

**CONV 516/1/03**  
**REV 1**

**WG XI 9**

**RELAZIONE**

---

del: Gruppo XI "Europa sociale"

al: Membri della Convenzione

---

Oggetto: **Relazione finale del Gruppo XI "Europa sociale"**

---

A richiesta del Presidente, sig. Katiforis, il Segretariato diffonde una versione riveduta della relazione finale del Gruppo "Europa Sociale".

## **Relazione finale del Gruppo XI "Europa sociale"**

### **Sintesi delle conclusioni**

1. Riguardo ai valori da menzionare all'articolo 2 del trattato costituzionale, il Gruppo, nel plaudere al riferimento alla dignità umana nel progetto di trattato costituzionale, raccomanda l'inserimento anche dei valori della giustizia sociale, della solidarietà e dell'uguaglianza, in particolare la parità tra uomini e donne.
2. Quanto agli obiettivi sociali dell'Unione, il Gruppo raccomanda d'inserire all'articolo 3 del trattato costituzionale la promozione dei seguenti obiettivi: piena occupazione, giustizia sociale, pace sociale, sviluppo sostenibile, coesione economica, sociale e territoriale, economia di mercato sociale, qualità del lavoro, apprendimento permanente, inclusione sociale, livello elevato di protezione sociale, parità tra uomini e donne, diritti dei minori, sanità pubblica di alto livello, servizi sociali e servizi d'interesse generale efficienti e qualitativamente validi.
3. Riguardo alle competenze dell'Unione in materia sociale, il Gruppo reputa globalmente adeguate le competenze attuali. Ne suggerisce tuttavia un'ulteriore precisazione e raccomanda che l'azione a livello europeo si concentri sulle questioni legate al funzionamento del mercato unico e/o alle tematiche che presentano considerevoli risvolti transnazionali. A parere del Gruppo si dovrebbe valutare l'eventualità di estensioni specifiche delle competenze attuali nel settore della sanità pubblica, come pure l'eventualità di riformare l'articolo 16 del TCE per rendere maggiormente fattibile una legislazione UE nel settore dei servizi d'interesse generale.
4. In generale il Gruppo è favorevole all'inserimento nel trattato del metodo di coordinamento aperto, in termini che ne precisino le procedure e i ruoli rispettivi delle parti coinvolte. La disposizione dovrebbe indicare con chiarezza che il metodo di coordinamento aperto non può essere sfruttato per minare la competenza attuale dell'Unione o degli Stati membri.

5. Il Gruppo concorda che occorre razionalizzare i diversi processi di coordinamento economico e sociale, attribuendo al Consiglio europeo di primavera la responsabilità di assicurarne la coerenza. Si raccomanda che le procedure necessarie a tal fine siano sancite nel trattato.
6. Per quanto riguarda il voto a maggioranza qualificata (VMQ), il consenso raggiunto dal Gruppo si è limitato alla posizione che, come minimo, si dovrebbe riportare nel trattato costituzionale il compromesso raggiunto a Nizza quanto ad autorizzare il Consiglio a cercare, all'unanimità, una soluzione che consenta di passare alla codecisione e al VMQ per l'articolo 137, lettere d), f) e g). Ciò lascerebbe l'articolo 137, paragrafo 1, lettera c) soggetto all'unanimità. Oltre a ciò, una minoranza molto decisa ha ribadito l'opposizione a qualsiasi estensione automatica del VMQ alla sicurezza sociale e ai rapporti di lavoro, mentre per la maggior parte degli altri membri del Gruppo sarebbe già ora possibile progredire verso un sistema decisionale a maggioranza. Alcuni hanno citato, come possibile compromesso, un "voto a maggioranza superqualificata". Il Gruppo ha convenuto che si possa studiare una migliore precisazione della sfera in cui si esplica l'azione europea, al fine di facilitare il ricorso generalizzato del voto a maggioranza qualificata. In questo contesto, si potrebbe aggiornare e ammodernare tanto la portata quanto la formulazione dell'articolo 137. La maggior parte dei membri si è pronunciata per applicare la codecisione e il voto a maggioranza qualificata agli articoli 13 e 42 del TCE.
7. Il Gruppo raccomanda di riconoscere espressamente nel trattato costituzionale il ruolo delle parti sociali, d'inserirvi disposizioni adeguate sulla loro consultazione e di potenziare le modalità attuali per la negoziazione dei contratti collettivi. Anche le organizzazioni della società civile dovrebbero ricoprire un ruolo, specialmente nella lotta contro l'esclusione, ferma restando la particolare posizione attuale delle parti sociali nel contesto del dialogo sociale.

## Introduzione

1. Il contenuto sociale dell'integrazione europea, il volto sociale dell'Europa, è un aspetto che riveste un estremo interesse per i cittadini dell'Unione e che ha assunto un'importanza notevole nel quadro dei lavori della Convenzione. I cittadini europei condividono le stesse preoccupazioni dei loro rappresentanti in materia di occupazione, condizioni di lavoro, sicurezza sociale, benessere delle persone, sia prima del loro ingresso nel mondo lavorativo che durante e al termine della loro vita professionale, coronata da una pensione adeguata per tutti.
2. Le considerazioni d'ordine sociale costituiscono una parte essenziale dell'integrazione europea. L'UE non può porsi credibilmente come forza del bene sulla più ampia scena mondiale se resta indifferente ai temi della giustizia sociale e della povertà nella società europea o del trattamento dei suoi cittadini come lavoratori e pensionati. Come prevede l'articolo 2 del trattato CE, "La Comunità ha il compito di promuovere ... mediante l'instaurazione di un mercato comune e di un'unione economica e monetaria ... un elevato livello di occupazione e di protezione sociale". La regolamentazione sociale è considerata un mezzo necessario per lo sviluppo del mercato comune stesso. Già il trattato del 1957 comprendeva un capitolo sulla politica sociale (parte III, titolo III, capo I), come pure uno sulla libera circolazione dei lavoratori (parte II, titolo III, capo I). Basandosi su tali disposizioni, già nel 1958 il Consiglio adottò dei regolamenti sulla libera circolazione dei lavoratori (n. 15) e sul coordinamento della sicurezza sociale dei lavoratori (nn. 3 e 4). Nel 1967 fu la volta di una direttiva nel campo della sicurezza e della salute sul lavoro, la 67/578/CEE. Infine, quando il processo di costruzione europea passò dalla forma iniziale di mercato comune alla forma matura di comunità di valori, l'articolo 2 del trattato UE sancì il "progresso economico e sociale" quale uno dei principali obiettivi dell'Unione europea.
3. Il Vertice di Parigi del 1972 e il conseguente piano d'azione della Commissione hanno, per primi, posto le basi di una politica sociale coerente, imperniata su tre tematiche: il conseguimento della piena occupazione e di posti di lavoro di elevata qualità nella Comunità, il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro dei lavoratori e un maggiore coinvolgimento sia delle parti sociali nel processo decisionale della Comunità in campo economico che del personale lavorativo nello sviluppo delle rispettive attività. Nella scia del

Vertice di Parigi e nell'ambito dell'attuazione del programma d'azione della Commissione furono adottate varie direttive nel settore della sicurezza e della salute sul lavoro e del diritto del lavoro. A Maastricht fu aggiunto al trattato un protocollo sulla politica sociale. Il trattato di Amsterdam rappresentò uno spartiacque nell'evoluzione delle competenze di politica sociale: il nuovo trattato impresso infatti un nuovo impulso con il suo nuovo titolo sul coordinamento in materia di occupazione e il nuovo capitolo sociale riveduto, favorendo così le iniziative per estendere e rafforzare la politica sociale dell'UE assicurando nel contempo il rispetto del principio di sussidiarietà.

4. Il Gruppo ha tenuto 5 riunioni, nelle quali ha esaminato le sette questioni rientranti nel suo mandato. Ha ascoltato i seguenti esperti: la sig.ra Anna DIAMANTOPOULOU, Commissario per l'occupazione e gli affari sociali, il sig. Frank VANDENBROUCKE, Ministro belga degli affari sociali e delle pensioni, il professor Tony ATKINSON, direttore dell'Oxford University's Nuffield College, e il sig. Olivier DUTHEILLET de LAMOTHE, Consigliere di Stato francese, membro del "Conseil Constitutionnel".
  5. Il Gruppo è stato validamente assistito da un segretariato composto dai sigg. Alain Pilette, Kristin de Peyron, Elisabeth Gateau, Guy Milton, e Etienne de Poncins, ai quali va il suo ringraziamento. Le sue deliberazioni si sono basate su un mandato ricevuto dal Praesidium della Convenzione. Si riportano qui di seguito le risposte del Gruppo agli argomenti indicati a grandi linee nel mandato.
- I. Tenuto conto dei valori già contemplati dalla Carta dei diritti fondamentali dell'UE, quali valori fondamentali dovrebbe contenere l'articolo 2 del progetto preliminare di trattato costituzionale nel settore sociale?**
6. L'articolo 2 del progetto preliminare di trattato costituzionale presentato dal Praesidium alla Convenzione il 28 ottobre 2002 (CONV 369/02) intende definire i valori dell'Unione e cita, a titolo d'esempio, valori fondamentali quali la dignità umana, i diritti fondamentali, la democrazia, lo stato di diritto, la tolleranza, il rispetto degli obblighi e del diritto internazionale.

7. Nei trattati vigenti sia i preamboli sia, in particolare, l'articolo 2 del TCE e gli articoli 1 e 2 del TUE espongono i valori generali e gli obiettivi essenziali della Comunità e dell'Unione. I valori ivi enunciati comprendono l'attaccamento dell'Unione ai principi della libertà, della democrazia e del rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali nonché dello stato di diritto, l'attaccamento ai diritti sociali fondamentali, il desiderio di intensificare la solidarietà, un elevato livello di occupazione e di protezione sociale, uno sviluppo armonioso, equilibrato e sostenibile delle attività economiche, una crescita sostenibile e la parità tra uomini e donne.
8. Nell'esaminare quali valori fondamentali e trasversali nel settore sociale debbano essere inclusi nell'articolo 2 del futuro trattato costituzionale, il Gruppo ha convenuto che detto articolo debba essere breve e preciso. Ha inoltre preso atto del consenso emerso in seno alla Convenzione sul fatto di integrare la Carta dei diritti fondamentali nel trattato lasciandola invariata e ha rilevato che la Carta e l'articolo 2 hanno campi d'applicazione diversi. Gli Stati membri hanno l'obbligo generale di rispettare i valori menzionati all'articolo 2: l'articolo 7 prevede infatti le sanzioni eventualmente applicabili agli Stati membri che non li rispettassero. Per tale motivo alcuni membri hanno insistito sulla necessità di mantenere breve e preciso l'elenco di detti valori.
9. Molti membri hanno chiesto l'inclusione dei concetti di solidarietà, uguaglianza, parità di opportunità e democrazia (quest'ultimo figura già nel progetto preliminare di trattato costituzionale), concetti che già negli attuali trattati spiccano quali valori fondamentali dell'Unione. Alcuni membri hanno proposto di allargare il concetto di solidarietà interpretandolo come solidarietà tra persone e/o generazioni o solidarietà tra Stati membri. Come esempio della solidarietà tra le persone è stata citata la solidarietà con i disabili. Taluni membri hanno chiesto che sia fatto riferimento alla giustizia sociale e alla pace sociale, concetti che altri propongono di includere fra gli obiettivi anziché fra i valori fondamentali. Vari membri hanno sostenuto che la parità tra uomini e donne è un elemento centrale del modello sociale europeo e come tale merita di essere specificamente menzionato fra i valori

fondamentali, mentre altri ritengono che essa vada piuttosto annoverata tra gli obiettivi. Quanto alla parità di opportunità, la maggior parte dei membri ha sottolineato di preferire un'interpretazione del concetto nel senso più ampio, in modo tale da coprire non soltanto la parità di genere, ma anche la parità in riferimento all'origine etnica, alla religione, alle tendenze sessuali e alle disabilità. Alcuni hanno proposto l'inclusione non solo della parità di opportunità, ma anche della parità di trattamento, da altri riconosciuta invece piuttosto come obiettivo. Sono stati proposti anche i concetti di tolleranza e di non discriminazione e alcuni membri hanno sottolineato la crescente eterogeneità dell'Unione e la necessità di tener conto, nell'enunciare i valori fondamentali sui quali essa è fondata, del carattere multiculturale e multietnico della società europea.

10. Fra gli altri concetti proposti che non figurano nel progetto preliminare di trattato costituzionale del 28 ottobre 2002, vi è il concetto di sviluppo sostenibile o sostenibilità, da intendere in termini di economia, politica sociale e ambientale. Esso ha suscitato un ampio consenso in seno al Gruppo, sebbene taluni siano del parere che la sostenibilità costituisca piuttosto un obiettivo fondamentale dell'Unione e debba essere quindi incluso nell'articolo 3. Alcuni membri hanno proposto peraltro di usare l'espressione dignità della persona, anziché dignità umana. Fra gli altri concetti proposti come valori fondamentali, vari sono stati riconosciuti piuttosto come obiettivi, dopo una discussione in seno al Gruppo. Fra questi figurano il livello di occupazione che l'Unione deve perseguire (riguardo a "piena occupazione" contrapposto a "elevato livello di occupazione", si rinvia alla discussione relativa all'articolo 3 sugli obiettivi) e l'obiettivo di assicurare un elevato livello di protezione della salute. È stato altresì proposto di aggiungere fra i valori un riferimento alla tutela degli interessi dei minori e alla solidarietà col mondo in via di sviluppo.
11. L'articolo 136 del TCE, che definisce gli obiettivi della politica sociale comunitaria, fa riferimento ai diritti fondamentali "quali quelli definiti nella Carta sociale europea firmata a Torino il 18 ottobre 1961 e nella Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori del 1989".

La Carta dei diritti fondamentali dell'UE contiene numerose disposizioni in materia sociale, ma vista anche la sua specificità, il Gruppo raccomanda di farvi specificamente riferimento nell'articolo del trattato costituzionale che si affiancherà all'attuale articolo 136 del TCE <sup>1</sup>.

Per concludere, il Gruppo plaude all'inserimento della dignità umana fra i valori dell'Unione menzionati nel progetto preliminare di trattato costituzionale e raccomanda che i seguenti valori siano inclusi nell'articolo 2 del trattato costituzionale: giustizia sociale, solidarietà e uguaglianza, in particolare parità tra uomini e donne.

## **II. Inclusione di obiettivi in materia sociale nell'articolo 3 del progetto preliminare di trattato costituzionale che intende definire gli obiettivi generali dell'Unione**

12. L'articolo 3 del progetto preliminare di trattato costituzionale intende definire gli obiettivi generali dell'Unione. Il Gruppo ha esaminato in quale misura e in che modo questi obiettivi generali dovrebbero includere obiettivi in materia sociale. Esso ha ribadito la sua convinzione che l'affermazione degli obiettivi sociali come equivalenti e non subordinati agli obiettivi economici è parte integrante dello spirito in cui l'Unione europea è stata concepita e della direzione in cui essa evolve.
13. Più specificamente è stato ricordato che, oltre agli obiettivi economici dell'Unione, l'articolo 2 del TCE prevede che la Comunità ha il compito di promuovere un elevato livello di occupazione e di protezione sociale, la parità tra uomini e donne e il miglioramento del tenore della vita. L'articolo 136 del trattato CE enuncia gli obiettivi della Comunità in materia di politica sociale, ossia la promozione dell'occupazione, il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, una protezione sociale adeguata, il dialogo sociale, lo sviluppo delle risorse umane atto a consentire un livello occupazionale elevato e duraturo e la lotta contro l'emarginazione.

---

<sup>1</sup> Per quanto riguarda le modalità e i mezzi con cui integrare la Carta stessa nel trattato costituzionale, il Gruppo ha rimandato, confermandole, alle conclusioni contenute nella relazione finale del Gruppo II (doc. CONV 354/02).



14. È stato ricordato che il Consiglio europeo di Lisbona, nel 2000, ha fissato un nuovo obiettivo strategico per l'Unione nel nuovo decennio: "diventare l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo, in grado di realizzare una crescita economica sostenibile con nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale". Le conclusioni di Lisbona hanno approfondito il concetto affermando: "Questa strategia è intesa a consentire all'Unione di ripristinare condizioni propizie alla piena occupazione e a rafforzare la coesione regionale nell'Unione europea. Il Consiglio europeo dovrà stabilire l'obiettivo della piena occupazione in Europa nella nuova società emergente, maggiormente adeguata alle scelte personali di donne e uomini.". L'equilibrio tra le politiche economiche, occupazionali e sociali e la politica ambientale è al centro della strategia di Lisbona. Vari membri hanno considerato che tale equilibrio debba essere incluso nel futuro trattato costituzionale, segnatamente nell'articolo che definisce gli obiettivi generali dell'Unione. Richiamandosi alla strategia per lo sviluppo sostenibile dell'Unione approvata nel 2001 dal Consiglio europeo di Göteborg – la quale muove dal principio che, per tutte le politiche, occorre esaminare in modo coordinato le conseguenze economiche, sociali e ambientali tenendone conto nel processo decisionale – essi hanno sostenuto che, oltre alla crescita economica e alla prosperità, dovrebbero figurare all'articolo 3 lo sviluppo sostenibile, la promozione della piena occupazione e un elevato livello di protezione sociale. L'inserimento di tali obiettivi è stato ampiamente sostenuto dal Gruppo.
15. Il Gruppo ha esaminato gli obiettivi dell'Unione nel settore sociale che è opportuno includere nel trattato costituzionale. Non ha considerato l'opzione d'inserirli nella parte seconda del trattato, relativa alle politiche specifiche e contenente tutte le basi giuridiche, nella quale potrebbe risultare appropriato prevedere una descrizione dettagliata degli obiettivi in ogni capo relativo alle singole politiche, in modo tale che l'elenco che figurerà nel nuovo articolo 3 possa essere più breve e più generale di quello contenuto nell'attuale articolo 3 del TCE.
16. Riguardo agli obiettivi in materia di occupazione, è emerso un sostegno molto ampio all'idea di includere tra gli obiettivi la promozione della piena occupazione, non da ultimo, tenuto conto del fatto che il Consiglio europeo di Lisbona (e il relativo follow-up di Barcellona) si è prefissato l'obiettivo della piena occupazione. Alcuni membri hanno sottolineato che la promozione della piena occupazione è particolarmente rilevante per la promozione delle pari

opportunità fra uomini e donne. Senza mettere in discussione l'obiettivo della piena occupazione, alcuni membri hanno sostenuto che un livello elevato di occupazione è una formulazione migliore e che essa dovrebbe essere mantenuta nel trattato costituzionale poiché corrisponde a un obiettivo più realistico da perseguire rispetto alla piena occupazione. In assenza di una chiara opposizione all'obiettivo della piena occupazione e considerato altresì l'ampio sostegno all'obiettivo stesso, si può affermare che su questo punto è stato raggiunto un consenso. L'articolo 2 dell'attuale trattato che istituisce la Comunità europea collega nella stessa frase il raggiungimento di "un elevato livello di occupazione e di protezione sociale". Si è registrato un consenso anche sull'opportunità di riaffermare nel trattato costituzionale la clausola relativa alla protezione sociale. Vari membri hanno ritenuto che gli obiettivi dell'Unione debbano includere anche la necessità di promuovere l'occupabilità e hanno proposto di annoverare fra gli obiettivi generali l'accesso all'istruzione e alla formazione o il concetto di apprendimento permanente. Vari membri hanno inoltre sottolineato la necessità di adoperarsi non solo per conseguire la piena occupazione o un elevato livello di occupazione, ma anche per creare posti di lavoro di qualità.

17. Vari membri sono del parere che occorra fare riferimento, nella definizione degli obiettivi dell'Unione, al "modello sociale europeo". Alcuni hanno sottolineato al riguardo la necessità di dare al concetto una chiara interpretazione e taluni si sono richiamati alla definizione contenuta nelle conclusioni della Presidenza al Consiglio europeo di Barcellona del 2002, secondo cui il modello sociale europeo si basa su buoni risultati economici, competitività, elevato livello di protezione sociale, istruzione e dialogo sociale. Si è altresì rilevato che il modello sociale europeo permette una diversità di approcci per il raggiungimento di valori e obiettivi europei condivisi e che tale diversità dovrebbe essere considerata una risorsa e un motivo di forza. Il trattato dovrebbe pertanto rispettare e promuovere un'Europa con modalità d'azione diverse in campo sociale, ma con obiettivi e valori comuni. Vari membri hanno considerato che gli obiettivi debbano fare riferimento all'Unione in termini di "economia sociale di mercato", per sottolineare il nesso fra sviluppo sociale ed economico e gli sforzi compiuti per assicurare una maggiore coerenza fra le politiche sociale ed economica. La proposta è stata ampiamente sostenuta dal Gruppo, benché alcuni membri preferiscano il riferimento dell'attuale trattato al concetto di economia di mercato aperta.

18. I membri sono in generale favorevoli a che sia attribuito un posto centrale, fra gli obiettivi, alla parità di opportunità fra uomini e donne e alcuni hanno proposto di citare anche la parità di trattamento. Altre proposte, sostenute da un gran numero di membri, riguardano gli obiettivi di un elevato livello di protezione sociale e di inclusione sociale, di lotta contro l'esclusione sociale e la povertà, di accesso a servizi d'interesse generale efficienti e di alta qualità e di miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro. Altre proposte ventilate da alcuni membri, in merito alle quali non v'è tuttavia consenso, comprendono la coesione economica e sociale, e il diritto all'informazione e alla consultazione dei lavoratori.
19. Numerosi membri sono del parere che l'accesso universale ai servizi d'interesse generale debba figurare fra gli obiettivi dell'Unione, ponendo l'accento sul fatto che essi sono legati all'accesso di ogni cittadino ai servizi di base, quali sanità e istruzione. Tali membri hanno chiesto di prevedere una disposizione orizzontale, ai sensi dell'articolo 36 della Carta dei diritti fondamentali, che vada oltre quanto attualmente previsto dall'articolo 16 del TCE e che garantisca l'accesso universale ai servizi di base e quindi la relativa fornitura. Alcuni hanno sottolineato che ciò non dovrebbe escludere l'applicazione delle regole del mercato interno ai prestatori di tali servizi.
20. Un gran numero di membri ha proposto di sviluppare parzialmente tali obiettivi in una disposizione orizzontale sui valori sociali del trattato costituzionale, sulla falsariga di quanto segue:
- "In tutte le attività nella sua sfera di competenza, l'Unione si prefigge di eliminare le ineguaglianze e la discriminazione in base all'origine razziale o etnica, alla religione o alle convinzioni personali, alla disabilità, all'età o alle tendenze sessuali, di promuovere la parità tra uomini e donne, la piena occupazione e un elevato livello di protezione sociale, la protezione della salute, il progresso dell'istruzione e della formazione e di garantire l'accessibilità universale a servizi d'interesse generale che siano validi sotto il profilo finanziario, di alta qualità e organizzati secondo principi di solidarietà dai singoli Stati membri. La normativa concernente tali servizi d'interesse generale a livello europeo dovrebbe essere compatibile con le regole del mercato interno e rispettare le specificità dei sistemi nazionali, mirando nel contempo ad assicurare la coesione economica, sociale e territoriale dell'Unione".

21. Il Gruppo ha altresì convenuto che un livello elevato di sanità fisica e mentale, diritto essenziale dei cittadini europei, dovrebbe essere un obiettivo basilare dell'Unione, per il cui raggiungimento sono in ampia misura responsabili gli Stati membri. Tuttavia, per una serie di eventi importanti, soprattutto nel campo della sanità pubblica, l'azione a livello di Stati membri non è commisurata alla sfida e l'azione a livello di Unione europea è limitata, ad esempio nei settori delle malattie trasmissibili, del bioterrorismo, della qualità e sicurezza del sangue, dei tessuti e degli organi e degli accordi dell'OMS.

22. Per concludere, vi è consenso in seno al Gruppo per raccomandare di includere nell'articolo 3 del futuro trattato costituzionale la promozione dei seguenti aspetti:

- piena occupazione
- giustizia sociale, pace sociale
- sviluppo sostenibile
- coesione economica, sociale e territoriale
- economia sociale di mercato
- qualità del lavoro
- apprendimento permanente
- inclusione sociale
- livello elevato di protezione sociale
- parità tra uomini e donne
- non discriminazione in base all'origine razziale o etnica, alla religione, alle tendenze sessuali, alla disabilità e all'età
- diritti dei minori
- elevato livello di sanità e
- servizi sociali e servizi d'interesse generale efficienti e di alta qualità.

**III. Opportunità della definizione delle competenze attualmente attribuite all'Unione/Comunità in materia sociale. Nuove competenze eventualmente attribuite all'Unione/Comunità in materia sociale e categoria di competenze in cui, se del caso, collocare le stesse**

23. Gli obiettivi perseguiti dall'Unione in materia di politica sociale sono sanciti dall'articolo 136 del TCE: "la Comunità ha come obiettivo la promozione dell'occupazione, il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro che consenta la loro parificazione nel progresso, una protezione sociale adeguata, il dialogo sociale, lo sviluppo delle risorse umane atto a consentire un livello occupazionale elevato e duraturo e la lotta contro l'emarginazione".
24. L'articolo 137 <sup>2</sup> fornisce ulteriori precisazioni in materia: "Per conseguire gli obiettivi previsti all'articolo 136, la Comunità sostiene e completa l'azione degli Stati membri nei seguenti settori:
- a) miglioramento, in particolare, dell'ambiente di lavoro, per proteggere la sicurezza e la salute dei lavoratori,
  - b) condizioni di lavoro,
  - c) sicurezza sociale e protezione sociale dei lavoratori,
  - d) protezione dei lavoratori in caso di risoluzione del contratto di lavoro,
  - e) informazione e consultazione dei lavoratori,
  - f) rappresentanza e difesa collettiva degli interessi dei lavoratori e dei datori di lavoro, compresa la cogestione,
  - g) condizioni di impiego dei cittadini dei paesi terzi che soggiornano legalmente nel territorio della Comunità,
  - h) integrazione delle persone escluse dal mercato del lavoro,
  - i) parità tra uomini e donne per quanto riguarda le opportunità sul mercato del lavoro ed il trattamento sul lavoro,
  - j) lotta contro l'esclusione sociale,
  - k) modernizzazione dei regimi di protezione sociale, fatto salvo il disposto della lettera c)".

---

<sup>2</sup> Testo e numerazione dell'articolo 137, paragrafo 1 figurante nel trattato di Nizza.

25. Si possono adottare, mediante direttiva, norme minime soltanto per i settori da a) ad i). La procedura di adozione applicabile in tal caso prevede la maggioranza qualificata e la codecisione con il Parlamento europeo tranne per le lettere c), d), f) e g), in cui essa prevede l'unanimità e la consultazione del Parlamento europeo.
26. Infine, il trattato esclude all'articolo 137, paragrafo 5<sup>3</sup> l'adozione di norme minime nei settori delle retribuzioni, del diritto di associazione, del diritto di sciopero e del diritto di serrata.
27. Riguardo alla pertinenza delle competenze attuali figuranti nel trattato, tutti i membri ritengono che il settore sociale debba rimanere un settore di competenza condivisa. Tuttavia non vi sono state opinioni concordi su possibili estensioni o riduzioni della portata di tale competenza. Alcuni membri insistono affinché la responsabilità principale nelle questioni sociali sia lasciata agli Stati membri
28. Il Gruppo non è stato in grado di raggiungere un consenso sulla modifica delle eccezioni di cui all'articolo 137, paragrafo 5. In effetti, taluni membri del Gruppo hanno ritenuto che esse siano obsolete e possano essere soppresse. Altri membri sono fermamente convinti che si debba continuare ad applicare le eccezioni di cui all'articolo 137, paragrafo 5. Se l'articolo 137, paragrafo 5 TCE esclude l'adozione di prescrizioni minime uniformi sulle retribuzioni, esso non esclude invece la possibilità di adottare misure ai sensi di altre disposizioni del trattato anche se possono avere un'incidenza sulle retribuzioni. È per questa ragione che parecchi strumenti comunitari contengono disposizioni relative alle retribuzioni.
29. D'altra parte, numerosi membri del Gruppo hanno espresso il loro attaccamento ai limiti imposti all'azione europea, rilevando segnatamente che si tratta in effetti di settori in cui le specificità di ciascuno Stato membro sono molto importanti. Ciò nondimeno un membro ha ribadito che, in futuro, l'UE non dovrebbe armonizzare le norme degli Stati membri a un livello più basso di quello odierno e la normativa futura non dovrebbe compromettere la legislazione sociale vigente.

---

<sup>3</sup> Testo e numerazione dell'articolo 137 figurante nel trattato di Nizza.

30. Altri hanno ritenuto che il campo disciplinato dalle disposizioni dell'articolo 137, paragrafo 1 sia troppo ampio, considerata la difficoltà, a volte, di prevedere quale iniziativa legislativa l'Unione potrebbe prendere in determinati settori (a questo proposito si è fatto riferimento all'articolo 137, paragrafo 1, lettera f)). Tuttavia questa situazione causa preoccupazione a taluni Stati membri per la portata di un'eventuale legislazione nei settori considerati, preoccupazione che li porta, per premunirsi, a conservare la regola dell'unanimità. In base a tale argomentazione, una migliore definizione del campo dell'azione comunitaria potrebbe andare di pari passo con una generalizzazione del voto a maggioranza qualificata (cfr. punto VI della presente relazione).
31. Secondo la maggioranza dei membri l'attuale articolo 152 del TCE dovrebbe essere modificato in modo da costituire una base giuridica sufficiente per l'azione dell'UE riguardo a epidemie di malattie trasmissibili che coinvolgano più paesi alla prevenzione di una grave minaccia transnazionale, al bioterrorismo e agli accordi dell'OMS. La tutela della competenza esclusiva dei servizi sanitari degli Stati membri, prevista dall'articolo 152, paragrafo 5, dovrebbe essere mantenuta. Inoltre, l'attuale trattato prevede soltanto un obbligo limitato quanto al livello elevato di qualità e sicurezza del sangue, dei tessuti e degli organi. La scienza (biotecnologia) potrebbe presentare nuove sfide per le quali non esistono attualmente disposizioni in materia sanitaria. Coerentemente con la raccomandazione del Gruppo di includere, tra gli obiettivi basilari dell'Unione, un livello elevato di sanità fisica e mentale, il Gruppo ha convenuto di raccomandare un rafforzamento e un ampliamento delle competenze dell'UE nel settore in questione, mantenendo comunque una competenza condivisa.
32. Riguardo ai servizi d'interesse generale, è stato posto l'accento sul fatto che essi sono legati all'accesso universale di ogni cittadino ai servizi di base (salute, istruzione, ...), che secondo numerosi membri deve figurare fra gli obiettivi. Essi ritengono che i servizi d'interesse generale costituiscano un mezzo per realizzare tale obiettivo.

L'attuale articolo 16 del TCE e l'articolo 36 della Carta dei diritti fondamentali riconoscono il ruolo particolare dei servizi d'interesse generale, pur precisando che essi debbono essere gestiti fatti salvi gli articoli 86 e 87 del TCE (diritto della concorrenza e regimi di aiuti di Stato). L'articolo 86, paragrafo 2 del TCE prevede tuttavia che "le imprese incaricate della

gestione di servizi di interesse economico generale (...) sono sottoposte alle norme del (...) trattato, e in particolare alle regole di concorrenza, nei limiti in cui l'applicazione di tali norme non osti all'adempimento, in linea di diritto e di fatto, della specifica missione loro affidata". Alcuni membri del Gruppo hanno sottolineato che il riferimento alle imprese pubbliche di servizi fatto all'articolo 86 non implica un obbligo di fornire tali servizi esclusivamente tramite imprese a struttura commerciale e che gli Stati membri, autonomamente o tramite le comunità locali, restano liberi, in particolare nel contesto della sussidiarietà, di organizzare la fornitura dei suddetti servizi in altre forme.

Per vari membri, l'articolo 16 del TCE ha carattere essenzialmente declaratorio e non consente di fondare una vera legislazione europea dei servizi d'interesse generale, che richiederebbe una base giuridica certa anziché di tipo eccezionale. Tali membri sono pertanto favorevoli a includere nel trattato costituzionale una base giuridica che consenta all'Unione di adottare, a livello europeo, una normativa quadro su aspetti importanti della fornitura dei suddetti servizi, come per esempio l'accesso universale. Altri ritengono sufficienti le competenze attuali.

33. Parecchi membri sono favorevoli a una disposizione nel trattato che permetta al Consiglio di adottare, con la procedura di codecisione, le misure legislative necessarie a stabilire norme minime di protezione sociale non solo relativamente all'assistenza sanitaria, ma anche alle prestazioni di sicurezza sociale e ai servizi sociali, in modo da assicurare protezione in casi quali la vecchiaia, l'incapacità lavorativa, la maternità, la disoccupazione, la dipendenza, nonché relativamente all'assistenza abitativa e sociale necessaria a garantire un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongano di risorse sufficienti. Secondo alcuni membri, nel trattato dovrebbe essere riconosciuto il ruolo della "economia sociale", consentendone lo sviluppo partendo dalla solidarietà sociale.
34. Molti membri del Gruppo hanno altresì sostenuto la necessità di estendere ai tutti i cittadini e residenti il campo d'applicazione dell'articolo 42 del TCE, attualmente limitato ai lavoratori.



35. In generale il Gruppo ritiene adeguata la gamma di competenze disponibili a livello europeo. Potrebbe tuttavia essere previsto un maggior chiarimento del campo d'azione europeo, grazie al quale potrebbe essere più agevole estendere l'uso del voto a maggioranza qualificata. A questo riguardo, secondo il Gruppo, l'azione europea, che dovrebbe sostenere e integrare le attività degli Stati membri, dovrebbe riguardare in via prioritaria i settori d'azione strettamente connessi con il funzionamento del mercato interno, la prevenzione delle distorsioni di concorrenza e/o i settori che hanno un forte impatto transfrontaliero. Occorrerebbe altresì considerare l'impianto definitivo del trattato costituzionale per garantire visibilità agli articoli relativi alla politica sociale. Inoltre dovrebbe essere ampliata la portata dell'articolo 152 al fine di conferire all'Unione maggiori competenze nel settore della sanità pubblica e disciplinare aspetti quali gravi minacce transnazionali, malattie trasmissibili, bioterrorismo e accordi dell'OMS. La questione dell'eventuale modifica dell'articolo 16 del TCE per farlo diventare base giuridica per i servizi d'interesse generale dovrebbe essere esaminata dalla Convenzione.

#### **IV. Ruolo del metodo di coordinamento aperto e sua collocazione nel trattato costituzionale**

36. Dopo i Gruppi "Governance economica" e "Semplificazione", che hanno tutti e due raccomandato di dare rango costituzionale al metodo di coordinamento aperto, anche il Gruppo è ritornato sulla questione.

37. Il metodo di coordinamento aperto è stato creato dal Consiglio europeo di Lisbona (23 e 24 marzo 2000). Si tratta di una nuova forma di coordinamento delle politiche nazionali in base alla quale gli Stati membri, di propria iniziativa o su iniziativa della Commissione, definiscono collettivamente, nel rispetto delle diversità nazionali e regionali, obiettivi e indicatori in un settore specifico, e che consente agli stessi Stati membri, in base a relazioni nazionali, di migliorare le loro conoscenze, sviluppare lo scambio di informazioni, pareri, competenze specialistiche e prassi, nonché di promuovere, oltre a obiettivi concertati, approcci innovativi che potrebbero sfociare in orientamenti o raccomandazioni.

38. A Lisbona, il Consiglio europeo ha esteso il metodo previsto al titolo "Occupazione" del TCE ad altri settori, quali la società dell'informazione e la politica in materia di ricerca, la politica delle imprese, la politica dell'istruzione e della formazione professionale, la lotta contro l'esclusione sociale, e la protezione sociale.
39. Per sviluppare e adeguare tale metodo alle specificità di ciascun settore d'azione si è adottato un approccio empirico. Il metodo è quindi applicato in modo diverso a settori diversi, con una procedura ad hoc concepita di volta in volta. È per questa ragione che a volte si parla di "metodi di coordinamento aperti", al plurale.
40. Il Gruppo ha espresso compiacimento per l'utilità e l'efficacia del metodo che consente agli Stati membri di creare, in seno all'Unione, le sinergie necessarie per trattare l'insieme delle materie d'interesse comune.
41. Benché alcuni membri abbiano espresso dubbi, la maggioranza di essi ha chiesto di integrare nel trattato una disposizione a carattere orizzontale che definisca il metodo di coordinamento aperto e la relativa procedura e precisi che tale metodo può essere applicato soltanto in mancanza di competenza legislativa dell'Unione prevista dal trattato, così come nei settori diversi da quelli in cui il coordinamento delle politiche nazionali forma oggetto di una disposizione particolare del trattato che definisce tale coordinamento (segnatamente in materia economica (articolo 99) e nel settore dell'occupazione (articolo 128)). In effetti, diversamente dal metodo di coordinamento aperto, tali procedure di coordinamento previste dal trattato sono obbligatorie e consentono alle istituzioni dell'Unione di rivolgere raccomandazioni agli Stati membri e persino di irrogare sanzioni agli Stati membri che non rispettano l'orientamento adottato congiuntamente. Ciò nondimeno, il metodo di coordinamento aperto potrebbe essere applicato a settori in cui il trattato prevede un coordinamento delle politiche nazionali, senza tuttavia che ne definisca le modalità, ad esempio in materia di reti transeuropee (articolo 155 del TCE), politica delle imprese (articolo 157 del TCE), ricerca e sviluppo tecnologico (articolo 165 del TCE).

42. La disposizione del trattato relativa al metodo di coordinamento aperto dovrebbe essere introdotta nel trattato costituzionale, nel capo riguardante gli strumenti dell'Unione tra le misure non legislative. Questa disposizione dovrebbe definire gli obiettivi del metodo di coordinamento aperto e gli elementi fondamentali da applicare, fra cui l'individuazione di obiettivi comuni, la fissazione di un calendario di azione e, se opportuno, indicatori di risultati che consentano di valutare se le azioni nazionali sono in grado di realizzare gli obiettivi e di facilitare lo scambio di esperienze tra Stati membri. L'esatta natura di qualsiasi procedura relativa al metodo di coordinamento aperto dipenderebbe dalla natura della questione trattata, invece di essere specificata dettagliatamente nel trattato.
43. Al tempo stesso, dovrebbero esserne altresì precisati i limiti e la portata, indicando che il metodo di coordinamento aperto costituisce uno strumento, volto alla realizzazione degli obiettivi dell'Unione, cui si può ricorrere soltanto in mancanza di competenza legislativa dell'Unione e di competenza della stessa in materia di coordinamento settoriale prevista dal trattato (articoli 99, 104 e 128) o quando l'Unione è competente soltanto per definire norme minime, per andare oltre tali norme. Il metodo di coordinamento aperto costituisce in effetti uno strumento che integra l'azione legislativa dell'Unione, ma che non può in alcun caso sostituirsi ad essa. Esso consente di sostenere e integrare le azioni degli Stati membri.
44. L'integrazione del metodo di coordinamento aperto nel trattato, pur consentendo di conservare la flessibilità dello strumento stesso, ne migliorerebbe la trasparenza e il carattere democratico e renderebbe più chiara la relativa procedura designando gli attori e i rispettivi ruoli.
45. In linea di massima il metodo verrebbe applicato di volta in volta in virtù di una decisione degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio, sulla base delle conclusioni del Consiglio europeo su iniziativa della Commissione europea, con informazione del Parlamento europeo. I parlamenti nazionali e le autorità regionali o locali potrebbero essere consultati nel corso della sua applicazione, così come le parti sociali quando il

metodo in questione è applicato al settore sociale. La società civile potrebbe eventualmente essere consultata se la materia oggetto di un coordinamento vi si presta. La Commissione sarebbe incaricata di analizzare e valutare i piani di azione. Il risultato dell'analisi della Commissione potrebbe formare oggetto di dibattiti in seno al Parlamento europeo e ai parlamenti nazionali. La Commissione disporrebbe del potere di rivolgere raccomandazioni ai governi degli Stati membri e di informare direttamente i parlamenti nazionali sui loro pareri per avviare una procedura di valutazione a pari livello (peer review) e un dibattito nazionale, allo scopo di consentire agli Stati membri, nel quadro dell'Unione, di darsi obiettivi comuni, pur conservando una flessibilità nazionale nella loro realizzazione.

46. Benché taluni membri del Gruppo abbiano chiesto di includere nel trattato costituzionale non solo il metodo di coordinamento aperto, ma anche l'elenco delle materie alle quali esso è applicabile, il consenso emerso in seno al Gruppo si oppone a un tale elenco.
47. Il Gruppo ha menzionato i settori in cui si potrebbe applicare il metodo; tra questi sono stati citati l'istruzione, l'armonizzazione fiscale e la definizione degli standard sociali minimi. I membri del Gruppo ritengono che la protezione e l'inclusione sociali si prestino particolarmente a un approccio di questo tipo. Si potrebbe inoltre inserire nel trattato costituzionale un riferimento specifico alle possibili modalità di applicazione del metodo aperto in un caso analogo, partendo dalla descrizione del ruolo e del funzionamento del comitato per la protezione sociale (istituito dall'articolo 144 del trattato di Nizza).

**V. Rapporto tra coordinamento delle politiche economiche e coordinamento delle politiche sociali**

48. La politica sociale, al pari della politica economica e di quella dell'occupazione, deve essere considerata una questione di interesse comune per gli Stati membri. Di recente sono state adottate misure volte a garantire una maggiore coerenza tra il coordinamento delle politiche economiche e il coordinamento delle politiche sociali. In particolare, il Consiglio europeo di Barcellona ha deciso che si sincronizzino i calendari per l'adozione degli indirizzi di massima per le politiche economiche e del pacchetto annuale per l'occupazione.

49. Il Gruppo ritiene che lo stretto rapporto tra politiche economiche e sociali debba riflettersi nell'approccio adottato dall'Unione. Il Gruppo si compiace pertanto delle decisioni adottate al Consiglio europeo di Barcellona, ma ritiene che si possa fare di più per promuovere la coerenza. Il Gruppo reputa in particolare che possano essere profusi ulteriori sforzi nell'organizzazione dei lavori del Consiglio. È stato generalmente accettato il fatto che i vari aspetti della politica economica e sociale debbano continuare a essere elaborati nell'ambito della formazione del Consiglio appropriata, ma il Gruppo ha anche affermato che la responsabilità di garantire la coerenza dei vari filoni delle politiche debba spettare formalmente al Consiglio europeo di primavera, e che il Consiglio "Affari generali" debba preparare i risultati del Consiglio europeo, sulla scorta dei contributi forniti dalle varie formazioni del Consiglio. Questi dovrebbero includere, oltre agli indirizzi di massima per le politiche economiche e agli orientamenti in materia di occupazione, ogni altro aspetto della politica sociale al quale si applica il metodo di coordinamento aperto. La maggior parte dei membri del Gruppo raccomanda che questa procedura sia formalizzata nel trattato costituzionale.
50. La maggior parte dei membri del Gruppo ritiene che, nelle fasi preparatorie, occorra partire dal presupposto che nessun particolare settore politico è subordinato a un altro. Questo aspetto non è chiaro nell'attuale formulazione dell'articolo 128, paragrafo 2, che con riferimento agli orientamenti in materia di occupazione, afferma che essi sono "coerenti" con gli indirizzi di massima per le politiche economiche. Vari membri del Gruppo hanno pertanto raccomandato di modificare opportunamente detta frase, mentre altri ritengono soddisfacente l'attuale formulazione.
51. Alcuni membri del Gruppo ritengono che la coerenza tra i vari processi possa essere meglio garantita unificando i processi stessi. Ciò significherebbe che gli indirizzi di massima per le politiche economiche dovrebbero avere una portata più estesa, comprendente le questioni sociali, e dovrebbero essere ridenominati indirizzi di massima per le politiche economiche e sociali. Un numero esiguo di membri ha sostenuto che la coerenza potrebbe essere meglio garantita nominando alla Commissione un vicepresidente specificamente responsabile delle questioni economiche e sociali (sono state citate come modello le eventuali future disposizioni in materia di PESC). Altri reputano che ciò non sia necessario, in quanto le disposizioni istituzionali in questo settore sono molto diverse da quelle della PESC.

52. La maggior parte dei membri del Gruppo raccomanda che il Parlamento europeo abbia un ruolo più marcato nei processi di coordinamento delle politiche economiche e sociali.

**VI. Procedure: eventuale estensione della codecisione e del voto a maggioranza qualificata a materie per le quali è attualmente richiesta l'unanimità**

53. Si è fatto riferimento alla situazione attuale in particolare per quanto riguarda le modifiche apportate dal trattato di Nizza, che entrerà in vigore il 1° febbraio 2003. In campo sociale, l'azione del Consiglio si esplica attraverso l'adozione di direttive in codecisione con il Parlamento europeo. Tali direttive stabiliscono norme minime.
54. Attualmente per l'adozione delle prescrizioni minime il Consiglio delibera a maggioranza qualificata, eccezion fatta per quattro settori ai quali si applica la regola dell'unanimità con consultazione del Parlamento europeo:
- sicurezza sociale e protezione sociale dei lavoratori (articolo 137, paragrafo 1, lettera c),
  - protezione dei lavoratori in caso di risoluzione del contratto di lavoro (articolo 137, paragrafo 1, lettera d),
  - rappresentanza e difesa collettiva degli interessi dei lavoratori e dei datori di lavoro, compresa la cogestione (articolo 137, paragrafo 1, lettera f),
  - condizioni di impiego dei cittadini dei paesi terzi che soggiornano legalmente nel territorio della Comunità (articolo 137, paragrafo 1, lettera g).
55. Si è ricordato che il trattato di Nizza prevede che, per tre delle summenzionate materie – lettere d), f) e g) –, il Consiglio, deliberando all'unanimità, su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo, può prevedere il ricorso alla codecisione con il Parlamento e il voto a maggioranza (applicazione dell'articolo 251).
56. Gli Stati membri mantengono la possibilità di applicare norme che prevedano una maggiore protezione per i lavoratori (articolo 137, paragrafo 5).

57. Vari membri del Gruppo hanno affermato che le disposizioni relative all'Europa sociale non si limitano agli articoli 136 e 137, ma riguardano anche gli articoli 13 (non discriminazione), 42 (regime di sicurezza sociale), 93, 95, paragrafo 2 e 175 (disposizioni fiscali). Il dibattito dovrebbe riguardare anche il loro eventuale passaggio alla maggioranza qualificata. È stato inoltre ricordato che il trattato di Nizza (articolo 144) istituisce un comitato per la protezione sociale a carattere consultivo, al fine di promuovere la cooperazione in materia di protezione sociale tra gli Stati membri e con la Commissione.
58. Il Gruppo ha riconosciuto che occorre ammodernare e migliorare le norme comunitarie per garantire il mantenimento dei diritti sociali per i lavoratori che esercitano il diritto alla mobilità.
59. Conformemente alle conclusioni del Gruppo IX, il Gruppo ha confermato che la codecisione con voto a maggioranza qualificata dovrebbe diventare la norma per l'adozione degli atti legislativi e che continuerebbero a sussistere eccezioni a tale regola in settori in cui la natura del tutto particolare dell'Unione esige procedure decisionali autonome o in settori particolarmente sensibili, sotto il profilo politico, per gli Stati membri. Il Gruppo ha lungamente discusso dell'eventualità di modificare tali disposizioni, estendendo la sfera del voto a maggioranza qualificata. I membri del Gruppo si sono divisi in due schieramenti, di diversa consistenza:
- secondo un'attiva minoranza, comprendente fra l'altro vari rappresentanti dei governi, sarebbe opportuno non riaprire il dibattito condotto a Nizza in merito all'estensione della portata della maggioranza qualificata. L'equilibrio raggiunto in quell'occasione era stato soddisfacente. Dal loro punto di vista le disposizioni attuali dovrebbero pertanto restare invariate. Inoltre, dato che il trattato di Nizza è alla vigilia della sua entrata in vigore, appare poco appropriato ipotizzarne ora una modifica, quando le sue disposizioni, in particolare quelle che consentono l'estensione della maggioranza qualificata, non hanno ancora avuto modo di dar prova del loro efficacia. Tali membri, contrari a qualsiasi provvedimento che vada nel senso del VMQ, pur riconoscendo che questa dovrebbe essere la norma nella definizione delle politiche europee, hanno insistito sul fatto che, per ragioni di diversità nazionali basate sulle particolari tradizioni

e culture degli Stati membri, il VMQ non dovrebbe essere automaticamente esteso alla sicurezza sociale e ai rapporti di lavoro, settori nei quali i sistemi degli Stati membri differiscono. Hanno osservato che un metodo che funzioni bene in un paese potrebbe non rivelarsi appropriato in un altro. Hanno pertanto ribadito quanto stabilito a Nizza in materia. Nel frattempo hanno chiesto di incaricare il Consiglio di valutare il modo in cui affrontare le questioni relative alla mobilità transfrontaliera nel settore sociale;

- al contrario, per la maggior parte dei membri del Gruppo è già possibile prevedere dei miglioramenti rispetto all'attuale dispositivo. Essi hanno in particolare sottolineato che l'allargamento li rende indispensabili: lo status quo comporterebbe in pratica per l'Unione l'impossibilità di adottare qualsiasi regolamento nei settori in cui è richiesta l'unanimità. Alcuni membri auspicano un'estensione generalizzata del voto a maggioranza qualificata che riguardi non soltanto l'articolo 137, paragrafo 1, ma anche gli articoli 13, 16, 42, 95, paragrafo 2 e 175 del trattato. Altri si sono pronunciati a favore di un'estensione limitata. Quando si è fatto riferimento a un'estensione limitata del voto a maggioranza qualificata, le disposizioni più frequentemente citate per le quali dovrebbe comunque continuare a essere necessaria l'unanimità sono state quelle relative ai regimi di sicurezza sociale e quelle sulle condizioni di occupazione dei cittadini dei paesi terzi. Infine, alcuni membri hanno ribadito quanto già sostenuto al precedente punto III, cioè che, se le competenze fossero meglio definite, l'accettazione del voto a maggioranza qualificata sarebbe agevolata;
- alcuni hanno raccomandato, come possibile compromesso, un "voto a maggioranza superqualificata" del 75%.

60. Dai dibattiti svoltisi in sede di Gruppo è emersa la difficoltà di prevedere un'estensione generalizzata del voto a maggioranza qualificata. D'altro canto, si potrebbero ipotizzare dei progressi, quali il passaggio alla maggioranza qualificata per le lettere d), f) e g) dell'attuale articolo 137, paragrafo 1. Poiché tale possibilità è già stata prospettata dal trattato di Nizza, a fini di chiarezza e semplificazione, potrebbe essere applicata nel futuro trattato costituzionale. In effetti è difficile pensare che non si possa stabilire, con la semplice lettura del testo



costituzionale, se a una determinata materia si debba applicare l'una o l'altra procedura di adozione (maggioranza qualificata o unanimità). In realtà, la situazione sarebbe proprio questa se l'articolo 137, paragrafo 2 del trattato di Nizza fosse ripreso senza alcuna modifica nel trattato costituzionale.

61. Secondo la maggior parte dei membri del Gruppo, il punto di partenza per un possibile consenso potrebbe essere il fatto che il passaggio alla procedura di cui all'articolo 251 (maggioranza qualificata e codecisione) per quanto riguarda l'articolo 137, paragrafo 1, lettera d), previsto dal trattato di Nizza, sia sancito nel futuro trattato costituzionale. In tal modo l'articolo 137, paragrafo 1, lettera c) continuerebbe a essere soggetto all'unanimità. La disposizione "passerella" introdotta all'articolo 137, paragrafo 2 sarebbe abolita.
62. Il Gruppo ha convenuto che, per facilitare la generalizzazione del voto a maggioranza qualificata, si potrebbe pensare di precisare meglio la portata dell'azione europea. In tale contesto si potrebbero aggiornare e ammodernare il campo di applicazione e il linguaggio dell'articolo 137, in particolare per quanto riguarda le questioni cui attualmente si applica la norma dell'unanimità, in modo da tener conto delle questioni specifiche che, secondo alcuni, richiedono la continuazione dell'unanimità. Tale lavoro potrebbe essere realizzato quando la Convenzione inizierà a occuparsi della parte II del progetto preliminare di trattato costituzionale. Alcuni membri hanno tuttavia già proposto una riformulazione dell'articolo 137, paragrafo 1, lettera c), che reciterebbe: "sicurezza sociale e protezione sociale dei lavoratori, escluso il relativo organismo di finanziamento". Essi sostengono che questa nuova formulazione comporterebbe l'applicazione del voto a maggioranza qualificata e della codecisione. In riferimento a tale punto, un membro ha chiesto espressamente che venga prestata attenzione ai problemi che potrebbero sorgere per gli Stati membri che hanno sistemi di sicurezza sociale finanziati principalmente dal gettito fiscale e che sia prevista la possibilità di deroghe per tali Stati membri.

La maggior parte dei membri del Gruppo ha convenuto che l'articolo 137, paragrafo 1, lettera f) è formulato in modo poco chiaro e che andrebbe valutata la necessità di mantenerlo nel trattato costituzionale.

Per quanto riguarda l'articolo 137, paragrafo 1, lettera g), alcuni membri hanno insistito per il mantenimento dell'unanimità. Si rilevi che la tematica – le condizioni di impiego dei cittadini dei paesi terzi che soggiornano legalmente nel territorio della Comunità – è collegata

intimamente all'articolo 63, punto 4) del TCE; ciò pone attualmente dei problemi, in quanto le disposizioni trattano entrambe di questioni che andrebbero disciplinate assieme, mentre per l'articolo 63, punto 4) il Regno Unito, l'Irlanda e la Danimarca possono far valere un'opzione di non partecipazione. Il Gruppo raccomanda quindi di chiarire la relazione fra queste due basi giuridiche e di disciplinare le condizioni di impiego dei cittadini dei paesi terzi nell'articolo 63, punto 4). Il Gruppo rammenta di aver raccomandato il passaggio al voto a maggioranza qualificata e alla codecisione per la normativa dell'Unione nei settori disciplinati dall'articolo 63 del TCE.

63. La maggior parte dei membri del Gruppo ha caldeggiato la procedura di codecisione con voto a maggioranza qualificata per gli articoli 13 e 42 del TCE.

## **VII Ruolo delle parti sociali quale potrebbe figurare nel titolo VI del progetto preliminare di trattato costituzionale che riguarda la vita democratica dell'Unione**

64. I trattati attuali conferiscono un ruolo specifico alle parti sociali nel settore della politica sociale. L'articolo 138 contiene una disposizione generale su questo tipo di consultazione e impone alla Commissione l'obbligo di consultare i rappresentanti dei datori di lavoro e quelli dei lavoratori prima di presentare proposte riguardanti il settore sociale. L'articolo 137 stabilisce che uno Stato membro può affidare alle parti sociali il compito di mettere in atto talune direttive. L'articolo 139 permette di concludere relazioni contrattuali, ivi compresi accordi, tra la Comunità e le parti sociali. Qualsiasi accordo quadro tra le federazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro concluso sulla base dell'articolo 139 può condurre, su proposta della Commissione, all'adozione da parte del Consiglio di direttive che sono l'esatta riproduzione dell'accordo concluso. Questa procedura è stata applicata ai cinque accordi seguenti, due dei quali settoriali:

- l'accordo sul congedo parentale,
- l'accordo sul lavoro a tempo parziale,
- l'accordo sui contratti a tempo determinato,
- l'accordo sull'organizzazione dell'orario di lavoro dei lavoratori mobili nel settore dell'aviazione civile,
- l'accordo sull'organizzazione dell'orario di lavoro dei marittimi.

- Un sesto accordo sul telelavoro dovrebbe ora diventare una direttiva tramite questa procedura.

65. Un ruolo importante delle federazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro è stato inoltre riconosciuto nel quadro del "processo di Lisbona". Ha assunto la forma di "vertici sociali" periodici in occasione dei Consigli europei di primavera che offrono alle parti sociali l'occasione di manifestare il loro punto di vista sulle questioni affrontate dal Consiglio.
66. Tutti i membri del Gruppo si sono compiaciuti del ruolo delle federazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro e dell'importanza del dialogo sociale in Europa. In generale, essi sono del parere che il ruolo delle suddette federazioni, di cui i trattati già tengono conto, debba essere riconosciuto, agevolato e, per quanto possibile, rafforzato, dando importanza all'aspetto della sussidiarietà orizzontale. Si è delineato un accordo inteso a precisare questo ruolo nel titolo VI del trattato costituzionale e si è sottolineato che detto ruolo deve essere distinto da quello della società civile organizzata, che merita anch'esso di essere riconosciuto.
67. La questione di una revisione e/o definizione più precisa delle parti sociali è stata sollevata a più riprese; tuttavia il Gruppo, rispettando la loro autonomia, non ha adottato questo approccio, rilevando tuttavia che le organizzazioni di pensionati costituiscono a tutti gli effetti una componente del dialogo sociale. Qualche membro ha suggerito di aprire il "processo di Val Duchesse" ad altre organizzazioni rappresentative. Pur riconoscendo il ruolo specifico delle parti sociali nella negoziazione di accordi paneuropei, alcuni membri hanno raccomandato flessibilità nel definire il "partenariato sociale" al fine di includere un gruppo più ampio di pertinenti soggetti interessati in tutte le altre concertazioni economiche e sociali che non trattano di accordi negoziati.
68. È stata più volte sottolineata la necessità di consultare le parti sociali in tutti i settori che le riguardano e numerosi membri del Gruppo hanno formulato proposte intese al rafforzamento del ruolo delle parti sociali e del dialogo sociale, in particolare nella concertazione macroeconomica, nell'elaborazione della legislazione e allo scopo di facilitare la negoziazione

a livello europeo, promuovendo meccanismi di conciliazione e di risoluzione delle controversie e assicurando l'esercizio effettivo, da parte dei partner europei, del diritto di negoziare e concludere contratti collettivi volontari aventi efficacia esecutiva. Alcuni membri hanno tuttavia affermato che l'autonomia delle parti sociali va rispettata e che il buon esito del dialogo sociale rende spesso superflua la legislazione. Un membro è del parere che un maggior numero di attori sociali ed economici debba essere coinvolto nelle concertazioni con le istituzioni europee su questioni macroeconomiche. Per consentire il libero sviluppo a livello europeo del dialogo sociale e dei rapporti industriali, occorrerebbe prevedere disposizioni che garantiscano il riconoscimento dei diritti dei sindacati transnazionali. L'abolizione delle disposizioni del trattato che limitano la portata delle negoziazioni è stata più volte proposta quale conseguenza logica del riconoscimento dell'autonomia e della libertà di azione delle parti sociali. Vari membri si sono inoltre espressi a favore di un'adozione congiunta da parte del Consiglio e del Parlamento.

69. Il Gruppo ha altresì espresso soddisfazione per l'importanza crescente che riveste il dialogo sociale e ha sottolineato il ruolo di primo piano che potrà svolgere l'organizzazione dei vertici sociali trilaterali alla vigilia dei Consigli europei di primavera. Alcuni membri sono favorevoli alla formalizzazione e/o istituzionalizzazione di tali vertici, prevedendone l'inserimento nel trattato costituzionale, compresi gli aspetti relativi alla composizione e al contenuto dei medesimi. Altri ritengono che il meccanismo attuale offra maggiore flessibilità. Infine, numerosi interventi hanno riguardato il riconoscimento del ruolo crescente della società civile e il riconoscimento di una forma giuridica europea per le associazioni e per altre forme di organizzazioni, quali i servizi privati senza scopo di lucro. Alcuni membri hanno sottolineato l'importanza che potrebbero assumere in futuro vari settori della società civile organizzata come, fra l'altro, i pensionati. È stato inoltre citato il ruolo del Comitato economico e sociale, mentre un membro ne ha messo in dubbio il valore aggiunto in tale contesto.

In conclusione, si è delineato all'interno del Gruppo un consenso affinché:

- il ruolo delle parti sociali sia esplicitamente riconosciuto nel titolo VI del progetto di trattato;
- sia prevista la consultazione delle parti sociali in tutti i settori che le riguardano;
- il processo di negoziazione di accordi sociali fra le parti sociali sia riconosciuto, agevolato e rafforzato nel trattato;
- sia mantenuta la procedura relativa agli accordi collettivi di cui all'articolo 139 del TCE; distinguendolo dal ruolo delle parti sociali in materia di contrattazione collettiva, il trattato riconosca un certo ruolo consultivo ai pertinenti soggetti interessati e alla società civile, considerato in particolare il coinvolgimento sempre più attivo delle ONG nella lotta contro l'esclusione sociale e nella maggior parte dei settori della politica sociale.

\*       \*

\*

Il Gruppo ha cercato di condurre i lavori all'insegna dell'imparzialità, tenendo conto dei contributi forniti da tutte le formazioni politiche allo sviluppo dello Stato sociale moderno, che costituisce uno dei fiori all'occhiello dell'evoluzione sociale in Europa. In generale, il Gruppo respinge qualsiasi opposizione artificiale o qualsiasi ordine gerarchico arbitrario fra gli obiettivi sociali ed economici della politica europea. Per i membri del Gruppo, la contrapposizione fra il singolo cittadino e la società nell'Unione europea non ha alcuna giustificazione. Al contrario, la politica europea nei settori economico e sociale è intesa a creare le condizioni per il completo sviluppo dell'individuo nella società, di modo che il libero sviluppo dei singoli diventi in definitiva un presupposto al libero sviluppo di tutti.

---