

a cura di

FRANCO CARINCI

ALBERTO PIZZOFERRATO



DIRITTO DEL LAVORO DELL'UNIONE EUROPEA

Terza edizione



G. Giappichelli Editore

CAPITOLO I

LA DIMENSIONE ISTITUZIONALE DELL'UNIONE EUROPEA

I.1. ORIGINE ED EVOLUZIONE STORICA DELL'ORDINAMENTO COMUNITARIO

BIBLIOGRAFIA ESSENZIALE: G.F. MANCINI, *La tutela dei diritti dell'uomo: il ruolo della Corte di giustizia delle Comunità europee*, in *Il Mulino*, 1989, n. 4, 559; G.F. MANCINI, *Attivismo e autocontrollo nella giurisprudenza della Corte di giustizia*, in *Riv. dir. eur.*, 1990, 229; F. SANTONI, *Il dialogo fra ordinamento comunitario e ordinamento nazionale del lavoro*, in *Giornale dir. lav. e rel. ind.*, 1992, 659; F. GUARRIELLO, *Ordinamento comunitario e autonomia collettiva. Il dialogo sociale*, Milano, 1992; G.F. MANCINI, *La Corte di giustizia: uno strumento per la democrazia nella comunità europea*, in *Il Mulino*, 1993, 595; AA.VV., *Il dialogo fra ordinamento comunitario ed ordinamento nazionale del lavoro. Atti delle giornate di studio di Pavia, 6-7 novembre 1992*, Milano, 1994; A. BAYLOS GRAU-B. CARUSO-M. D'ANTONA-S. SCIARRA (a cura di), *Dizionario del diritto del lavoro comunitario*, Bologna, 1996; P. DAVIES-A. LYON-CAEN-S. SCIARRA-S. SIMITIS (a cura di), *European Community Labour Law: Principles and Perspectives. Liber amicorum Lord Wedderburn of Charlton*, Oxford, 1996; M. D'ANTONA, *Contrattazione collettiva e concertazione nella formazione del diritto sociale europeo*, in A. LETTIERI-U. ROMAGNOLI (a cura di), *La contrattazione collettiva in Europa*, Roma, 1999, 101; F. CARINCI-A. PIZZO-FERRATO, "Costituzione" europea e diritti sociali fondamentali, in *Lav. dir.*, 2000, 281; M. BARBERA, *Dopo Amsterdam. I nuovi confini del diritto sociale comunitario*, Brescia, 2000; M. BIAGI, *L'impatto dell'European Employment strategy nel ruolo del diritto del lavoro e delle relazioni industriali*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2000, 413; T. TREU, *L'Europa sociale: problemi e prospettive*, in *Dir. rel. ind.*, 2001, 307; A. SUPIOT (a cura di), *Il futuro del lavoro*, trad. it., Roma, 2003; R. FOGLIA, *Il ruolo della Corte di giustizia nell'evoluzione del diritto sociale comunitario e le prospettive per il futuro*, in *Quad. dir. lav. e rel. ind.*, 2004, n. 27, 79; P. TOSI-F. LUNARDON, *Introduzione al diritto del lavoro, 2: L'ordinamento europeo*, Roma-Bari, 2005; M. GILBERT, *Storia politica dell'integrazione europea*, trad. it. ridotta, Milano, 2009; S. SCIARRA-B. CARUSO (a cura di), *Il lavoro subordinato*, in G. AJANI-G.A. BENOCCIO (diretto da), *Trattato di diritto privato dell'Unione Europea*, V, Torino, 2009; D. GROS, *The Eurozone crisis and foreign debt*, in R. BALDWIN-F. GIAVAZZI (a cura di), *The Eurozone crisis. A Consensus View of the Causes and a Few Possible Solutions*, A VoxEU.org eBook, 2015; E.N. FRAGALE, (Br)Exit and voice nella crisi esistenziale dell'Unione europea, in *Le istituzioni del federalismo*, 2016, nu-

mero speciale, 105; P. MANZINI, *Brexit: il “lungo addio”, tra diritto dell’Unione europea e diritto internazionale*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2017, numero speciale, 89; S. GIUBBONI, *L’insostenibile leggerezza del Pilaastro europeo dei diritti sociali*, in *Pol. dir.*, 2018, n. 4, 557; F. FABRIZI, *I gruppi politici del Parlamento europeo dopo le elezioni del 2019. Il superamento del duopolio popolar-socialisti e le questioni aperte*, in *Federalismi*, 2019, n. 11, 2; G. CARAVALE, *A volte ritornano ... l’European Union (Withdrawal agreement) Act 2020 ed il nuovo rafforzamento dell’esecutivo britannico*, in *Nomos*, 2019, n. 3, 1; M. ROCCELLA-T. TREU, M.P. AIMO, D. IZZI, *Diritto del lavoro dell’Unione europea*, Padova, 2019; R. ADAM; A. TIZZANO, *Manuale di diritto dell’Unione europea*, Torino, 2020; F. DONATI, *La sentenza del Bundesverfassungsgericht del 5 maggio 2020 sul PSPP: quale impatto sul processo di integrazione europea?*, in *Eurojus*, 2020, n. 3, 170; I. OTTAVIANO, *Il ruolo della politica di coesione sociale, economica e territoriale dell’Unione europea nella risposta alla COVID-19*, in *Eurojus*, 2020, n. 3, 123; F. SALMONI, *L’insostenibile leggerezza del Meccanismo europeo di stabilità. La democrazia alla prova dell’emergenza pandemica*, in *Federalismi*, 2020, n. 20, 281; F. BALAGUER CALLEJÓN, *L’Unione europea di fronte alla Brexit e ad altri processi disgregativi globali*, in *Federalismi*, 2020, n. 13, 1; G. COCCO, *Itinerario di un’Europa incompiuta: dalle crisi alla rinascita*, in *Pol. dir.*, 2020, n. 3, 313; AA.VV., *L’emergenza sanitaria Covid-19 e il diritto dell’Unione europea. La crisi, la cura, le prospettive*, in *Eurojus*, 2020, numero speciale.

1. *Il Trattato che istituisce la Comunità europea del carbone e dell’acciaio (1951), il Trattato che istituisce la Comunità economica europea (1957) e il Trattato che istituisce la Comunità europea dell’energia atomica (1957)*

Se già Emanuele Kant prefigurava, nel suo celebre saggio del 1795, un’unità politica tale da realizzare la pace universale, sarà solo la tremenda lezione di una duplice guerra mondiale a rendere impensabile ed impraticabile qualsiasi possibilità di ritornare ad un’assoluta primazia della formula Stato, con la ripetizione della contrapposizione suicida tra una Francia vittoriosa ed una Germania umiliata. L’idea di un’*élite* culturale diventava una proposta politica che traeva forza dall’assenza di qualsiasi altra alternativa, nella nuova realtà di una guerra fredda, che trasferiva l’antica faglia a mezzo della stessa Germania, lungo quella “cortina di ferro” evocata dalla sanguigna fantasia dell’indomito Churchill, destinata a riproporre uno scontro di civiltà nel cuore stesso della vecchia Europa.

OECE e Nato

Nel 1948 viene costituita l’Organizzazione europea di cooperazione economica (OECE: sedici Paesi europei), che doveva farsi carico della gestione del piano Marshall, ma, poi, anche della liberalizzazione degli scambi; e nel 1949 viene alla luce il Patto atlantico (Nato: Stati Uniti e Canada ed otto Paesi europei), che doveva occuparsi di “salvaguardare

la pace e la sicurezza e di favorire il benessere e la stabilità nella regione dell'Atlantico del Nord”.

Era l'Europa della necessità; ci voleva qualcosa che facesse decollare l'Europa della volontà. Un primo timido inizio si ebbe al principio del 1949, quando fu partorito il “Consiglio d'Europa”, con l'allargamento dell'originaria Unione occidentale (UO) – costituita a Bruxelles nell'anno precedente – da cinque a dieci Paesi, in vista di un'azione congiunta per “un'unione più stretta” a favore di un comune progresso economico e sociale.

Consiglio
d'Europa

Nel 1950, fu sottoscritta a Roma la Convenzione europea per la protezione dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), comprensiva di una carta e di una struttura articolata su tre organi, Consiglio dei Ministri, Commissione e Corte di Strasburgo, ma con una assoluta prevalenza della Corte destinata a sviluppare un'ampia e significativa giurisprudenza.

CEDU

E l'avvio fu proprio costituito dal Trattato istitutivo della Comunità del carbone e dell'acciaio (CECA), sottoscritto a Parigi nell'aprile 1951 da parte di sei Paesi destinati a costituire l'avanguardia di un'Europa in divenire (Belgio, Francia, Italia, Lussemburgo, Olanda, Repubblica federale tedesca) ed entrato in vigore nel luglio 1952. Un primo passo, però, che disegnava il percorso successivo: nello scopo, diretto a liberalizzare e modernizzare il mercato, per l'interesse dei consumatori e degli stessi produttori, senza, peraltro, farne pagare i costi ai lavoratori; e nel modello istituzionale, con una forte Alta Autorità e tre istituzioni di controllo, ben diversamente legittimate e dotate di poteri: il Consiglio dei ministri, con a regola prevalente l'unanimità, l'Assemblea parlamentare, la Corte di giustizia.

Comunità
europea del
carbone e
dell'acciaio
(CECA)

Di lì si cercò di andare oltre con lo stesso metodo, del varo da parte dei sei Stati fondatori della CECA del Trattato istitutivo della Comunità Europea di Difesa (CED), del maggio 1952, finalizzato alla creazione di una difesa comune. Un obiettivo troppo ambizioso per quel tempo, destinato a rimanere sulla carta per il rifiuto dell'Assemblea nazionale francese di ratificarlo; ma il cui mancato realizzo darà luogo ad un futuro vuoto di un potere militare esercitabile unitariamente dalla UE, come rivelatosi in modo drammatico nella recente crisi medio-orientale.

Così il passo successivo fu prudente, ma realistico, perché, mentre non prendeva di petto la sovranità degli Stati, rispondeva ad un'esigenza effettiva, che poteva vantare a suo favore la positiva esperienza della CECA. Tant'è che, dopo un incerto e travagliato biennio, si giunse, nel marzo 1957, alla firma dei Trattati di Roma, costitutivi dell'Euratom, e, rispettivamente, della CEE, entrati in vigore nel gennaio 1958: così le

Euratom e
CEE

Comunità diventavano tre, CECA, Euratom e CEE, di cui quest'ultima di gran lunga la più importante.

Il Trattato
CEE di Roma
(1957)

Il Trattato CEE si proponeva di realizzare un'«unione sempre più stretta fra i popoli europei» tramite la creazione di una Comunità incaricata di dar vita ad «un mercato comune» entro un periodo di dodici anni, visto e vissuto come indispensabile presupposto di uno «sviluppo armonioso» e di un «miglioramento sempre più rapido del tenore di vita». Ben più di una semplice unione doganale, con l'eliminazione di tutti gli ostacoli «tecnici» agli interscambi commerciali fra i Paesi membri e la creazione di dazi e quote per i Paesi terzi: la libera circolazione era estesa dalle merci ai capitali, ai servizi, alle persone – dando vita alle «quattro libertà fondamentali» – ed era accompagnata da una serie di misure legislative, contenute in direttive e regolamenti, e di politiche comuni considerate «strategiche».

Il che richiedeva una cessione di competenze dagli Stati alla Comunità, ma limitata e graduata secondo il principio di attribuzione, per cui la CEE poteva fare solo quel che le era esplicitamente riconosciuto, in esclusiva o in concorrenza; e poteva farlo con una struttura gestionale ricalcata su quella della CECA: al vertice, come organo decisionale, il Consiglio dei ministri (d'ora in poi Consiglio), con a regola prevalente l'unanimità, composto di volta in volta dai ministri competenti per gli affari trattati; e, sotto di lui, la Commissione, quale organo propositivo ed esecutivo, formato da personalità indipendenti, nominate dai Governi nazionali.

La Comunità
economica
europea

In estrema sintesi si può dire che l'«Europa» nasce intergovernativa, perché nel Consiglio conta l'unanimità, la Commissione ha un peso relativo, l'Assemblea parlamentare resta marginale, mentre la Corte di giustizia ha una giurisdizione ancora limitata; funzionalista, perché fa propria una tecnica incrementale, vista e vissuta come auto-propulsiva, secondo una crescita graduale che trova in sé la ragione prima della sua dinamica; economica, perché considera proprio la dimensione economica non solo la più abbordabile, integrabile e redditizia in termini di «ricaduta», ma di per sé tale da condizionare quella sociale.

La politica
sociale

Quel che risultava confermato era che la politica sociale restava ancillare a quella economica: l'art. 117 del Trattato istitutivo riconosceva sì la necessità «di promuovere il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro della manodopera che consentisse la loro parificazione nel progresso»; ma tale promozione era vista come una conseguenza automatica della stessa integrazione economica. Solo se e in quanto fosse risultata carente sarebbe stato possibile ricorrere alle procedure previste dal Trattato per il ravvicinamento normativo, *in primis* a quell'art. 100, pensato e scritto proprio in vista e funzione della integrazione eco-

nomica: «il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione, stabilisce direttive volte al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri che abbiano un'incidenza diretta sull'instaurazione o sul funzionamento del mercato comune».

2. Un'occhiata anticipatrice

L'evoluzione ci sarebbe stata, sia per il corpo, da sei a ventotto Paesi, con un forte incremento di territorio e di popolazione; sia per la testa, con una progressiva crescita della dimensione sovranazionale *vis-à-vis* di quella intergovernativa: crescita, questa, dovuta all'estensione della regola della maggioranza nel Consiglio; nonché alla valorizzazione della Commissione e del Parlamento europeo, per non parlare della auto-affermazione della Corte di giustizia. Ma senza riuscire a trovare per la nuova "creatura" una collocazione precisa, fra l'organizzazione internazionale e la federazione, entrambe fuori misura: per difetto, la prima, circoscritta ad una dimensione intergovernativa; per eccesso, la seconda, onnipervasiva e provvista di una fonte di legittimazione interna, quale data da una Costituzione, e non esterna, quale costituita da Trattati internazionali.

La carenza di una chiara fisionomia istituzionale sarebbe sfociata nella "questione delle questioni", cioè quella relativa alla primazia del diritto comunitario sui diritti interni, che pur consacrata e dilatata dalla giurisprudenza della Corte di giustizia fino all'estremo di ritenerla sussistente anche quando i legislatori nazionali esercitino proprie competenze esclusive¹, è, a tutt'oggi, rimasta fuori dai Trattati. Senza perderci nei meandri di questo importantissimo capitolo, si può ricordare la resistenza della Corte italiana a recepire questa primazia *sub specie* di un'incorporazione nell'ordinamento comunitario di quello nazionale, pur dandole cittadinanza a' sensi dell'art. 11 Cost.; nonché a rinunciare ad un sindacato di *extrema ratio* sull'eventuale violazione dei principi fondamentali della nostra Carta.

3. Dalla crisi petrolifera all'Atto unico europeo (1986)

Il decennio '70 assiste al primo allargamento con l'ingresso del Regno Unito, dell'Irlanda e della Danimarca, nel 1973. Un decennio non

Decennio '70

¹ Corte giust., 28 aprile 1998, causa C-120/1995, *Decker*.

certo esaltante, perché fin dall'inizio segnato dal “risveglio” di quello che da allora in poi sarebbe rimasto un protagonista assoluto dello scenario internazionale, il prezzo del petrolio, con – ad effetto – il disordine monetario del 1971-1974, che trovò il suo inizio altamente simbolico nella dichiarazione di Camp David del 1971 sulla fine della convertibilità del dollaro; e – a fattore moltiplicatore – la guerra del Kippur del 1973.

Ma non fu un decennio sterile, perché vide, nel 1974, l'ingresso al vertice, se pure ancora “fuor di copione”, del Consiglio europeo, formato dai Capi di Stato e di Governo, e nel 1979 la prima elezione del Parlamento europeo, con un'enfatizzazione della dialettica fra inter- e sovra-governabilità.

Programma
d'azione in
materia
sociale (1974)

Non lo fu sterile, proprio con particolare riguardo al diritto del lavoro comunitario. Il 1974 vede il Primo programma d'azione in materia sociale, che tiene a battesimo la “politica sociale europea”, conferendole un'enfasi tutta nuova: l'espansione economica deve puntare ad una crescita sociale, vista nella sua triplice dimensione, del raggiungimento del «pieno e migliore impiego», del miglioramento dello standard di vita e di lavoro, dell'incremento del processo partecipativo sia dei sindacati nelle istituzioni comunitarie, sia dei lavoratori nelle imprese. Mentre le stagioni seguenti vedranno entrare in scena molte direttive, tipiche espressioni della politica dell'armonizzazione, con a suo strumento principe proprio l'art. 100 del Trattato CE: sulla parità salariale uomo-donna (dir. 75/117); sui licenziamenti collettivi (dir. 75/129); sulla parità di trattamento uomo-donna con riguardo all'accesso al lavoro, alla formazione e alla promozione professionale e alle condizioni di lavoro (dir. 76/207), nonché alla sicurezza sociale (dir. 79/7); sul trasferimento d'azienda (dir. 77/187); sulla sicurezza e salute dei lavoratori (dir. 80/1107); sulla tutela dei lavoratori subordinati in caso di insolvenza del datore di lavoro (dir. 80/987). Mentre quell'autentico *deus ex machina* della sovranità comunitaria, la Corte di giustizia, aveva già cominciato a macinare a favore della primazia del diritto CEE rispetto ai diritti nazionali², di cui è figlia la stessa prima apertura “sociale”, data dall'immediata e diretta applicabilità di quell'art. 119 Trattato CE circa la parità salariale fra uomini e donne³, destinato a costituire il padre del filone giurisprudenziale e normativo sulla parità di genere.

Anni '80

E proprio allo spirare del decennio, nel 1979, oltre all'inaugurazione del Parlamento europeo si avrà la partenza del Sistema monetario eu-

²Corte giust., 17 dicembre 1970, causa C-11/70, *Internationale handelsgesellschaft mbh-einfuhrund vorratsstelle fuer getreide und futtermittel*, e Corte giust., 9 marzo 1978, causa C-106/77, *Simmmenthal*.

³Corte giust., 8 aprile 1976, causa C-43/75, *Defrenne II*.

ropeo (Sme), ma anche l'entrata in scena della signora Margaret Thatcher, che darà alla premiata compagnia non pochi grattacapi. In effetti il passaggio al decennio successivo fu segnato dal contenzioso sul "contributo" britannico, considerato eccessivo rispetto al ritorno atteso da una Politica agricola comunitaria (PAC), molto costosa e poco redditizia per un Paese come l'Inghilterra. Ma a calcare il palcoscenico fu un nutrito stuolo di grandi protagonisti: oltre alla Thatcher, destinata ad esercitare una larga e duratura influenza come antesignana di quella riscoperta del liberismo che contraddistinguerà l'America di Ronald Reagan, ci saranno François Mitterand, eletto Presidente della Repubblica francese nel 1981, ed Helmut Kohl, promosso a Cancelliere della Repubblica federale tedesca nel 1982; nonché, *last but not least*, il francese Jacques Delors, divenuto Presidente della Commissione nel 1985, l'uomo che, unendo un grande respiro progettuale ad un fruttuoso pragmatismo settoriale, seppe imprimere alla CEE un nuovo slancio.

Il lascito di quel periodo risulta da un processo espansivo, territoriale ed istituzionale. Costituito il primo, quello territoriale, dal c.d. allargamento mediterraneo, con l'ingresso della Grecia nel 1981 e della Spagna e del Portogallo nel 1986: tutti Paesi che potevano ben vantare indiscutibili titoli di cittadinanza europea, per storia, cultura, geografia, ma che certo ponevano grandi problemi per gli insufficienti standard economici e finanziari e per i rischi concorrenziali derivanti dall'avere una prevalenza agricola ed una forte disoccupazione. Rappresentato, quello istituzionale, dal cammino aperto dalla Dichiarazione solenne del Consiglio europeo di Stoccarda del 1983 e proseguito dall'adozione del progetto Spinelli da parte del Parlamento europeo nel 1984, con in vista un'Europa sovra-nazionale.

Nel senso di una maggiore integrazione si è mosso l'Accordo o Trattato di Schengen, sottoscritto nel 1985, inizialmente solo da alcuni paesi europei, poi aggiornato in base all'adesione di molti altri, finalizzato a creare uno spazio unico, con la creazione di frontiere esterne, lungo le quali avessero luogo i controlli all'accesso con procedure concordate, sì da escluderli fra gli Stati firmatari. Ma ben più significativo è l'Atto unico europeo (AUE), varato nel febbraio 1986 ed entrato in vigore nel luglio del 1986, con ad obbiettivo prioritario il completamento del mercato interno entro il 1992, anche se incorporava nel Trattato altri settori come l'ambiente, la ricerca e lo sviluppo tecnologico, la «coesione economica e sociale». Riconosceva legalmente il Consiglio europeo, formato dai Capi di Stato e di Governo, senza peraltro incorporarlo; nonché, con in vista una maggior efficienza e democrazia, introduceva una nuova procedura legislativa, «di cooperazione» fra Consiglio e Parlamento europeo, che, se pur relativa ad una più ampia area, riguardava

Espansione
territoriale e
istituzionale

in primis le iniziative in materia di «istituzione e funzionamento del mercato interno» e risultava articolata sull'estensione della regola della maggioranza qualificata nel Consiglio e sull'introduzione della doppia lettura in Parlamento, peraltro priva di un effetto veto. Ed ancora, nella logica di una accresciuta rilevanza del Parlamento, varava un'ulteriore procedura «di parere conforme», rendendolo necessario per alcuni atti strategici, quali anzitutto quelli di adesione di nuovi membri; mentre prendeva atto della cresciuta rilevanza della giurisdizione comunitaria, che aveva portato ad un'autentica alluvione di ricorsi, del tutto ingestibile da parte della Corte di giustizia, con l'istituzione di un Tribunale di primo grado.

Atto unico
europeo
(1986)

Pur non ponendosi come finalità precipua quella di una espansione della politica sociale, tuttavia l'AUE innovava, a cominciare da quell'art. 118A del Trattato CEE che faceva breccia nella previgente regola dell'unanimità per l'adozione di direttive da parte del Consiglio, con l'introduzione della maggioranza qualificata, sia pure con riguardo solo a quelle «sull'ambiente di lavoro», come tale rilevante per la sicurezza e la salute dei lavoratori, mentre, a' sensi dell'art. 100A del Trattato CEE, l'unanimità continuerà a valere per le disposizioni «relative ai diritti ed interessi dei lavoratori dipendenti». Un'eccezione, questa, introdotta con grande cautela, tanto da dover essere relativa a «prescrizioni minime»⁴ di graduale applicazione, «tenendo conto delle condizioni e delle normative tecniche esistenti in ciascun Stato membro». Ma nondimeno importante quale propiziatoria della c.d. dir. quadro 89/391, nonché della dir. 93/104, con riguardo all'organizzazione dell'orario di lavoro, e della dir. 94/33, con rispetto alla protezione dei giovani sul lavoro.

Non è tutto, perché vi è dato trovarvi i capi di due fili che acquisteranno crescente rilievo nel tessuto comunitario, il “dialogo sociale” e la “coesione economica e sociale”: l'art. 118B, Trattato CEE, fa carico alla Commissione di far progredire il dialogo fra le parti sociali a livello europeo; e l'art. 130A, Trattato CEE, impegna la Comunità a promuovere la «coesione economica e sociale», espressione al tempo stesso molto forte e vaga, ma ridimensionata nei termini di una riduzione del «divario fra le diverse regioni» e del «ritardo delle regioni meno favorite», per via dei fondi strutturali, fra cui il Fondo sociale europeo, debitamente rivisti ed arricchiti nell'anno seguente, il 1988.

1987-1989

Nel 1987 la Commissione presentò il “pacchetto Delors”, un programma quinquennale finalizzato all'incremento del bilancio comunitario per il riequilibrio regionale, rispetto alle aree di sottosviluppo e de-

⁴Corte giust., 12 novembre 1996, causa C-84/94, *Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord-Consiglio dell'Unione europea*.

clino industriale, poi approvato l'anno seguente, a seguito di un lungo e duro dibattito. E, nel 1989, su impulso della stessa Commissione, il Consiglio europeo di Strasburgo, procedette al tempo stesso a programmare una Conferenza intergovernativa incaricata di predisporre una modifica dei Trattati, in vista della realizzazione dell'Unione monetaria (UEM) ed a varare, col solo dissenso della Gran Bretagna, quella Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori, poi inserita con il Trattato di Amsterdam nell'art. 136 del Trattato istitutivo.

Proprio sul finire del decennio si verificava un avvenimento certo meritevole di essere considerato "storico", il crollo del muro di Berlino nel 1989, che per quanto frutto di un lungo processo d'implosione dell'impero sovietico, provocò un autentico *choc*, simbolico e politico: di lì ad un anno ne sarebbe seguita la riunificazione della Germania, poi, con un effetto domino, la caduta di quella cortina di ferro che aveva ghetizzato tutta l'Europa dell'est; e, contestualmente, la fine dell'egemonia bipolare Stati Uniti-Urss, con gli Stati Uniti rimasti unica superpotenza sulla scena mondiale.

Nel frattempo, la stessa libertà di circolazione aveva finito per rendere necessaria una cooperazione a fronte di fenomeni transfrontalieri in costante crescita, di per sé tali da richiedere una gestione convergente di fenomeni come l'immigrazione clandestina, il crimine organizzato, il terrorismo.

4. *Il Trattato di Maastricht e l'Accordo sulla politica sociale (1992)*

Sta di fatto che, col volgere del decennio, il processo europeo accelera il suo passo, con la firma da parte del Consiglio europeo di Maastricht, nel febbraio 1992, di un ulteriore Trattato modificativo di quelli vigenti. Il Trattato creava una nuova organizzazione – peraltro ancora poco più di una mera sigla, perché priva di personalità e di risorse – l'Unione europea (UE), articolata su tre pilastri: le Comunità europee (CECA, CE, Euratom), la Politica estera e della sicurezza (PESC), la Giustizia e gli affari interni (GAI). Limitandoci qui al primo pilastro, caratterizzato da uno sviluppo pre-federativo rispetto agli altri due ancora nettamente intergovernativi, la CEE diventava Comunità europea (CE), conseguentemente il Trattato originario cambiava nome, diventando Trattato che istituisce la Comunità europea (TUE), con una duplice innovazione di partenza, dotata di per sé di una forte valenza simbolica, ma non altrettanto pratica: l'istituzione della cittadinanza europea, distinta e sovrapposta a quella nazionale, che intendeva dar forma, se non sostanza, alla comune appartenenza; l'introduzione del principio di

sussidiarietà per le materie non di esclusiva competenza della CE, che intendeva rispondere alla concorrente esigenza di efficienza e di democrazia, privilegiando *in primis*, come livello decisionale, quello statale e sub-statale.

Le modifiche
istituzionali

All'efficienza e alla democrazia erano ispirate modifiche istituzionali di tutto rilievo, con un ampliamento dell'ambito in cui il Consiglio poteva prendere decisioni a maggioranza qualificata, con un rafforzamento del Parlamento europeo, con l'istituzione stessa di un Comitato delle Regioni (Cdr), investito di un ruolo consultivo e costituito da rappresentanti delle regioni e degli enti locali. Quanto alla produzione legislativa, da un lato, era varata una nuova procedura «di codecisione», cioè una complessa riscrittura della preesistente «cooperazione», che finiva per riconoscere al Parlamento europeo un diritto di veto sulle proposte legislative, nonché veniva ridisegnata ed ampliata l'area già coperta dalla procedura «di cooperazione» e, rispettivamente, «di parere conforme»; dall'altro, era previsto l'intervento dello stesso Parlamento europeo nella nomina della Commissione, con un parere sulla scelta del Presidente e un voto di approvazione sull'intera lista dei commissari. A questo faceva seguito l'attribuzione alla Corte di giustizia del potere di sanzionare gli Stati inadempienti alle norme ed alle sentenze comunitarie.

Le modifiche
alle politiche

Le modifiche istituzionali erano in funzione di quelle relative alle politiche, che venivano rafforzate ed ampliate: vi si leggeva l'ambizione di dotare un "corpo economico", cui dare l'ultimo decisivo tocco, di un "anima sociale". A stare in primo piano era la programmazione dell'Unione monetaria europea (UEM), articolata su tre fasi, con l'ultima decisiva fissata per il 1997 o al più tardi per il 1999, che avrebbe visto l'ammissione di quei Paesi rispettosi dei «criteri di convergenza», fra cui prioritari quelli relativi al debito ed al deficit (non superiori al 60% del PIL e, rispettivamente, al 3% del bilancio), e la creazione della Banca centrale europea (BCE) e di un Sistema destinato a riunire quest'ultima e le Banche centrali europee (SEBC), per la gestione della politica monetaria unica.

Accordo
sulla politica
sociale

Ma a farle da *pendant* c'era l'Accordo sulla politica sociale (APS), relegato ad allegato al Trattato, per esser stato bocciato dal Regno Unito, sì da esser sottoscritto e considerato vincolante da undici su dodici Stati membri. Qui l'accelerazione risulta evidente con riguardo ad entrambe le "gambe" della politica sociale, cioè la competenza ed il dialogo sociale, già oggetto di un prima timida attenzione da parte dell'Atto unico europeo. La competenza – se pur sotto la forma di concorrente, come tale facente carico sia alla Comunità che allo Stato – viene ampliata ad un'ampia gamma di materie, con una decisa estensione della regola della maggioranza qualificata, sì da generalizzare e semplificare la emissione di direttive in materia: questa varrà, oltre per l'ambiente

di lavoro, per le condizioni di lavoro, l'informazione e la consultazione dei lavoratori, la parità fra uomini e donne per quanto riguarda l'accesso al mercato ed il trattamento; mentre resterà quella dell'unanimità per la sicurezza sociale, la protezione in caso di risoluzione del contratto di lavoro, la rappresentanza e difesa collettiva degli interessi dei lavoratori e dei datori, inclusa la cogestione, i cittadini dei Paesi terzi soggiornanti regolarmente all'interno della Comunità, i contributi finanziari in favore dell'occupazione. Discussa, ma comprensibile in base alla estrema rilevanza interna dei redditi subordinati e alla tipicità nazionale dei rapporti collettivi, rimane la contestuale esclusione di competenza comunitaria per le retribuzioni, il diritto di associazione, il diritto di sciopero e il diritto di serrata; anche se tale esclusione non impedirà alla Corte di giustizia di intervenire con una sua giurisprudenza per limitare il diritto di sciopero in ragione e funzione della libera circolazione dei servizi.

Il dialogo sociale è soggetto ad un articolato regime, che prevede come regola una prima consultazione delle parti sociali da parte della Commissione «sul possibile orientamento dell'azione comunitaria» nelle già viste materie attribuite alla competenza concorrente Comunità/Stati membri, seguita, eventualmente, da una seconda sulla proposta elaborata dalla stessa Commissione: qui giunte, le parti sociali possono limitarsi a ritrasmettere un parere o una raccomandazione oppure spingersi a richiedere l'avvio di un particolare «processo», definito esplicitamente «dialogo sociale», che può condurre ad un «accordo comunitario», attuabile in un duplice modo, cioè, per via nazionale, «secondo le procedure e le prassi proprie delle parti sociali e degli Stati membri», o, per via comunitaria, «a richiesta congiunta delle parti firmatarie, in base ad una decisione del Consiglio su proposta della Commissione». Il che comporta un'autentica «rivoluzione» nelle fonti comunitarie, perché accanto al principio di sussidiarietà verticale, fatto proprio fin dall'origine, anche se destinato ad essere ripreso e rinforzato in seguito per rispondere alla crescente insofferenza nei confronti di un'asserita invadenza della Comunità a danno degli Stati membri, emerge a pieno titolo quello della sussidiarietà orizzontale a favore delle parti sociali. Se anche val la pena di anticipare, condannato, il primo principio, ad esser tanto enfatizzato nei testi quanto bypassato nei fatti, in forza di una tendenza centripeta, condivisa dalla stessa Corte di giustizia; destinato, il secondo, a svolgere un ruolo importante, ma inferiore a quello atteso, in ragione sia, in particolare, della debolezza costituzionale delle organizzazioni europee e della resistenza della Commissione e del Consiglio a dar via libera all'iniziativa sindacale, sia, in generale, della perdita di rilevanza della sua politica elettiva, quella di un'armonizzazione della

Il dialogo
sociale

disciplina lavoristica base, relativa al contratto ed al rapporto, per via di direttive.

Anni '90 Uno *choc* venne dal “no” del referendum danese al Trattato di Maastricht del giugno 1992, seguito dal tiepido “sì” del referendum francese del settembre, che riportarono in primo piano il problema del *deficit* di democrazia e di trasparenza, di una Comunità europea sentita come lontana se non estranea, così come testimoniato dalla bassa frequenza riscontrabile all’elezione del Parlamento europeo. Una crisi politica, questa, aggravata da una duplice congiuntura negativa: la guerra che insanguinava la Bosnia Erzegovina e la crisi dello SME, con l’uscita della sterlina e della lira in quello stesso settembre 1992.

Il cielo sembrava rasserenarsi, dopo che al 1° gennaio 1993 veniva sostanzialmente raggiunto l’obbiettivo del mercato unico, con riguardo alla libera circolazione delle merci, dei capitali e dei servizi: a seguito del nuovo referendum danese questa volta favorevole e il segnale di via libera dato dalla Corte costituzionale tedesca, il Trattato di Maastricht entrava in vigore nel novembre dello stesso anno. Sul tavolo sarebbero rimasti due grandi appuntamenti, quali l’allargamento, che, nell’arco di circa un ventennio avrebbe portato i membri da dodici a ventotto, con un forte incremento di territorio e di popolazione, ma a costo di una accresciuta eterogeneità e disparità; ed il varo dell’euro, che avrebbe avuto un enorme impatto economico e simbolico. Semplificando al massimo, si può dire che, proiettato sull’intero corso del tempo, il primo avrebbe costituito un fattore di instabilità ed il secondo di stabilità, specie nel progressivo peggioramento del clima mondiale, finanziario ed economico, del secolo nuovo.

L’allargamento

L’allargamento di per sé rispondeva allo stesso spirito del patto originario, che non intendeva creare una piccola comunità esclusiva, ma anzi costituire una sperimentazione aperta ad un’Europa che allora poteva coincidere con quella “occidentale”, per omogeneità di sistemi istituzionali, politici, economici. E, di fatto, fu del tutto naturale anche il passaggio da dodici a quindici membri, con l’ingresso di Austria, Finlandia e Svezia nel 1995, dopo altrettanti referendum favorevoli; mentre la Norvegia si autoescluse a seguito di un responso elettorale negativo. Tutt’altro discorso avrebbe riguardato i Paesi dell’est europeo, di vecchia e nuova formazione, che bussavano alla porta della Comunità, perché tali da squilibrare il sistema, imponendogli dei pesanti “costi” aggiuntivi, politici ed economici, questi ultimi tali da rimettere in discussione gli aiuti usufruibili dai Paesi già membri. Qui il giudizio geopolitico, se pur filtrato dai “criteri di Copenaghen”, sarebbe risultato prevalente sì da far scartare non solo un rifiuto, ma anche un accoglimento fortemente dilatato o condizionato. Preceduto da un generoso

programma di aiuti comunitari e da un più o meno serio processo di aggiustamenti interni, istituzionali ed economici, entreranno nell'UE, dieci Paesi nel 2004 (Cipro, Repubblica ceca, Estonia, Ungheria, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Slovacchia e Slovenia) ed altri due nel 2007 (Bulgaria e Romania). Il processo di allargamento *in itinere*, già di per sé, teneva aperta la questione della *governance* comunitaria, da aggiornare a misura della crescente *membership*; ma, in particolare, implicava una revisione della stessa strategia, costruita a misura di una portata non sufficiente per la carica aggiuntiva.

5. Il Trattato di Amsterdam (1997)

Il che, però, era al momento ancora scritto nel futuro. Al tempo il tema scottante restava quello della moneta unica, specie dopo la turbolenza del Sistema monetario europeo verificatasi fra il 1992 ed il 1993 e la crescente difficoltà a rispettare i criteri di convergenza, da far rinviare la decorrenza d'inizio della terza fase dell'UEM; ma, soprattutto, tanto da portare nel 1996, su pressione della Germania, al «Patto di stabilità e di crescita», ripreso poi nel 1997, con l'accompagnamento di due regolamenti, conosciuti, rispettivamente come braccio preventivo e correttivo. Secondo quello che ne costituiva il punto centrale, un paese con un *deficit* superiore al 3% sarebbe stato passibile di sanzioni concordate tra lo 0,2 e lo 0,5 del PIL, sempreché ciò non fosse causato da un evento straordinario o da una grave recessione superiore al 2% del PIL.

Per quanto non interpretato né rispettato come un testo sacro, tale Patto, che privilegiava una politica antinflattiva rispetto ad una espansiva, avrebbe legato ulteriormente le mani ai singoli governi, costringendoli a contenere la spesa pubblica anche in presenza di una difficoltà di crescita; ma per quanto riguarda il cammino dell'euro, il rigore produrrà i suoi frutti, richiedendo un programma di "lacrime e sangue" a Paesi ritardatari come l'Italia, ma facendo scattare il verde per quel Consiglio europeo di Bruxelles che nel maggio del 1998 sanzionerà l'ingresso nell'euro per l'anno successivo di undici degli allora quindici membri, dato il rifiuto di Danimarca, Svezia e Regno Unito ed il rinvio della Grecia, poi ammessa nel 2001.

Nel mentre il fronte istituzionale non era rimasto immobile: lo stesso Trattato di Maastricht aveva previsto la convocazione, entro il 1996, di una Conferenza intergovernativa, per apportarvi eventuali modifiche. Aperta durante il Consiglio europeo di Torino del 1996, essa mise capo al Trattato di Amsterdam firmato nell'ottobre 1997, ma entrato in vigore solo nel maggio 1999, per il lungo processo di ratifica, compren-

Trattato di
Amsterdam
(1997)

sivo di un duplice passaggio referendario, in Irlanda e, rispettivamente, in Danimarca.

Il Trattato non affrontò di petto il problema dell'aggiustamento richiesto dall'allargamento *in progress*, dato che il numero dei membri era ancora limitato a quindici, rinviandolo ad una futura Conferenza intergovernativa, da tenersi almeno un anno prima del raggiungimento del traguardo dei venti. Ma, se pur prudente, segnava qualche ulteriore passo in avanti nella vita della UE, con alcune modifiche significative dei due Trattati precedenti. La regola della maggioranza qualificata nel Consiglio era estesa a settori importanti, come le linee direttrici sull'occupazione, l'esclusione sociale, le pari opportunità di trattamento fra uomini e donne; risultava enfatizzato il ruolo del Presidente della Commissione, approvato ora dal Parlamento e riconosciuto come "guida politica" della stessa Commissione, i cui membri dovevano essere scelti "di comune accordo" fra lui ed i governi nazionali; la procedura «di codecisione» diventava la norma, a scapito di quella «di cooperazione», del tutto marginalizzata.

Si concedeva grande attenzione ai principi base della convivenza, di libertà e di democrazia, per cui veniva introdotta una speciale procedura di sospensione dei diritti degli Stati membri inadempienti, che sarebbe stata chiamata in causa nel "caso austriaco" della partecipazione al Governo del FPO (Partito della libertà austriaco) di Jörg Haider, considerato di estrema destra; si contemplava la costituzione progressiva di un'area di libertà, di sicurezza e giustizia; si introduceva una normativa anti discriminatoria con riguardo «al sesso, la razza o l'origine etnica, la religione o le convenzioni personali, gli handicap, l'età o le tendenze sessuali»; si dava una base giuridica autonoma al principio di parità di trattamento uomo-donna; si procedeva alla ricezione del sistema di Schengen nell'ordinamento UE, tramite Allegato, con esclusione sempre della Gran Bretagna e dell'Irlanda; si razionalizzava e potenziava il pilastro PESC, in vista di una politica estera più coordinata e coerente, a cominciare dalla nomina di un Alto rappresentante destinato ad assistere il Consiglio europeo in materia.

La
dimensione
sociale

Qui, però, c'è da sottolineare in particolare la nuova rilevanza accordata alla dimensione sociale, certo in risposta ad una domanda resa pressante dalla stessa ricaduta della politica restrittiva richiesta dall'osservanza dei "criteri di convergenza": così nel Trattato CE verrà incorporato sia l'Accordo sulla politica sociale, a seguito del via libera dato dalla Gran Bretagna; sia un nuovo capitolo sulla Strategia europea per l'occupazione (SEO), già anticipata dal Consiglio europeo di Erfurt del 1994 e ripresa dal Consiglio europeo di Lussemburgo del novembre 1997.

La SEO estendeva all'occupazione la stessa metodologia della convergenza già sperimentata per l'economia, peraltro mantenendola priva di qualsiasi conseguenza sanzionatoria: adozione da parte del Consiglio europeo di conclusioni annuali sullo stato dell'occupazione nella Comunità e, quindi, dei conseguenti «orientamenti di cui devono tener conto gli Stati membri nelle rispettive politiche in materia di occupazione», adottati a maggioranza qualificata «in sintonia con gli indirizzi di massima delle politiche economiche»; trasmissione da parte di ciascun Stato membro a Commissione e Consiglio di «una relazione annuale sulle principali misure adottate per l'attuazione della propria politica in materia di occupazione, alla luce degli orientamenti» espressi; valutazione da parte del Consiglio delle dette misure, eventualmente seguita, su proposta della Commissione, da raccomandazioni, deliberate a maggioranza qualificata, nei rispetti di quegli Stati membri le cui politiche fossero giudicate non conformi agli orientamenti formulati.

Non senza una significativa coincidenza, proprio questo Trattato che segna l'ultima decisiva tappa a *pro* della classica politica di armonizzazione per via di direttive, dà piena cittadinanza ad una politica alternativa di convergenza quale la SEO. Certo non si interromperà la sequenza di direttive, ma queste diventeranno più flessibili e meno stringenti, meglio adattabili ai diversi sistemi degli Stati membri, spesso ricettive di «accordi quadro», come in materia di lavori atipici; ma acquisterà crescente rilevanza, con un'indubbia capacità espansiva, proprio la nuova strategia occupazionale. Secondo una formulazione destinata a grande fortuna, l'enfasi trasmigrava dallo *hard law* delle direttive giuridicamente vincolanti al *soft law* delle raccomandazioni solo politicamente impegnative, con a risorsa non più l'autorità, ma la persuasione.

Appartiene al decennio '90 la convenzione di Dublino, entrata in vigore fra 1997 e 1998 destinata a regolare l'ondata immigratoria nella UE, con provvedere assistenza a persone in fuga da guerre, persecuzioni politiche, crisi umanitarie, le cui richieste dovevano essere verificate dalla autorità del paese di primo ingresso. Solo che questa regola, di per sé sola, era destinata a penalizzare proprio i paesi interessati dalle due rotte seguite, quella mediterranea e quella balcanica, sì da rendere pressante la richiesta di quote di ricollocazione negli altri Paesi, senza, peraltro, riuscire a far passare questa modifica.

6. *La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (2000) e il Trattato di Nizza (2001)*

Il lavoro svolto da una Conferenza intergovernativa appositamente

convocata portò al Trattato di Nizza, varato dal Consiglio europeo tenutosi nel dicembre 2000 e firmato nel febbraio del 2001, ma entrato in vigore solo nel 2002, per l'intermezzo costituito dal doppio referendum irlandese, negativo il primo e positivo il secondo. Il Trattato riguardò soprattutto l'intricato nodo istituzionale creato dallo stesso processo di allargamento, con un faticoso compromesso che, nel suo serrato svolgimento e nel suo macchinoso risultato, tradiva il prevalere degli interessi nazionali, particolarmente sensibili in materia di "divisione delle poltrone". La Commissione che lucrò il rafforzamento del ruolo del suo Presidente sarebbe stata formata in base al principio di «un commissario per ogni Stato membro», con la rinuncia al doppio commissario da parte dei cinque Stati principali, a partire dal 2005; criterio da rivedere all'unanimità in favore di una rotazione, al superamento dei ventisette membri. Il Parlamento europeo, che beneficiò di un prudente rafforzamento, con l'estensione delle procedure «di codecisione» e «di parere conforme», nonché della legittimazione ad adire alla Corte di giustizia sarebbe stato portato a 732 membri, al raggiungimento dei 27 membri, con una distribuzione dei seggi corretta regressiva con riguardo alla popolazione; la Corte di giustizia sarebbe rimasta composta da «un giudice per stato membro», sì da ribadirne la "legittimazione" nazionale che ne avrebbe comportato la crescita ad ogni nuova adesione, con prevedibile ricaduta sulla sua stessa giurisprudenza.

L'evoluzione
dell'Europa
"sociale"

Se l'Europa "politica" arrancava, l'Europa "sociale" accelerava. Nel Consiglio europeo tenutosi a Colonia, nel giugno 1999, fu prevista la costituzione di una "Convenzione", composta secondo una formula innovativa, ritenuta più democratica rispetto alla Conferenza intergovernativa, cioè di rappresentanti dei vari organismi comunitari e dei governi: questa avrebbe dovuto predisporre la bozza di una Carta dei «diritti fondamentali vigenti a livello dell'Unione», in vista del Consiglio europeo da tenersi nel dicembre 2000, destinato a verificare il se ed il come integrarla nei Trattati.

Strategia di
Lisbona

Nel mentre la Convenzione lavorava, il Consiglio europeo di Lisbona del marzo 2000 licenziava la c.d. Strategia di Lisbona, finalizzata alla meta ambiziosa, rivelatasi poi utopica, di fare di quella comunitaria entro il 2010 «l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo, in grado di realizzare una crescita economica sostenibile con nuovi e maggiori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale»; generalizzava la metodologia della convergenza, estendendola a tutte le principali aree di politica sociale, l'esclusione sociale, la povertà, la sicurezza sociale, nonché l'istruzione, la sanità, l'immigrazione, in vista e funzione di una corposa Agenda sociale; ed affinava tale metodologia, sotto il nome di Metodo aperto di coordinamento (MAC), con

una tendenziale trasformazione degli orientamenti deliberati dal Consiglio europeo in obiettivi, da conseguire tramite la tecnica del *benchmarking*, basata sull'individuazione delle *best practices*, cioè l'imitazione delle prassi nazionali risultate migliori nella realizzazione degli standard qualitativi e quantitativi prefissati nelle sedi comunitarie.

E una volta che la Convenzione licenziò una bozza di Carta dei diritti fondamentali dell'UE innovativa, perché ricomprendeva fra quelli fondamentali non solo i classici diritti politici e civili, ma anche i “diritti sociali”, essa fu solennemente proclamata durante lo stesso vertice di Nizza del dicembre 2000, dal Consiglio, dalla Commissione e dal Parlamento, peraltro senza essere neppure menzionata nel contemporaneo Trattato, per l'opposizione di una consistente minoranza di Stati membri, con alla guida il solito Regno Unito. Essa è preceduta da un Preambolo, che, usa prudenza nell'individuazione della prospettiva “costituzionale”, perché guarda ad un'«unione sempre più stretta», costruita su «valori comuni», che poi ricollega al «suo patrimonio spirituale morale», come quelli «indivisibili e universali di dignità umana, di libertà, di uguaglianza e di solidarietà», con alla base i principi portanti «di democrazia e dello stato di diritto»; animata e guidata dalla centralità della persona umana. Una prudenza, questa, che valorizza come «rispetto della diversità delle culture e delle tradizioni dei popoli europei, dell'identità nazionale degli Stati membri e dell'ordinamento dei loro pubblici poteri a livello nazionale, regionale e locale».

Non deve sorprendere che lo scenario di un ampio allargamento in corso abbia contribuito a produrre questo effetto contrastante sull'Europa, rendendone il passo più lento, con riguardo alla dimensione politica, e più rapido con rispetto alla dimensione sociale. Di fatto l'allungamento del tavolo comunitario secondo un principio classico del diritto internazionale, cioè della “pari dignità” fra Stati pur di ben diverso peso e rilievo, creava un non piccolo problema di riparto ed allineamento delle poltrone; mentre un più ampio ed incisivo intervento sociale riceveva di massima un consenso maggioritario: tanto più in base al compromesso che si andava delineando fra una politica sociale affidata non più all'*hard law* ma alla *soft law*, gradita ai Paesi meno sviluppati, ed una consacrazione dei diritti sociali, sollecitata dai Paesi più sviluppati: i primi si ripromettevano un generoso supporto economico; i secondi si preoccupavano di un pericoloso *dumping* sociale.

Carta dei
diritti
fondamentali
dell'UE
(2000)

7. Il Trattato costituzionale europeo (2004)

L'obiettivo principale di un mercato e di una moneta comuni era stato raggiunto, anche se ora si sarebbe dovuto affrontare sia un problematico allargamento, sia un difficile ed imprevedibile confronto globale.

Il fattore inerziale di lungo periodo giocava in avanti; così anche il momento congiunturale politico, con il "Club" ancora limitato a quindici Paesi, sufficientemente abituati a lavorare assieme da almeno un quinquennio, con un Presidente della Commissione europeista ed i *leader* dei vari Paesi tendenzialmente favorevoli o almeno disponibili. D'altronde il processo formativo alluvionale aveva prodotto un *corpus juris* disorganico e confuso, di cui era ben consapevole il vertice di Nizza, tanto da allegare al Trattato una dichiarazione per la prossima Conferenza intergovernativa che avrebbe dovuto essere preceduta da un largo dibattito aperto ben oltre il tradizionale ambito intergovernativo, con ad oggetto lo stesso profilo identitario della UE.

Dichiarazione
di Laeken

Il Consiglio europeo del dicembre 2001 varò la «Dichiarazione di Laeken». Convinto che per superare lo stallo, si dovesse affrontare e risolvere il problema dell'incombente ulteriore allargamento con un deciso salto in avanti verso una Unione europea più democratica, più strutturata, più stabile, istituì una Convenzione: questa avrebbe dovuto rispondere a numerosi quesiti relativi al riparto delle competenze UE-Stati, al funzionamento delle istituzioni comunitarie, all'aggiornamento dei Trattati, con in vista, se pur solo sul lungo termine l'«adozione nell'Unione di un testo costituzionale». La Convenzione forzò la stessa lettera della «Dichiarazione di Laeken», scommettendo fin dall'inizio sul progetto di un Trattato che fosse già per nome e per articolato una Costituzione per l'Europa: il progetto, elaborato nel corso di circa un anno e mezzo, fu discusso nel corso di una successiva CIG e dopo un'abile stretta finale, il Trattato costituzionale (TC) fu licenziato dal Consiglio europeo di Bruxelles, nel giugno, e firmato a Roma, nell'ottobre 2004.

Trattato
costituzionale

A ben guardare, però, l'aver benedetto il Trattato come "costituzionale" rispondeva più ad un desiderio a lungo coltivato che al suo contenuto, ancora nel segno di un passo avanti nel quasi ventennale processo aperto dall'Atto unico europeo del 1986: tant'è che, se pur accorpava e sostituiva i Trattati preesistenti, senza limitarsi, come per il passato, a modificarli, tuttavia ripartiva proprio dai loro contenuti, senza alterarli. Da un punto di vista formale, il testo non aveva certo la stringatezza e la leggibilità di una costituzione: dopo il Preambolo, si articolava su 448 articoli, suddivisi in quattro parti, dedicate, rispettivamente, la «Prima» ai principi generali ed alle regole fondamentali, la