restrittiva, ispirata da paletti britannici?

Che fare?

Quadro sinottico N. 3 - La Carta proclamata nel 2000

La Carta dei diritti fondamentali è stata proclamata solennemente - dai Presidenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione - per la prima volta il 7 dicembre 2000, a margine del Consiglio europeo di Nizza. Nel 2000, questa proclamazione era un impegno politico, e non aveva un valore ed effetti giuridicamente vincolanti..

Tuttavia - sin dal 2001 - una parte della dottrina giuridica ha avuto a cuore la dimostrazione di come la Carta avesse quasi gli stessi effetti di un testo giuridico. E, nel gennaio 2002, il Tribunale non esitava a citare la Carta come fonte di diritto, senza discuterne il valore" (Zimmer 2007)

Nella stessa giurisprudenza, dal 2005, è constatabile un atteggiamento via via più cauto nei confronti della Carta dei diritti "proclamata".

Fonte – Elaborazione di Silvana Paruolo

La Convenzione europea e la Conferenza intergovernativa del 2004, per darle un valore giuridico vincolante, hanno inserito la Carta dei diritti fondamentali nel trattato quale Parte II.

La Parte Seconda era la Carta.

Cosa succede con il Trattato di Lisbona? Dov'è la Carta? E che valore giuridico ha? Il Trattato modificativo prevede un rinvio alla Carta solo nel nuovo art. 6 comma 1; e nei testi in cui viene delineato un regime diverso per Polonia e Regno Unito.

Sarebbe stato preferibile avere la Carta all'interno di un Protocollo allegato ad entrambi i trattati (Tue e Tce modificati), invece - pur conservando un valore *legalmente vincolante* (in particolare, "grazie alla giurisprudenza e a un campo di applicazione definito" o come trattato?) - il testo della Carta dei diritti fondamentali "non sarà incluso nei Trattati" (Mandato alla Cig 2007).

Inoltre, il Trattato di Lisbona non definisce la Carta né *trattato* né *protocollo*. "Entrambe le denominazioni - precisa Ziller - hanno lo stesso valore dal punto di vista giuridico, cioè quello di un trattato multilaterale secondo la Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 1967. Anche la Carta delle Nazioni Unite è un trattato. Quindi la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea diventa anch'essa un trattato tra stati membri dell'Unione, malgrado il fatto che sia stata prima proclamata dalle istituzioni dell'Unione nel 2000 (poi "riadottata" nel 2007) e non dai governi degli stati membri".

C'è e può esserci un accordo – politico, giuridico, e istituzionale - su questo punto? Nella pubblicazione da parte dei servizi Ue del Trattato consolidato, ci sarà anche la Carta, per darle debita visibilità?

Inoltre, sottolinea ancora Jacques Zimmer: "colpisce anche il fatto che il nuovo art.1 del *Trattato sul funzionamento dell'Unione* europea modificato a Lisbona possa indurre in errore, visto che il \$2 recita:

"Il presente trattato e il Trattato sull'Unione europea costituiscono i trattati sui quali è fondata l'Unione"

e non cita la Carta" che pure ha lo stesso valore giuridico dei trattati (art.6.1).

Inoltre - evidenza lo studioso - il "fatto che la Carta non venga menzionata nell'articolo sulla revisione, risulta un'ambiguità giuridica di non poco conto: quali sono le regole da applicare per una per una possibile revisione della Carta? Le procedure di revisione indicate nell'art. 33, o le regole del diritto internazionale dei trattati, le quali non implicano la convocazione di una convenzione ma solo l'unanimità degli stati membri? E' vero che il Consiglio europeo può decidere di non convocare una Convenzione "qualora l'entità delle modifiche non lo giustifichi". Ma come si può affermare che una modifica alla Carta è di un'entità che non giustifichi di convocare una Convenzione?". In altri termini, per un'eventuale futura modifica (o abrogazione) della Carta sarà necessaria una revisione del Trattato (come nel caso del diritto primario)?

E ancora è possibile un opt out? "Non può essere un vero opt out come per la moneta, dal momento che la Carta è destinata a esser applicata in primo luogo dalle istituzioni dell'Unione, e solo in secondo luogo dalle autorità degli stati membri, ovvero quando loro applicano il diritto dell'Unione: come potrebbe funzionare un opt-out quando il legislatore europeo potrebbe adottare testi legislativi che sarebbero in ogni caso applicabili anche al Regno Unito e alla Polonia?" (Zimmer 2007)

La Carta riproduce – e in certi casi aggiorna – i diritti contenuti nella CEDU.

2.14 Come interagiranno la Carta dell'Unione e la Convenzione di salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU)?

In un parere della Corte di giustizia del 1996 si dichiarava che alla Comunità non erano state attribuite le competenze necessarie per l'adesione alla CEDU del Consiglio d'Europa. Ai sensi del trattato costituzionale, "L'Unione aderisce alla CEDU".

Tale adesione non modifica le competenze dell'Unione definite nella costituzione". In effetti - poiché il conferimento alla Carta di un valore giuridico avrebbe accresciuto i rischi di divergenze tra la giurisprudenza delle due Corti di giustizia (la Corte dell'Unione a Lussemburgo e la Corte dei diritti dell'uomo a Strasburgo) - la Convenzione propose di inserire una specifica base giuridica nel trattato costituzionale per autorizzare il Consiglio, con decisione all'unanimità, a far aderire l'Unione alla CEDU.

La Cig del 2004 ha condiviso quest'impostazione; anzi ha modificato l'unanimità in maggioranza qualificata, e ha aggiunto un Protocollo (n.32) per stabilire le condizioni da soddisfare per procedere all'adesione ; e la Dichiarazione 2 (allegata all'atto finale della Cig) in cui la Conferenza dichiara che l'adesione dell'Unione alla CEDU avrebbe dovuto effettuarsi secondo modalità che consentissero di preservare le specificità

dell'ordinamento giuridico dell'Unione. In questo contesto si è ritenuto che – l'adesione dell'Unione alla CEDU – potrebbe rafforzare un dialogo regolare fra le due Corti. *Ad ogni buon fine*, poiché i 27 paesi membri dell'Ue sono tutti parti contraenti della CEDU, ciascuno di essi dovrà adottare e poi ratificare le modifiche che si dovranno apportare alla CEDU per consentire all'Unione di aderirvi.

Invece , il *Mandato alla Cig 2007 ha previsto* che "l'accordo sull'adesione dell'Unione alla CEDU sarà concluso dal Consiglio all'unanimità e con ratifica da parte degli Stati membri. "

Come interagiranno Carta e Cedu?

A mio avviso, anche per un bilancio complessivo (e veritiero) di quanto effettivamente deciso a Lisbona , sarebbe utile un reale approfondimento; e un chiarimento, da parte anche delle stesse Istituzioni dell'Ue e del Consiglio dell'Europa.

Anche perché – pur essendo stato precisato che per l'Ue l'adesione alla CEDU non comporta cambiamenti (in quanto l'adesione va effettuata secondo modalità che consentino di preservare le specificità dell'ordinamento giuridico dell'Unione; e ciascuno degli Stati membri dovrà adottare e poi ratificare le modifiche che si dovranno apportare alla CEDU per consentire all'Unione di aderirvi) - in merito alla CEDU sono leggibili commenti diversi quali "l'Ue non può aderirvi perchè non ha le competenze" o "la Carta riproduce e in certi casi aggiorna la CEDU".

Per una rapida visione d'insieme delle problematiche qui esaminate, mi è parso utile elaborare due Quadri sinottici:

a. La CARTA dalla Convenzione al Trattato di Lisbona

Questa - a sua volta – include:

- La CARTA dalla Convenzione alla Cig 2004

- La Carta nel Mandato alla Cig 2007 e nel Trattato di Lisbona

b. La Convenzione di salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali del Consiglio d'Europa

◦

Quadro sinottico 2 – La CARTA dalla Convenzione al Trattato di Lisbona

La CARTA dalla Convenzione alla Cig 2004	La Carta nel Mandato alla Cig 2007 e nel Trattato di Lisbona
<p>Essendo l'Unione fondata su valori di Stati e Unione di diritto, la Convenzione e il Trattato costituzionale varato dalla Cig 2004, per dare un valore giuridico vincolante, avevano integrato la Carta nella sua Parte II.</p> <p>La Carta dei diritti fondamentali di Nizza era la Parte Seconda del Trattato costituzionale.</p> <p>Come ben sottolineato da vari studiosi, il timore che il cittadino della strada possa credere di avere un "Compendio dei diritti" ha già motivato precauzioni redazionali della stessa Convenzione, finalizzate a chiarire che:</p> <ul style="list-style-type: none"> • la Carta non estende il campo di applicazione del diritto Ue oltre le competenze comunitarie • il trattato costituzionale obbligherebbe gli Stati membri a rispettare la Carta solo nell'attuazione del diritto dell'Unione. <p>Per limitare ulteriormente il rischio di un'interpretazione troppo ampia – evidenzia J.C. Piris - <i>la Cig del 204 ha apportate ulteriori modifiche per precisare che :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • i diritti fondamentali della Carta dovrebbero essere interpretati in armonia con le tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, e che si dovrebbe pienamente tener conto delle legislazioni e prassi nazionali • un'ulteriore modifica precisa le condizioni che consentono di far valere in giudizio le disposizioni della Carta che contengono "principi" anziché "diritti" • un'altra ancora, su richiesta britannica, precisa "che i giudici dell'Unione e degli Stati membri tengono nel debito conto le spiegazioni elaborate al fine di fornire orientamenti per l'interpretazione della Carta. • Queste spiegazioni figuravano in extenso nella Dichiarazione n. 12 allegata all'Atto. <p>Fonte: Elaborazione di Silvana Paruolo</p>	<p>A. Il Mandato del Vertice di giugno 2007 alla Cig 2007 prevede:</p> <ul style="list-style-type: none"> • modifiche per il "trattamento della Carta dei diritti fondamentali " • e ancora che "L'articolo sui diritti fondamentali conterrà un rinvio (Nota 425) alla Carta dei diritti fondamentali, quale convenuta in sede di Cig del 2004, che le conferisce valore giuridicamente vincolante e ne stabilisce il campo d'applicazione" • La Nota 425 precisa: " Il testo della Carta dei diritti fondamentali non sarà pertanto incluso nei trattati " <p>B. In definitiva, il <i>Trattato di Lisbona</i> prevede:</p> <ul style="list-style-type: none"> • un rinvio alla Carta nell'articolo dedicato ai diritti fondamentali - art. 6 comma 1 • un discutibile opt out concesso a Ru e Polonia (in Polonia poi revocato dall'attuale nuovo governo polacco). • L'articolo 6 comma 1 del trattato di Lisbona oggi in corso di ratifica, recita: <p style="padding-left: 20px;">" L'Unione riconosce i diritti, le libertà e i principi sanciti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea del 7 dicembre 2000, adattata il 12 dicembre 2007 a Strasburgo, che ha lo stesso valore giuridico dei trattati.</p> <p style="padding-left: 20px;">" Le disposizioni della Carta non estendono in alcun modo le competenze dell'Unione definite nei trattati.</p> <p style="padding-left: 20px;">" I diritti, le libertà e i principi della Carta sono interpretati in conformità delle disposizioni generali del titolo VII della Carta che disciplinano la sua interpretazione e applicazione e tenendo in debito conto le spiegazioni cui si fa riferimento nella Carta, che indicano le fonti di tali disposizioni "</p> <p>Dall'art. 6 comma 1, la " Carta " non viene definita né Trattato né Protocollo. Da dove nascerà il suo valore giuridicamente vincolante? Solo dalla giurisprudenza e da un campo di applicazione delimitato, come già precisava il Mandato alla Cig 2007? O dal suo valore di trattato?</p> <p>La Carta sarà inserita nel Trattato consolidato?</p> <p>Il nuovo art.1 del <i>Trattato sul funzionamento dell'Unione europea</i> modificato Lisbona può indurre in errore, visto che il §2 recita: "Il presente trattato e il Trattato sull'Unione europea costituiscono i trattati sui quali è fondata l'Unione" e non cita la Carta" che pure ha lo stesso valore giuridico dei trattati (art.6.1). Che fare?</p> <p>E ancora può esistere un vero opt out in questo campo?</p>

QUADRO SINOTTICO: La Convenzione di salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali del Consiglio d'Europa

La Convenzione di salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali è stata elaborata nell'ambito del Consiglio d'Europa. Aperta alla firma a Roma il 4 novembre 1950, è entrata in vigore nel settembre del 1953. Nelle intenzioni dei suoi autori, si trattava di adottare le prime misure atte ad assicurare la garanzia collettiva di alcuni dei diritti previsti dalla Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo del 1948.

La "Convenzione europea dei diritti dell'uomo" contiene una serie di diritti e libertà fondamentali (diritto alla vita, divieto della tortura, divieto della schiavitù e del lavoro forzato, diritto alla libertà ed alla sicurezza, diritto ad un processo equo, principio di legalità, diritto al rispetto della vita privata e familiare, libertà di pensiero, di coscienza e di religione, libertà d'espressione, libertà di riunione e d'associazione, diritto al matrimonio, diritto ad un ricorso effettivo, divieto di discriminazione).

A partire dall'entrata in vigore della Convenzione sono stati adottati dodici protocolli aggiuntivi. I Protocolli n° 1, 4, 6 e 7 hanno aggiunto altri diritti e libertà a quelli già garantiti dalla Convenzione. Il Protocollo n° 2 ha conferito alla Corte il potere di dare pareri consultivi. Il Protocollo n° 9 ha introdotto per i ricorrenti individuali la possibilità di portare il loro caso di fronte alla Corte, a condizione che detto strumento fosse stato ratificato dallo Stato convenuto e che il ricorso fosse accettato da un comitato di filtraggio. Il Protocollo n° 11 ha ristrutturato il meccanismo di controllo (v. *infra*). Gli altri protocolli riguardavano l'organizzazione delle istituzioni predisposte dalla Convenzione. Le Parti contraenti s'impegnano a riconoscere tali diritti a tutte le persone rientranti nella loro giurisdizione.

A partire dal 1980, il crescente aumento del numero di casi portati innanzi agli organi della Convenzione rese sempre più arduo il compito di mantenere la durata delle procedure entro limiti accettabili. Il problema si aggravò con l'adesione di nuovi Stati contraenti a partire dal 1990. Laddove nel 1981 la Commissione aveva iscritto a ruolo 404 casi, essa ne registrava 4750 nel 1997. D'altra parte, il numero di dossier provvisori o non registrati aperti dalla Commissione nel corso dello stesso anno 1997 era salito a più di 12.000. Le cifre relative alla Corte riflettevano una situazione analoga : 7 casi deferiti nel 1981, 119 nel 1997. Questo carico di lavoro crescente dette luogo ad un lungo dibattito sulla necessità di riformare il meccanismo di controllo creato dalla Convenzione, culminato nell'adozione del Protocollo n. 11 alla Convenzione.

Lo scopo era di semplificare la struttura al fine di abbreviare la durata delle procedure e di rafforzare al tempo stesso il carattere giudiziario del sistema, rendendolo completamente obbligatorio e abolendo il ruolo decisorio del Comitato dei Ministri

In seguito all'entrata in vigore del Protocollo aggiuntivo n. 11 alla Convenzione, il 1° novembre 1998 [2], il meccanismo di controllo stabilito dalla Convenzione è stato modificato. Nel corso dei tre anni successivi all'entrata in vigore del Protocollo n. 11, il carico di lavoro della Corte ha conosciuto un aumento senza precedenti. Il numero di ricorsi registrati è passato da 5979 nel 1998 a 13858 nel 2001, che corrisponde ad un aumento di circa 130%. Le preoccupazioni riguardo la capacità della Corte di occuparsi del volume crescente di ricorsi hanno generato delle richieste di risorse supplementari e speculazioni sulla necessità di una nuova riforma.

Fonte - Elaborazione su dati sito web del Consiglio d'europa

2.3. Servizi pubblici: cosa cambia?

Per quanto riguarda i *Servizi d'interesse generale* c'è l'art. 16 ed è stato varato anche un nuovo Protocollo (qui allegato). *Come va considerato questo Protocollo?* E' – esso stesso - un "Quadro generale e coerente"? O si tratta di una base giuridica (insieme al nuovo art.16) che consente un Quadro regolamentare, di carattere trasversale, dei

servizi nell'Unione; cioè, una legge che fissi i principi e le condizioni che consentono a tali servizi di funzionare, riconciliando missioni di servizio pubblico con il funzionamento non discriminatorio del mercato interno?

Attualmente, la Commissione Borroso continua a privilegiare un approccio settoriale [17]. Non tiene conto dell'idea di uno strumento legislativo "trasversale" promossa dai gruppi politici di sinistra (PSE, Verdi/ALE, GUE/NGL al Parlamento europeo), dal Comitato delle regioni (CdR) e dal Comitato economico e sociale europeo (CESE), dalla Confederazione europea dei sindacati e da talune associazioni di enti territoriali o di imprese che forniscono SIEG. E abbandona l'ipotesi inizialmente prevista di un accordo interistituzionale al livello dell'UE che determini l'azione politica comunitaria in questo campo"

"Per la prima volta - fa osservare la Commissione (riferendosi all'*impatto del Protocollo* sui SIG) - il Protocollo introduce la nozione di Servizi d'interesse generale nel diritto comunitario primario, mentre il trattato europeo vigente fa riferimento soltanto ai Servizi d'interesse economico generale", operando una distinzione tra:

- i Servizi d'interesse economico generale (SIEG) - quali "le telecomunicazioni, l'energia elettrica, il gas, i trasporti e i servizi postali (...), la distribuzione e la depurazione dell'acqua, la gestione dei rifiuti" - la cui organizzazione e fornitura sono sottoposte alle "regole" del mercato interno e della concorrenza;
- i Servizi d'interesse generale (SIG) - quali "le forze dell'ordine, la giustizia, i regimi di previdenza sociale e i servizi che non hanno alcun effetto sul commercio" all'interno della Comunità - che sono sottoposti unicamente ai "principi generali del diritto comunitario" definiti nel trattato (trasparenza, uguaglianza di trattamento, ecc.).

La Commissione ritiene che il Protocollo sui SIG (allegato al trattato di Lisbona) e l'articolo 16 dello stesso trattato (che introdurrà una base legale per le iniziative legislative specifiche riguardanti i SIEG) sanciscono "un nuovo impegno europeo".

Questi due strumenti legislativi di diritto primario forniscono, secondo la Commissione, un "Quadro coerente", che "chiarendo i principi e definendo i valori comuni, rende l'approccio europeo più visibile, più trasparente e più chiaro".

Sotto riserva dell'entrata in vigore del futuro trattato, la Commissione europea indica la propria intenzione di utilizzare il Protocollo e i suoi principi come base di riferimento "per verificare la consistenza e la proporzionalità delle politiche e delle iniziative europee".

Essa rispetterà in particolare: la libertà degli Stati membri di definire quelli che considerano SIEG, e di decidere il modo in cui intendano organizzare, regolamentare e finanziare questi servizi; le differenze nazionali tra i SIEG e i bisogni espressi dai cittadini europei; l'obiettivo di garantire l'accesso ai servizi quale definito nella Carta

dei diritti fondamentali, nonché la qualità, la sicurezza e la continuità delle prestazioni; l'uguaglianza di trattamento tra gli utenti; la necessità di promuovere l'accesso universale che stabilisce, da un lato, diritti per gli utenti e, dall'altro, obblighi per i fornitori, quali la copertura geografica e l'applicazione di prezzi abbordabili; i diritti dei consumatori, in particolare attraverso la loro partecipazione attiva alla definizione e alla valutazione dei servizi e l'esistenza di procedure di ricorso e di meccanismi di compensazione.

La Commissione europea annuncia - inoltre - una sua Comunicazione che definirà una "strategia europea per i servizi sociali d'interesse generale" (SSIG), che completerà il suo approccio sui *SIG*.

Questo documento, la cui elaborazione sta per essere ultimata, è ancora oggetto di discussioni tra i servizi. [18]. Già nel 2006 [19], la Commissione ha adottato una Comunicazione relativa ai SSIG, e avviato una consultazione approfondita tra gli Stati membri sulle loro specificità in merito: allora, il problema che si poneva era di sapere se occorresse o meno un'iniziativa legislativa europea sui SSIG.; ora il Commissario agli affari sociali, Vladimir Spidla, ha confermato che sarà adottato uno strumento legislativo comunitario

2.17 Il Trattato di Lisbona e le altre politiche dell'Unione

I. Il trattato costituzionale ha introdotto modifiche sostanziali in particolare per le politiche seguenti:

- la protezione civile contro catastrofi naturali o provocate dall'uomo
- la cooperazione amministrativa
- l'aiuto umanitario
- la proprietà intellettuale
- i servizi pubblici
- il turismo
- lo sport
- la politica spaziale europea che viene ad aggiungersi alla politica di R-St

Con il Trattato di Lisbona del 2007, tutte queste basi giuridiche saranno inserite nei trattati vigenti, a volte, accompagnate da qualche nuova sfumatura.

Per la *sanità pubblica*, alle misure già esistenti vengono aggiunte "misure che fissino parametri di qualità e di sicurezza dei medicinali e dei dispositivi di impiego medico" e "misure concernenti la sorveglianza, l'allarme e la lotta contro gravi minacce per la salute a carattere transfrontaliero".

La coesione economica e sociale recepisce anche la dimensione territoriale. L'articolo 174 (ambiente) – come voluto dalla Cig del 2004- specifica la necessità di combattere i cambiamenti climatici nei provvedimenti a livello internazionale..

B. A parte quanto - da me - finora già evidenziato per la Pesc e difesa, per lo spazio di libertà sicurezza e giustizia, e per politica sociale, Carta e CEDU, con il trattato di Lisbona cosa cambia per le altre politiche dell'Unione?

Le decisioni del Mandato della Cig 2007

Il Mandato alla Cig 2007 elenca le modifiche che saranno inserite nel trattato come specifiche modifiche:

“ miglioramenti alla governance della zona euro, disposizioni orizzontali quali la clausola sociale, disposizioni specifiche quali servizi pubblici, spazio, energia, protezione civile, aiuto umanitario, sanità pubblica, sport, turismo, regioni ultraperiferiche, cooperazione amministrativa, disposizioni finanziarie (risorse proprie, quadro finanziario pluriennale, nuova procedura di bilancio)”.

Ciò detto - rispetto ai risultati della Cig 2004 - il Mandato alla Cig 2007 inserisce altre piccole modifiche:

- un nuovo articolo 1 enuncia lo scopo del Tfue e la sua relazione con il Tue e stabilisce che i due trattati hanno lo stesso valore giuridico
- circa le categorie di competenze, viene chiaramente specificato che gli stati membri esercitano nuovamente la loro competenze nella misura in cui l'Unione ha deciso di cessare di esercitarla
- nell'articolo relativo alle azioni di sostegno, di coordinamento o di completamento, la fase introduttiva è modificata per sottolineare che l'Unione *svolge* azioni intese a sostenere, coordinare o completare l'azione degli stati membri
- altre modifiche riguardano la sicurezza sociale, la CEDU, controversie connesse con titoli europei di proprietà intellettuale, misure relative a passaporti, carte d'identità e titoli di soggiorno; la tutela diplomatica e consolare; la protezione dei dati personali; il blocco dei beni per lottare contro il terrorismo
- nell'art. 152 (sanità pubblica), quale modificato in sede Cig del 2004, la lettera d) sulle misure relative alla sorveglianza, all'allarme rapido e alla lotta contro gravi minacce per la salute a carattere transfrontaliero verrà spostata nel paragrafo sull'adozione di misure d'incentivazione (la Cig 2007 adotterà anche una dichiarazione che chiarirà gli aspetti legati al mercato interno delle misure sulle norme di qualità e di sicurezza dei medicinali e dei dispositivi d'impiego medico)

- nell'articolo sulla politica spaziale convenuto nella Cig 2004 si preciserà che le misure adottate non possono comportare un'armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli stati membri
- nell'articolo 174 (ambiente) quale modificato in sede Cig 2004 si specificherà in particolare la necessità di combattere i cambiamenti climatici nei provvedimenti a livello internazionale (cfr. punto 4 allegato 2)
- nell'articolo riguardante misure in casi di gravi difficoltà d'approvvigionamento di determinati prodotti s'inserirà un riferimento allo spirito di solidarietà tra stati membri e al caso particolare dell'energia per quanto riguarda difficoltà d'approvvigionamento di determinati prodotti
- nell'articolo sull'energia, convenuto in sede Cig 2004. si inseriranno un riferimento allo spirito di solidarietà tra stati membri (cfr. punto 5 dell'allegato 2) sulla promozione dell'interconnessione delle reti energetiche

III. Soffermandomi solo su alcune di questo insieme di innovazioni, vorrei dare qualche precisazione. Con il trattato modificativo, circa l'energia, il nuovo articolo 176 A aggiuge una base giuridica per l'istituzione di una *politica europea dell'energia*:

“ Nel quadro dell'instaurazione o del funzionamento del mercato interno e tenendo conto dell'esigenza di preservare e migliorare l'ambiente, la politica dell'Unione nel settore dell'energia è intesa a:

- a) garantire il funzionamento del mercato dell'energia
- b) garantire la sicurezza dell'approvvigionamento energetico dell'Unione
- c) promuovere il risparmio energetico, l'efficienza energetica e lo sviluppo di energie nuove e rinnovabili
- d) promuovere l'interconnessione delle reti energetiche ”

Alle misure già esistenti per la *sanità pubblica* vengono aggiunte “misure che fissino parametri di qualità e di sicurezza dei medicinali e dei dispositivi d'impiego medico” e “ misure concernenti la sorveglianza, l'allarme e la lotta contro gravi minacce per la salute a carattere transfrontaliero”.

Vengono aggiunte nuove basi giuridiche, soprattutto in materia di sport, protezione civile contro catastrofi naturali o provocate dall'uomo. Alla politica di R-St, si aggiunge la *politica spaziale* europea. La *coesione* economica e sociale recepisce anche la dimensione territoriale. L'articolo 174 (ambiente) – come voluto dalla Cig del 2004- specifica la necessità di combattere i cambiamenti climatici nei provvedimenti a livello internazionale. Precisazioni vengono date anche per il turismo¹⁰[20] e per lo sport.

Alcune innovazioni del trattato costituzionale vengono riprese con qualche nuova sfumatura.

Penso ad esempio alla *Proprietà intellettuale* (Il Trattato costituzionale chiedeva di estendere la competenza della Corte di giustizia europea a questa materia (in questo caso il Parlamento europeo sarebbe stato co-legislatore secondo la procedura ordinaria).

Con il Trattato modificativo del 2007 si torna invece alla procedura dei trattati vigenti (art. 229A Tce), cioè una procedura legislativa speciale nella quale il Consiglio decide da solo dopo un parere non vincolante del Parlamento; e alla *Politica spaziale europea* (Il Trattato modificativo riduce i poteri del legislatore europeo in materia di politica spaziale europea, indicando che le misure adottate non possono comportare un'armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli stati membri).

2.18 La politica economica e monetaria

L'inserimento dell'unione economica e monetaria con l'euro tra gli obiettivi dell'Unione è più di un passo simbolico perché permetterà di usare, se necessario, la "clausola di flessibilità" per colmare le lacune dei trattati che potrebbero emergere nel settore.

Il Trattato costituzionale non modifica la sostanza delle attuali disposizioni in vigore. Tuttavia, vi aggiunge disposizioni intese a rafforzare la governance della "zona euro" (cioè la capacità del Consiglio di gestire la zona euro, e di assicurare la rappresentanza esterna dell'euro); e a meglio definire la coesistenza tra Stati "euro-in" e Stati "euro-out".

L'esistenza dell'Eurogruppo - che da qualche anno riunisce i ministri delle finanze degli Stati Ue - viene formalmente riconosciuta. E si giunge ad un complicato compromesso, anzitutto sui poteri della Commissione europea in materia di procedura per deficit eccessivi.

3. E ora? Una volta eliminato l'equivoco del super-stato che fare? Che cosa serve? Più Europa o meno Europa?

Circa l'interpretazione del Trattato di Lisbona, oggi in corso di ratifica, si vanno oramai delineando tre interpretazioni più o meno opposte:

1. i diciotto paesi che avevano già ratificato il progetto di Trattato costituzionale portano a casa "quasi la stessa cosa" (fino a che punto è vero?). Questa interpretazione mira a salvare il salvabile;
2. il Trattato di Lisbona non è che la trascrizione addolcita del Trattato costituzionale, di cui elimina gli aspetti formali di carattere costituzionale, ma mantiene la sostanza. Questa interpretazione mira a dimostrare che le istituzioni comunitarie e i governi, invece di rispettare la risposta dei popoli che hanno respinto il Progetto costituzionale, lo raggiro

3. le ambizioni iniziali sono venute meno e il risultato è la rinuncia all'obiettivo dell'integrazione europea. E' la posizione dei conservatori britannici e di alcuni "sovranisti" (francesi o di altre nazionalità) che sognano la decadenza definitiva dell'unità europea, la morte del sogno comunitario, la fine delle ambizioni.

In realtà, il Trattato di Lisbona (tutelando le identità nazionali e concretizzando il principio della sussidiarietà) elimina l'equivoco di un super Stato europeo.

Attualmente, l'Unione non è uno Stato federale, ma piuttosto un'Unione parzialmente federale.

L'Unione continuerà a essere caratterizzata dal fatto che gli Stati membri conserveranno la loro identità. La loro partecipazione al processo decisionale e all'attuazione del diritto dell'Unione continuerà più decisiva di quella delle entità di uno Stato federale.” 11[22] E c'è chi ritiene che più nessuno pensa che l'Unione possa evolvere – con i suoi 27 Stati membri – verso la creazione di uno Stato federale. Anche dei “Federalisti europei (come il primo ministro belga Guy Verhofstadt) pensano che il futuro Stato federale europeo debba riguardare solo taluni Stati membri dell'Unione odierna. E' quindi logico che il Trattato di Lisbona non avanzi nel senso di una trasformazione dell'Unione in un'entità federale”

Ma – contemporaneamente - lo abbiamo appena analizzato, il nuovo Trattato rende possibili ulteriori progressi (ad esempio nel settore del coordinamento economico, dell'energia, sviluppo sostenibile, lotta ai cambiamenti climatici e tutela dell'ambiente; per un riconoscimento del ruolo dei Servizi d'interesse generale, per la sicurezza interna ed esterna; ecc.).

E consentirà forse un'integrazione più profonda in cui “l'Europa non si costruirà contro gli Stati ma per gli Stati”.

D'altra parte, è cosa nota che la storia dell'integrazione europea è segnata da un passo avanti e due indietro; e che, proprio quando ci si ritrova in crisi, rinasce l'energia necessaria per ulteriori passi in avanti verso gli Stati uniti d'Europa e / o - comunque – verso una maggiore integrazione europea, anche politica (armonizzazione delle politiche e messa in comune di taluni mezzi).

A questo punto, a mio avviso, eliminato l'equivoco di un super Stato europeo, la domanda da porsi è quindi la seguente.

Anche per coglierne tutte le opportunità positive che pure offrono, e per poter far fronte alle sfide (economiche, sociali, ambientali, e di sicurezza) di una globalizzazione (che rende anche più indefinite le nozioni classiche di “Stati sovrano” e di “sovranità”) da effetti sempre più selvaggi, soprattutto sul piano sociale, dei diritti umani, dei

lavoratori , dei consumatori e dell'ambiente - sfide che nessun Stato membro può affrontare da solo - *serve più Europa, o meno Europa?*

Il mondo esterno chiede "più Europa" (dal momento che l'Unione esporta anche aiuto allo sviluppo e mantenimento o ristabilimento della pace nel mondo). E - credo - si possa tutti concordare sul fatto che a un mondo sempre più multipolare debba corrispondere un rafforzamento delle istituzioni multilaterali, sia di quelle universali come le Nazioni Unite, sia di quelle regionali come l'Unione Europea.

Ma quale Unione europea? Con quali confini e con quali politiche? Un'Ue dotata di *quali* (nuovi) *strumenti* - e *meccanismi* (a mio avviso ancora tutti da inventare) - *di razionalizzazione generale e / o di coordinamento* effettivo - tra quanto fa l'Ue, e quanto fanno tutte le altre organizzazioni internazionali oggi esistenti (di cui i suoi Stati sono pure membri) - affinchè ciascun centesimo possa essere realmente speso in modo utile, e quando serve, nel quadro di strategie struttural-sistemiche (settoriali, intersettoriali ecc.), *per evitare* inutili doppioni; e *sprechi di risorse pubbliche* (dal livello locale all'internazionale)?

Le risorse pubbliche – necessarie (all'interesse generale) - non vanno cercate in esortazioni alla moderazione salariale (visto anche che serve un generale maggiore Potere d'acquisto...); né nella sola tassazione che ovviamente colpisce in particolare i lavoratori dipendenti , di certo più facilmente controllabili (cosa questa da correggere, in qualche modo, come di recente suggerito dal Segretario generale della Cgil, Guglielmo Epifani); ma piuttosto in una razionalizzazione (e maggiore trasparenza) di tutta la spesa pubblica, a tutti i livelli territoriali; attraverso nuove norme che proibiscano, ad esempio, buone uscite da capogiro a manager che hanno fallito; e in un contenimento degli sprechi, e anche (perché no?) di divari salariali - ad esempio fra "salari" pubblici, nazionali e internazionali, ecc. - forse eccessivi: quando pagati prevalentemente da onesti contribuenti, o con lavori sempre più precari, o con salari insufficienti per pagare un affitto di casa; in un'era caratterizzata da squilibri e impoverimenti galloppanti, oltre che dallo sviluppo tumultuoso di nuovi Paesi emergenti (quali Cina, India , Brasile ecc) e - per tutti - nuove opportunità positive da saper cogliere.

Per ciascuna delle Politiche dell'Ue (e di tutte le altre organizzazioni internazionali), a mio avviso, *ci sarebbe da chiedersi*, e soprattutto da fare analizzare/e analizzare in modo veritiero e critico:

- *come (per cosa e con quali metodi) si spende*
- *con quale efficacia si spende*
- *chi trae realmente vantaggio da questa spesa di risorse pubbliche*
- *si potrebbe far di meglio, nell'interesse generale, cioè di tutti i cittadini (europei e del mondo), e non solo dei soliti ben noti?*

Un esempio per tutti? Basti pensare alla PAC non solo della mucca pazza (alla cui follia ha comunque contribuito anche il concime dell'industria chimica) ma anche dell'Ue a 27; o all'istruzione, e soprattutto alla formazione e LLL; o a quelle destinate alla Cooperazione ...

Si può far meglio?

Nell'Unione europea, odierna, nessuno è costretto a fare ciò che non vuole, ma nessuno può impedire agli altri di farlo; e *un'Europa a più velocità di fatto già esiste* (*basti* pensare all'euro, e all'Accordo di Schengen). Le auto-esclusioni sono differenziazioni volontarie o temporanee

Ad esempio, la Gran Bretagna gode di un *opting out* nei confronti dell'Unione monetaria, non applica l'accordo di Schengen, non è legata dai vincoli della Carta dei diritti fondamentali (come l'Irlanda e la Polonia) e mantiene la propria libertà d'apprezzamento in talune materie giudiziarie: si tratta, in ogni caso, di auto-esclusioni volontarie. Stessa cosa per i paesi scandinavi (che - ad esempio - non applicano alcune disposizioni di politica estera e di sicurezza comune). Invece, gli Stati membri che sono entrati nell'UE più recentemente, progressivamente, stanno aderendo all'area dell'euro e allo spazio Schengen.

Ma basta *un'area di libero scambio, o un "Europe à la carte", "a macchia di leopardo"*, *"basata su Programmi comuni"*, per far fronte a terrorismo, violazione dei diritti umani, ingiustizie e dumping sociali, epidemie, sottosviluppo, dittature, criminalità organizzata transnazionale, immigrazione, crisi energetica e cambiamenti climatici? Basta per far fronte a tutte le sfide (e lati oscuri) della globalizzazione; e per contribuire - parlando con una sola voce - alla creazione di uno Spazio sociale europeo, e mondiale?

4. I possibili scenari di integrazione Che fare? Puntare inanzitutto alla costruzione di uno spazio sociale, europeo e mondiale, tutto da ri-definire?

Circa i possibili scenari d'integrazione, c'è già chi è giunto alla conclusione (e convincimento) che se alcuni Paesi membri (e in particolare il Ru) hanno intenzione di ritornare ad un funzionamento intergovernativo, di ridurre le competenze delle istituzioni europee e di silurare i meccanismi comunitari:

- a. diventerebbe auspicabile prendere atto dei loro problemi e dubbi, invitandoli a utilizzare il diritto di recesso dall'Ue
- b. diventerebbero impossibili ogni compromesso, ed inevitabili formule di costituzione (in un modo o nell'altro) di un'avanguardia.

Il che significa (anche senza riaprire il vecchio dibattito allargamento o approfondimento) puntare - *si spera consapevoli* fino in fondo degli oneri e dei costi che questo comporterebbe (soprattutto in Politica estera e di difesa) - alla costituzione (all'interno dell'Unione europea) di *un "Nucleo attrattivo", un'avanguardia* (a partire dell'Eurogruppo?) che diventi un "global player". Un

- "global player", impegnato anche, e soprattutto, nella costruzione di uno Spazio sociale, europeo (e mondiale)?
- c. E c'è chi, invece, si limita ad immaginare l'avvio di altre e *nuove Cooperazioni rafforzate* (basteranno 9 Paesi), in cui tutti avrebbero la possibilità, e dovrebbero mantenerla in futuro, di entrare a far parte del gruppo più avanzato (come dimostrato dai casi dell'euro e dello spazio Schengen e le loro estensioni progressive).

L'obiettivo della "differenziazione" non è (come temuto dai 12 nuovi Paesi membri dell'Ue) mettere da parte (volontariamente) questo o quello Stato membro. L'obiettivo è – piuttosto - di permettere a coloro che non vogliono partecipare ad un progetto di rimanere in disparte, senza avere la facoltà di bloccare gli altri. Ad esempio, nella primavera del 2006, il commissario alla fiscalità, László Kovács, di fronte alla reticenza di alcuni governi a definire una base imponibile uniforme per l'imposta sulle società, aveva invitato gli Stati membri ad esprimersi sulla fattibilità tecnica di un'armonizzazione cui avrebbero partecipato soltanto i Paesi che lo avessero auspicato. Se questi fossero stati abbastanza numerosi (e lo sono), la Commissione avrebbe lanciato una Cooperazione rafforzata, ritenendo che si trattasse di una misura indispensabile per l'area dell'euro, ma sottolineando parallelamente che la base imponibile comune non significa un tasso uniforme o minimo.

In altri termini è meglio puntare su piu'cooperazione (intergovernativa)? O su una maggiore integrazione europea?

Essendo – qui - la mia intenzione, quella di stimolare consapevolezza e scelte consapevoli (dal momento che i cittadini, italiani, europei e del mondo, hanno bisogno di tutto tranne che di sterile retorica) non è questa la sede di una risposta all'insieme dei quesiti finora evidenziati.

Ragion per cui *mi limiterò* – semplicemente – a *sottolineare che, a mio avviso, sarebbe utile una maggiore integrazione europea, a condizione di:*

* chiarirne, non solo gli obiettivi e i valori, ma anche e soprattutto i beneficiari (*teorici e reali*) anche per trarre debite lezioni dagli errori del passato (ad esempio, la Pac prima delle sue riforme più recenti..)

* mettere in cantiere - come lo si è già fatto negli anni '80 (grazie a Jacques Delors) - una riflessione (che non si limiti al metodo comunitario su cui mi sono soffermata nella Nota n. 13) anche di carattere metodologico sull'integrazione europea: se non si vuole ripiegare su una mera realizzazione di un'area di libero scambio; su miopi logiche protezionistiche di lobby, e di campioni nazionali; e su una cooperazione intergovernativa.

Armonizzare?

Nell'interesse di chi? Armonizzare cosa, e come? A prescindere dall'oggetto da armonizzare, bisogna armonizzare tutto? O basta un'armonizzazione volta a definire zoccoli (soglie europee) comuni, al di sotto dei quali non sia possibile scendere (in altri termini requisiti e diritti minimi non negoziabili)? Definire per legge (direttiva

comunitaria o regolamento) i soli requisiti essenziali – comunitari (cioè comuni) – lasciando il resto ad un reciproco riconoscimento? Armonizzazione legislativa (di carattere giuridicamente vincolante) o soft law e Responsabilità sociale delle imprese? E ancora, armonizzazione o Metodo del Coordinamento aperto (cioè confronti internazionali, e ricerca della pratica migliore). E quando la pratica migliore, va ancora immaginata (perché inesistente e da inventare)?

A mio avviso, questi quesiti vanno posti, con forza e con chiarezza. Che si tratti di Diritti, o di Politiche (armonizzazione e messa in comune di mezzi)..

* Darsi l'obiettivo di più Europa per un ruolo dell'Unione più incisivo nel mondo, finalizzato soprattutto a facilitare, parlando con una voce sola, la creazione di uno Spazio Sociale, europeo e mondiale (tutto da ridefinire) - oltre che di una maggiore dimensione sociale del mercato - uno Spazio Sociale inteso quale messa in moto di un insieme coerente di :

- a. politiche
- b. oltre che di una sana Responsabilità sociale delle imprese, di Norme legislative (di carattere obbligatorio e dotate anche di adeguati meccanismi di sorveglianza e di sanzioni) tra l'altro da codificare in un unico Codice del lavoro vincolante, applicabile nell'Ue e nel mondo
- c. relazioni industriali.

* Perché darsi l'obiettivo di uno spazio sociale, europeo e mondiale?

A mio avviso, per tentare di favorire una globalizzazione regolamentata piuttosto che selvaggia, che abbia come obiettivi la crescita; un vero sviluppo, sociale oltre che sostenibile; la tutela dell'ambiente, essa stessa potenzialmente fonte infinita di possibili riconversioni produttive e d'innovazioni, nuove industrie e nuovi lavori (basti pensare, per esempio, ad una vera lotta contro l'inquinamento anche acustico..); una capacità, oltre che di ricerca di base, di sinergie (ricadute, indotto, interoperabilità e compatibilità tecnologica tra sistemi ecc.) tra ricerca per la difesa e ricerca civile, e di trasferimento tecnologico, in modo da favorire – ovunque - anche un'era di prodotti, ed oggetti, intelligenti, in cui sapere incorporare tutti i vari tipi di nuove tecnologie, a tutto vantaggio della qualità della vita, e della salute (ad esempio, mattonelle che si autolavano alla luce del sole; vetri e materiali, a prezzi accessibili, capaci di isolare i rumori, oltre che freddo e caldo eccessivi; valige parlanti; ecc.).

E ancora per: una maggiore coesione (economica sociale e territoriale); democrazia; un turismo sociale e sostenibile e azioni di sostegno di una buon'organizzazione (ad ogni età) del tempo libero e degli svaghi (cui tutti dovrebbero avere diritto); la nascita di un diritto soggettivo d'apprendimento lungo l'arco della vita e di una politica - strategica - di un lifelong learning ridefinito (in Europa e nel mondo) quale istruzione-

formazione, che sappia far sì che la formazione ovunque nel mondo, smetta di essere prevalentemente solo business, o aiuti indiretti ad imprese, politici, amici, e malaffare.

Come?

Mirando all'eccellenza. E dandosi l'obiettivo di *una politica di trasparenza*, a tutti i livelli territoriali.

Ad esempio, varando una Politica industriale, che preveda incentivi, ma anche Formazione; Strutture capaci di un reale trasferimento tecnologico (e d'innovazioni), come di una reale assistenza tecnico-legislativa-linguistica- e di indagini di mercato ecc. nella penetrazione di mercati esteri, ecc.

E ancora riflettendo su nuove modalità di finanziamento pubblico dei partiti.

Mettendo in piedi (anche a partire da quanto già esiste) strumenti di LLL che integrino anche momenti di formazione informale: *strumenti d'Istruzione-formazione*, efficienti ed efficaci; strutturalmente *reali e duraturi* nel tempo, in modo da diventare (sempre più) veri e propri Centri d'eccellenza, anche con adeguate sinergie internazionali, ecc. Razionalizzando quindi – dal livello locale all'internazionale - tutta l'Offerta d'istruzione e formativa, affinché possa diventare *un vero e proprio Sistema operativo* di cui si sappia "Chi fa cosa dove quando come e perché?"

Mettendo a punto, e a disposizione di cittadini e d'imprese, *una Mappa* (visibile ed operativa) di Strumenti formativi, efficaci ed efficienti di cui informare semestralmente (a casa loro) i potenziali utenti. Organizzando questi Strumenti per tematiche? Perché no? A mio avviso, l'organizzazione potrebbe essere centrata, ad esempio, su: Scienza e Tecnologia (medicina, biologia, nuove tecnologie, ecc.); Economia, Statistica, e Scienze manageriali; Scienze umane e sociali; Diritto; Arti e mestieri (elettricista, idraulico, artigianato, ecc.); Affari internazionali.

Uno spazio sociale – europeo e mondiale – che miri a: una piena occupazione; una flexisecurity capace di non diventare un flexisfruttamento; bref una possibilità - effettiva e reale - di tutela dei diritti fondamentali dell'uomo, delle donne e dei bambini, come dei lavoratori, dei consumatori, dei cittadini e di sani imprenditori (che troppo spesso si sentono abbandonati a se stessi).

Uno spazio sociale che pensi internazionale, ma agisca locale, e nel pieno rispetto delle esigenze locali di sviluppo, di salvaguardia delle propria identità ed esigenze? Un esempio banale per tutti? Perché nel momento in cui sono state ordinate le autovetture ATAC per il trasporto urbano non si è tenuto conto dell'altezza media italiana?

Chi è tanto alto da potersi appoggiare agli appositi attrezzi pure esistenti nelle singole vetture Atac oggi in circolazione a Roma?

L'insieme di queste finalità (cui potrei aggiungerne anche altre) che io attribuirei all'obiettivo della realizzazione di uno Spazio sociale, europeo e mondiale, mi sembra

essere una premessa indispensabile, sia per la pace e il mantenimento della pace; sia per la lotta al terrorismo, alla criminalità e allo sfruttamento indebito di natura, persone, e animali; e sia ancora per un vero progresso sociale - oltre che economico, scientifico e tecnologico - e capace di garantire difesa e sicurezza (interna ed esterna).

Un convincimento - questo - con cui credo si possa essere tutti d'accordo. No?

In questo contesto, personalmente, troverei utile anche *un Mandato* - alle organizzazioni internazionali competenti - per l'avvio di lavori finalizzati *ad una razionalizzazione*, profonda e radicale, di tutte le norme (vincolanti e soft) del diritto del lavoro oggi esistenti, e in vigore, a livello mondiale. Quando le norme sono troppe è facile non conoscerle, e quindi non applicarle; o perdicarsi dentro.

Perché questo tipo d'iniziativa?

Per darsi - negli anni 2000 - l'obiettivo della redazione di *un unico Codice del lavoro*, di valore vincolante e dotato d'adeguati meccanismi di sorveglianza e di sanzioni, e capace di recepire quanto di meglio i paesi membri dell'Ue hanno finora saputo produrre.

Un codice che - ovunque - sappia risvegliare la Responsabilità sociale delle imprese; e che, ovunque, e a prescindere dalla sua nazionalità razza sesso o religione, sia in grado di garantire:

- a. il rispetto della dignità, e della salute e della sicurezza di ciascun lavoratore/lavoratrice
- b. il suo diritto (non solo di non andare al proprio posto di lavoro per morirvi) ma per poter contribuire, con salari il più possibile alti e dignitosi, alla produzione di consumo e di ricchezza
- c. il suo diritto di ferie come di copertura per malattia, maternità, pensioni e assistenza sanitaria ecc.

Quadro sinottico n. 4 Passi indietro nel sociale?

Intanto, nel sociale - in un mondo in cui sarebbe utile riflettere, anche, e forse soprattutto, su cosa fare (e con quale ruolo attivo dell'Ue) per creare uno Spazio sociale, non solo europeo, ma mondiale - con il Trattato Modificativo di Lisbona si fanno addirittura passi (solo simbolici?) all'indietro (v. par. 9-14 di questo mio contributo).

Nell'art. 1 ci si scorda di citare anche la Carta.

Che fare?

Rispetto al 2000, la Carta dei diritti fondamentali assume un valore vincolante. Ma - rispetto al progetto di Trattato costituzionale varato dalla Convenzione e dalla Cig del 2004 - esce dai Trattati, pur conservando un valore giuridico vincolante. Come lo conserva questo valore vincolante: in quanto trattato, o solo per giurisprudenza e un campo d'applicazione definito?

Decidere una cosa piuttosto che un'altra, in futuro, potrebbe avere conseguenze sulle modalità di revisione (e abrogazione?) della Carta. Occorre convocare una Cig? O basta

una decisione ? Una decisione all'unanimità o a maggioranza qualificata? La pubblicazione dei trattati consolidati, a cura dell'Ufficio delle pubblicazioni dell'Ue, presenterà insieme:

1. il Tue (Trattato sull'Unione europea)
2. il Tfue (Trattato sul funzionamento dell'Unione europea)
3. e la Carta dei diritti fondamentali - in modo da garantirle una debita visibilità - "visto che la lo stesso valore giuridico dei trattati"?

RU e Polonia hanno chiesto - e ottenuto - un *opting out* (di che valore giuridico?). Per l'adesione Ue alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo occorrerà non più la maggioranza qualificata decisa dalla Cig 2004, ma l'unanimità; e la decisione d'adesione dovrà essere ratificata da tutti gli Stati membri (– tra l'altro - qual è il senso della personalità giuridica dell'Unione?).

E quando consente passi in avanti, il trattato di Lisbona crea la necessità di chiarimenti, e di prese di posizioni consapevoli.

Fonte – Elaborazione di Silvana Paruolo

Soffermiamoci ancora un momento sulla Carta dei diritti fondamentali .

La pubblicazione dei trattati consolidati, a cura dell'Ufficio delle pubblicazioni dell'Ue, presenterà insieme:

4. il Tue (Trattato sull'Unione europea)
5. il Tfue (Trattato sul funzionamento dell'Unione europea)
6. e la Carta dei diritti fondamentali - in modo da garantirle una debita visibilità - "visto che la lo stesso valore giuridico dei trattati"?

" Dal momento che non vi è più un solo trattato e che non vi è alcuna gerarchia fra i trattati – sottolinea Jacques Ziller – non importa dove sia collocato il testo della Carta. Al contrario si può sostenere che il fatto di non averla collocata in nessuno dei due Trattati, sull'Unione europea e sul funzionamento dell'Unione, conferisce alla Carta maggior rilievo che se fosse inserita in uno dei due. Tale scelta giustifica anche pienamente la presenza di un preambolo specifico per la carta, diverso dai preamboli dei due trattati.

La domanda da porsi riguarda quindi il valore della Carta

"La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea diventa anch'essa un trattato fra stati membri dell'Unione. Il risultato, in termini di valore giuridico, è lo stesso di quello del Trattato costituzionale del 2004 " (Ziller 2007).

Su questo punto, c'è accordo tra Stati, politici, giuristi, avvocati e giudici?

Tra ratifica e chiarimenti istituzionali

Intanto – tornando al Trattato di Lisbona – dopo la firma del 13 dicembre 2007, a Lisbona, si passerà alla sua ratifica.

Una volta ratificato (da tutti gli Stati membri?) dovrebbe entrare in vigore il 1º gennaio 2009, affinché l'Unione possa disporre di un nuovo quadro istituzionale prima delle elezioni europee del giugno 2009.

Attualmente, il problema dei problemi resta quello della sua ratifica. Questo testo sarà più fortunato di quello che lo ha preceduto?

Il Regno Unito gode di uno statuto particolare: è collocata in uno statuto d'eccezione nei confronti dell'Unione monetaria, non applica l'accordo di Schengen, non è legata dai vincoli della Carta dei diritti fondamentali (come l'Irlanda e la Polonia) e mantiene la propria libertà d'apprezzamento in talune materie giudiziarie. Ma benchè i famosi "limiti da non superare" posti da Blair per tutelare la "sovranità" del suo Paese siano stati rispettati, non è sicuro che nel RU non ci sarà un referendum. Gordon Brown è sotto forti pressioni politiche (i conservatori chiedono il referendum; e anche una quarantina di deputati laburisti che si sono espressi a favore del referendum); e mediatiche (antieuropesimo di gran parte della stampa). E c'è chi (come Ferdinando Riccardi) sottolinea che "Chi preferisce rimanere in disparte è liberissimo di farlo. L'UE collabora lealmente e strettamente con i Paesi che hanno scelto questa via (i casi della Norvegia e della Svizzera lo dimostrano): ma questi paesi non partecipano alle istituzioni, e non possono impedire che l'UE rafforzi la propria integrazione laddove lo ritenga opportuno. I cittadini del Regno Unito ritengono che il legame con gli Stati Uniti sia più stretto di quello che li unisce al continente europeo? Ritengono che, in caso di conflitto, la salvezza del loro paese dipenda soprattutto dagli americani? Si puo' capire il peso della storia: nel secolo scorso, la Gran Bretagna è stata aggredita due volte; ogni volta, la minaccia è venuta dal continente, la salvezza, dagli Stati Uniti. L'evidenza dimostra che il modo migliore per escludere per sempre simili aberrazioni è l'integrazione politica, economica e militare dell'Europa. Ma è lecito non condividere questo parere e preferire in Europa la via della cooperazione intergovernativa".

E c'è anche chi pensa che sia giunto il momento per il Tu di fare un referendum - non sul trattato o sulla Carta - ma per chiedere agli inglesi. "Volete rimanere nell'Unione Europea?".

E non pochi problemi nasceranno anche dal nuovo sistema decisionale-istituzionale dal Trattato di Lisbona varato.

Da una parte, il nuovo Sistema di voto a maggioranza qualificata (basato su percentuali di stati e di popolazione), benchè più democratico, rischia d'essere più faragginoso e meno chiaro dell'attuale. D'altra parte, ci sarà da decidere come far funzionare il nuovo sistema istituzionale prefigurato, che (rispetto ad oggi) - tra l'altro – prevede:

- un potenziamento del Consiglio europeo (promosso allo status d'istituzione, e dotato di una presidenza stabile di 2 anni e mezzo rinnovabili), a tutto svantaggio del classico Triangolo comunitario "Consiglio - Parlamento europeo- Commissione", e del ruolo della Commissione europea (come il Pe), istituzione di certo più *comunitaria* dello stesso Consiglio e / o Consiglio europeo
- e due nuove figure: 1. il Presidente del Consiglio europeo con un Presidenza stabile di 2 anni e mezzo rinnovabile (la rotazione semestrale dovrebbe restare per i Consigli settoriali); 2. un Alto Rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza che adempirà le funzioni attuali dell'Alto rappresentante per la politica estera e di sicurezza comune (PESC) e dal Commissario alle relazioni esterne; e che sarà vicepresidente della Commissione e Presidente del Consiglio affari generali (e che si appoggia su un Servizio europeo per l'azione esterna che farà ampio ricorso anche a diplomatici nazionali distaccati). Chi governerà: il nuovo Servizio diplomatico europeo, ecc.?

Dal momento che si è optato per un'Unione europea pluri-cefala, ci sarà da prevenire possibili conflitti di competenze.

La domanda è quindi: *come funzionerà nella pratica questa costruzione complessa?*

La *durata pluriennale della Presidenza del Consiglio europeo* è oramai acquisita. Si tratta di una riforma insidiosa, con rischi di un possibile slittamento verso formule intergovernative? E' già stato sottolineato che vi è il rischio che i Vertici siano preparati dal Presidente stabile. "Si potrebbe creare un nuovo circuito, parallelo alla Commissione e al PE"; il Presidente che sarà designato avrà la tentazione di costituire una specie d'amministrazione parallela che prepari le delibere del vertice. "Vi è il pericolo di vedere i governi risolvere i problemi tra loro, non tenendo conto delle istituzioni"] "Le analisi indicano che vi è un'unica alternativa: o il Presidente stabile (fino a 5 anni) del Consiglio europeo ha un ruolo prestigioso ma senza reali poteri ; o ha dei poteri (in particolare a discapito della Commissione) e vorrà - nella seconda ipotesi - avere uno staff per preparare i Vertici"

Il ministro degli esteri belga, Karel De Gucht – presso l'Istituto irlandese degli affari europei di Dublino - ha già affermato che il Presidente stabile "svolgerà un ruolo centrale nella preparazione del Consiglio europeo e dei diversi vertici con i nostri partner più importanti. Si può prevedere che questa carica metta un po' in ombra quella del Presidente della Commissione (il cui ruolo sarà, di fatto, limitato agli aspetti

comunitari tradizionali)" (ossia, economici); e - rispondendo alle domande dei giornalisti del suo paese - ha aggiunto: "Immagino che il presidente della Commissione sarà ancora presente ai vertici del G-8" (il che significa che non ne è sicuro).

Di sicuro ci sarà da ricercare un equilibrio di responsabilità e competenze tra Commissione e Presidenza stabile del Consiglio europeo.

E difficile si prospetta anche il riassetto interno del funzionamento della Commissione europea.

Il principio di un Vicepresidente responsabile di tutti gli aspetti delle relazioni esterne è ragionevole (oggi il negoziatore europeo cambia secondo il tipo di negoziato, politico, economico, sull'aiuto allo sviluppo). Ma, l'Alto rappresentante - in quanto vicepresidente della Commissione - avrà il diritto di verificare prima i documenti e le intenzioni dei Commissari incaricati delle relazioni esterne, del commercio, dello sviluppo, oppure questi Commissari continueranno ad avere la facoltà di sottoporli direttamente al Collegio? E presiedendo il Consiglio "Relazioni esterne", potrà allontanarsi dalla posizione della Commissione, che egli stesso avrà approvato prima, in veste di vicepresidente di questa?

Ciò detto, attualmente il problema dei problemi resta la ratifica: il suo buon esito non è scontato. E c'è anche chi è convinto che sia tempo di sollevare una questione britannica.

7. Risolta la questione istituzionale, ci si concentrerà sul da farsi?

Ciò detto – una volta risolta la questione istituzionale (e delle riforme) – *l'Ue potrà concentrarsi sul da farsi.*

A tal fine, quali priorità, *la Confederazione europea dei sindacati* (Ces) indica, in particolare, politica economica, funzionamento dei mercati finanziari, politica industriale di cui ricerca sviluppo e innovazione, un nuovo slancio all'Europa sociale per permettere ai lavoratori di meglio affrontare il cambiamento.

"Non sono possibili politiche corpose in Europa, se le istituzioni sono deboli – ha di recente sottolineato anche Michel Barnier (ministro francese dell'Agricoltura) - Il successo di Lisbona permette all'UE di darsi i mezzi per preservare e rinnovare le politiche che fanno sì che sarà forte. "Questo è vero per la Politica agraria comune, per la politica regionale e bisogna che sia vero anche per altre politiche, in materia di ricerca, d'energia o d'industria".

Non scordiamoci che la Pac (di cui la Francia resta il maggior beneficiario) e i Fondi strutturali (il cui utilizzo italiano è destinato a diminuire per l'ingresso di più poveri), ad oggi, assorbono ancora la più gran parte del bilancio comunitario...

8. E ancora quale sorte riservare all'Unione mediterranea proposta da Sarkozy?

E quale sorte riservare alla proposta di un'Unione Mediterranea lanciata dal Presidente della Repubblica francese, e di cui si è recentemente discusso a Roma anche con gli spagnoli?

Un'iniziativa che ha il merito di rilanciare il dibattito, ponendo al centro dell'attualità le relazioni euro-mediterranee.

A Bruxelles, ufficialmente ci si limita ad indicare che tutto quello che può rilanciare le relazioni è benvenuto, purché non comprometta ciò che esiste già: processo di Barcellona, progetto di area di libero scambio globale (fattibile fintanto che i Paesi dell'altra sponda non creeranno tra essi un mercato unificato?), politica di vicinato, accordi bilaterali.

E se quello che c'è non funziona?

Alla stampa, Sarkozy ha dichiarato che la Francia e la Germania definiranno insieme una formula che apre ad ogni Paese membro la possibilità di partecipare all'iniziativa francese.

Tuttavia, secondo fonti tedesche, il progetto d'Unione mediterranea è oramai abbandonato. Avrebbe dovuto parlare d'Unione euro-mediterranea, per non escludere a priori i paesi UE che non sono rivieraschi?

In merito, *Sarkozy*, assicura garanzie formali perché siano associati gli altri paesi UE evitando rischi di divisione. Intanto l'ambasciatore Alain Le Roy (incaricato del dossier) aveva insistito sul fatto che solo i Paesi rivieraschi sarebbero stati membri a tutti gli effetti della nuova Unione, mentre "paesi come la Germania potranno essere associati ai progetti, senza far parte della prima cerchia". Più rassicuranti invece le dichiarazioni di Jouyet - incaricato degli Affari europei - che ha parlato di una struttura snella, relazioni informali, progetti concreti scelti di comune accordo e fondati sulla partecipazione volontaria unicamente dei paesi interessati. . .

Berlino preso alla lettera il termine "Unione" ha intanto espresso il suo parere: non ci sarà un'Unione mediterranea, ma solo miglioramenti e un potenziamento del "processo di Barcellona". Considerandolo pericoloso, la cancelliera tedesca Angela Merkel ha espresso una posizione contraria al progetto francese.

A suo avviso, un'Unione mediterranea dovrebbe comunque essere aperta a tutti; ed essere approvata da tutti. Se si dovesse decidere di costruire un'Unione mediterranea - che utilizza gli strumenti finanziari UE - con i paesi rivieraschi del Mediterraneo, c'è il rischio che altri diranno di dover fare un'Unione dell'Europa dell'est (che potrà utilizzare i fondi Ue) ad esempio con l'Ucraina. La Germania potrebbe sentirsi vicina ai paesi d'Europa centrale e dell'Est e la Francia vicina ai paesi dell'Unione mediterranea. *La responsabilità del Mediterraneo spetta anche all'Europa del nord così come il futuro*

della frontiera con Russia e Ucraina. E i Paesi europei *non rivieraschi* del Mediterraneo vogliono poter aiutare a formare una zona di pace, immigrazione scelta, sviluppo congiunto, ambiente controllato. E per il ministro degli esteri Steinmeier l'Unione mediterranea non deve entrare in concorrenza con il processo di Barcellona anche se è poco soddisfacente.

8. Si va delineando un triumvirato?

Altro problema oggi pure sul tappeto è il seguente: si va delineando- così come alcuni temono – un triumvirato Germania, Francia e Gran Bretagna?

Un triumvirato – sottolinea Gianni Bonvicini direttore dello IAI – “che già in questi ultimi anni ha creato non pochi imbarazzi ai nostri Governi, di qualsiasi colore fossero. “L’Italia, in effetti, ha sempre vissuto come dramma nazionale la sindrome dell’esclusione, dalla nascita del Vertice dei Sette (inizialmente a Cinque) al recentissimo Trattato di Pruem sulla cooperazione fra polizie. Ma sui Tre Grandi è forse bene non farsi prendere da isterismi prematuri e valutarli per quello che realmente valgono.