

## **Il Metodo di Coordinamento Aperto e le sue applicazioni al governo economico e occupazionale dell'Unione europea: il contesto comunitario e le ricadute sull'ordinamento interno\***

Stefania Baroncelli\*\* – Orsolya Farkas\*\*\*

1- Il Metodo di coordinamento aperto come archetipo della nuova *governance* europea p. 1; 2- Il Metodo aperto di coordinamento e il rilancio della Strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione p. 2; 3- I caratteri principali del metodo aperto di coordinamento e la "sfida" al metodo comunitario: la mancanza di obbligatorietà, la procedimentalizzazione e la sussidiarietà p. 6; 4- L'integrazione economica e fiscale: tipi di fonti e loro efficacia p. 9; 5- La politica occupazionale: tipi di fonti e loro efficacia p. 13; 6 - Coordinamento economico ed occupazionale: un confronto sull'efficacia giuridica delle fonti p. 14; 7- Metodo di coordinamento aperto e fonti del diritto interne e comunitarie p. 15; Conclusioni p. 18

### 1- Il Metodo di coordinamento aperto come archetipo della nuova *governance* europea.

A partire dagli anni '90 il sistema normativo nell'Unione europea si è mostrato incline ad un uso sempre più frequente di strumenti giuridici non vincolanti. Questi atti sono per lo più indicati dalla dottrina comunitaria come strumenti di "*soft law*" e consistono non solo in atti tipici, come raccomandazioni e pareri, ma anche in atti non previsti dall'art. 249 del Trattato della Comunità europea (TCE o Trattato), trattandosi di risoluzioni, orientamenti, indirizzi di massima, programmi, relazioni, rapporti, e così via. L'introduzione di questi atti ha rivoluzionato in modo radicale il rapporto tra le fonti del diritto comunitario e quelle nazionali, poiché il ricorso alla *soft law* è diventato il meccanismo principale attraverso il quale obbligare gli Stati membri ad attuare gli obiettivi politici manifestati in sede comunitaria. Gli Stati membri, d'altro canto, possono attuare il diritto comunitario non vincolante anche tramite strumenti di tipo legislativo, dunque di "*hard-law*" e, anzi, sono incoraggiati a farlo.

---

\* Stefania Baroncelli ha curato i paragrafi 1-4 e 6-7; Orsolya Farkas il paragrafo 5. Le conclusioni sono comuni.

\*\* Stefania Baroncelli è professore associato in Istituzioni di diritto pubblico presso la Facoltà di Economia della Libera Università di Bolzano/Bozen.

\*\*\* Orsolya Farkas è professore a contratto in Diritto del Lavoro ed Economia delle Relazioni Industriali presso la Facoltà di Economia della Libera Università di Bolzano/Bozen

La descritta evoluzione ha trovato riconoscimento formale nel 2000 con l'adozione della Strategia di Lisbona, piano per combattere gli alti tassi di disoccupazione in Europa, quando il Consiglio europeo lanciò la proposta di garantire il raggiungimento di detto obiettivo tramite l'instaurazione di un nuovo modo di concepire l'azione normativa delle istituzioni europee e un conseguente nuovo rapporto con gli Stati membri, contraddistinto da una maggiore flessibilità ed apertura. Questo istituto fu chiamato *nuova governance europea*, per la sua mancata corrispondenza con i modelli più strutturati di governo delle politiche usati fino a quel momento, e fu da subito identificato, principalmente, con il Metodo aperto di coordinamento (c.d. *Open Method of Coordination*, in acronimo OMC o MAC), il quale è stato definito come l'archetipo e l'esempio più originale del nuovo tipo di *governance*.<sup>1</sup>

Di conseguenza, si moltiplicarono gli studi sui "nuovi modelli di *governance*" nell'Unione europea, promossi soprattutto da studiosi di scienza della politica o delle politiche pubbliche, i quali mostrarono le novità del metodo di coordinamento aperto rispetto al *modus operandi* della normativa con effetti obbligatori e le sue potenzialità nel promuovere un processo di apprendimento virtuoso nelle fasi di formazione ed applicazione delle politiche. Questa dottrina identificava l'efficacia del metodo di coordinamento nel diffondere nuovi principi all'interno degli ordinamenti statali nella sua capacità di creare nuove motivazioni e modi alternativi di cooperazione, attraverso l'organizzazione di reti nell'ambito amministrativo e politico, lo stimolo verso la formazione e l'uso di concetti comuni all'interno del discorso politico, le pratiche di "additamento negativo" derivanti dal controllo multilaterale e la diffusione delle conoscenze e delle esperienze migliori (c.d. *best practices*).<sup>2</sup> Tali studi miravano ad approfondire gli svolgimenti in atto nell'Unione europea, partendo dall'analisi delle modalità specifiche usate per adottare ed applicare le politiche pubbliche, ove la specificità derivava dall'uso di strumenti politici e giuridici con un basso grado di vincolatività, emanati e poi gestiti e controllati da strutture istituzionali formali, sulla base di obiettivi condivisi.

Dal punto di vista della forma di governo comunitaria, il successo degli atti non vincolanti in ambito comunitario va ascritta al ruolo propulsivo assunto dal Consiglio europeo, il quale dal Trattato di Amsterdam in poi si è visto riconoscere maggiori poteri di guida e di coordinamento in settori politici nevralgici. È ben vero che il Consiglio europeo svolge già, per definizione, una funzione d'impulso politico, dando lo slancio al processo d'integrazione comunitario. Tuttavia la sua azione, nell'ambito del MAC, si caratterizza per innegabili specificità, tanto che è possibile scindere il suo ruolo in due: da una parte, d'impulso politico e di definizione degli orientamenti politici generali attraverso l'esplicitazione di generiche conclusioni, la cui attuazione è rimessa al peso politico dell'organo (art. 4 del Trattato dell'UE); d'altra parte, di iniziatore e coordinatore del processo aperto di coordinamento nelle sue varianti, in stretta connessione con la

---

<sup>1</sup> G. De Búrca – Scott, J., *Introduction*, in G. De Búrca – Scott, J., "Law and New Governance in the EU and the US", Hart, Oxford, 2006, p. 3.

<sup>2</sup> Vedi, ad esempio, la serie di studi pubblicati sul "Journal of European Public Policy" nel 2004, e in particolare il saggio di S. Borrás – K. Jacobsson, *The open method of co-ordination and new governance patterns in the EU*, in "Journal of European Public Policy", 2004, pp. 185-208.

Commissione europea, attraverso l'uso sistematico di atti non vincolanti (talvolta uniti ad atti vincolanti) di diverso tipo, ordinati in base ad una certa logica, che si alternano con una cadenza variamente predeterminata.

Come abbiamo avuto già modo di accennare, la dottrina fa risalire le origini del metodo aperto di coordinamento alla Strategia di Lisbona del 2000; tuttavia questo "istituto" è più risalente, poiché i suoi caratteri, nella loro dimensione più tipica, sono già individuabili nella "procedura di sorveglianza multilaterale" dettata per tenere sotto controllo la convergenza delle politiche finanziarie degli Stati membri, così come precisato dall'art. 99 del TCE e nel Patto di Stabilità e di Crescita, ove sono specificate e rafforzate le procedure previste a Maastricht per il mantenimento di un deficit pubblico non superiore al 3% del PIL. La Strategia di Lisbona, infatti, fa riferimento sia all'art. 99 TCE sia all'art. 127 TCE, relativo alla politica occupazionale; essi costituiscono le basi giuridiche del metodo aperto di coordinamento.

Il Consiglio di Lisbona ha costituito comunque una tappa fondamentale verso la definizione del MAC, in quanto fu in quella sede che esso fu riconosciuto come istituto vero e proprio, con sue caratteristiche dogmatiche. Questa origine ha fatto sì che il metodo si sia sviluppato soprattutto nell'ambito delle politiche occupazionali, da lì poi propagandosi verso settori contigui, come quello delle politiche sociali e dell'inclusione sociale, ove è stato considerato come possibile soluzione ad una fase di impasse nell'evoluzione del diritto dell'UE.<sup>3</sup> In tali ambiti, infatti, gli Stati erano coscienti che ulteriori trasferimenti di competenze all'Unione non erano possibili: la diversità di metodi e di concezioni è, infatti, così ampia che risulta molto difficile, se non impossibile, un'integrazione tramite strumenti normativi tradizionali, basati sul comando dall'alto e sul controllo dotato di sanzione. In tali settori "di frontiera", in cui la competenza comunitaria comprende ambiti limitati, ma ove, ciò nonostante, si sente la necessità di una forma di coordinamento fra le politiche perseguite dagli Stati, per gli *spill-over* conseguenti a politiche comunitarie contigue, il metodo di coordinamento aperto si presenta come una soluzione se non alternativa, almeno complementare rispetto al metodo comunitario, basato sull'adozione degli atti tipici della Comunità, ex art. 249 TCE.

Tali esigenze si sono accentuate ancor di più in seguito al verificarsi dei fenomeni di *dumping* sociale scatenati dal diverso livello di protezione sociale esistente fra gli Stati, soprattutto in seguito all'ingresso nell'Unione europea dei "nuovi" membri, i cui standard giuslavoristici meno garantisti hanno innescato forme di competizione da parte della forza lavoro nei confronti dei lavoratori dei "vecchi" Stati europei, dotati di standard di protezione più elevati, con conseguenti episodi di insofferenza e di ostilità di fronte al processo di integrazione comunitario, sfocianti talvolta in casi di aperta litigiosità di fronte alla Corte europea.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> In questo senso, vedi S. Sciarra, *La costituzionalizzazione dell'Europa sociale. Diritti fondamentali e procedure di "soft law"*, in "Quaderni costituzionali", 2, 2004, pp. 281-301.

<sup>4</sup> Una recente sentenza che prende atto della differenza di livello di protezione sociale degli Stati è la sentenza Laval, che esemplifica, contrapponendole, le esigenze degli Stati con standard di protezione più elevati (nel caso di specie la Finlandia) ed i nuovi Stati (come l'Estonia). Cfr. "German law Review", febbraio 2008.

Eppure il contrapporre il nuovo metodo di *governance* al tradizionale metodo comunitario è un'operazione che pecca di semplificazione, come è stato osservato acutamente da alcuni interpreti più sensibili al rapporto fra le fonti dell'ordinamento comunitario.<sup>5</sup> Tale contrapposizione, o "sistema binario", che contrappone il nuovo impianto di *governance* a quello tradizionale, trascura, infatti, le influenze e le attrazioni reciproche che i due metodi esercitano, tanto che si dovrebbe parlare, per completezza, di complementarità degli impianti normativi, che concorrono alla identificazione di un "sistema ibrido", ove la normativa comunitaria tradizionale è affiancata da quella di nuova derivazione, soprattutto nei settori ove la differenza fra gli ordinamenti giuridici statali è accentuata.<sup>6</sup>

Il presente articolo, dopo avere esplicitato i principi alla base del rinnovato Patto di Lisbona (par. 2) e le caratteristiche del metodo aperto di coordinamento mettendolo a confronto con il metodo comunitario (par. 3), si concentra sull'efficacia degli atti normativi adottati nell'ambito della politica economica europea (par. 4) e delle politiche sociali (par. 5), al fine di confrontare il grado di obbligatorietà delle fonti normative usate nei due settori e le reciproche correlazioni (par. 6). Infine, nell'ultimo paragrafo (par. 7), sono identificate le ripercussioni più importanti che il metodo aperto di coordinamento può determinare sugli ordinamenti giuridici interni e sul sistema normativo comunitario.

## 2- Il Metodo aperto di coordinamento e il rilancio della Strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione

Le caratteristiche principali del MAC sono state tracciate a Lisbona nel 2000, al fine di innescare un processo virtuoso informale per l'attuazione della Strategia europea sull'occupazione negli Stati membri. La Commissione identificava i caratteri principali del MAC nei seguenti:

- la definizione di orientamenti dell'Unione (c.d. "guidelines") in combinazione con calendari specifici per il conseguimento degli obiettivi da essi fissati a breve, medio e lungo termine;
- la determinazione, se del caso, di indicatori quantitativi e qualitativi e di parametri di riferimento ("c.d. "benchmarks") ai massimi livelli mondiali, commisurati alle necessità di diversi Stati membri e settori, intesi come strumenti per confrontare le migliori pratiche;
- la trasposizione di detti orientamenti europei nelle politiche nazionali e regionali fissando obiettivi specifici e

<sup>5</sup> Cfr. ad esempio V. Hatzopoulos, *Why the Open Method of Coordination is Bad For You: A Letter to the EU*, in "European Law Journal", vol. 13, 2007, p. 313.

<sup>6</sup> D. M. Trubek – P. Cottrell – M. Nance, "Soft Law", "Hard Law" and European integration; toward a theory of hybridity, University of Wisconsin Law School, Legal Studies Research Paper Series, Paper No. 1002, novembre 2005.

adottando misure che tengano conto delle diversità nazionali e regionali;

- periodico svolgimento di attività di monitoraggio, verifica e valutazione *inter pares* (c.d. “*peer-review*”) organizzate con funzione di processi di apprendimento reciproco (c.d. “*mutual learning*”).

La Commissione, tuttavia, si rende presto conto che il metodo di coordinamento aperto non riesce ad innescare gli sperati processi di rinnovamento negli Stati membri. Nel 2005, dunque, l’Esecutivo comunitario decide di infondere un nuovo slancio alla Strategia di Lisbona, per ottenere un miglioramento nei metodi di *governance*; essa punta, così, a modificare il meccanismo di funzionamento del metodo aperto di coordinamento, con l’intento di renderlo più semplice ed incisivo, soprattutto per quanto riguarda la procedura di controllo, al fine di razionalizzare l’applicazione della Strategia a livello nazionale. Dal punto di vista del contenuto, le priorità sono ridefinite e riorientate al raggiungimento della crescita e dell’occupazione, al cui fine devono essere preordinate e coordinate le politiche in materia economica, sociale ed ambientale - costituenti le tre dimensioni della Strategia. Il Consiglio dell’Unione europea consacra il nuovo approccio nella riunione del marzo 2005, inaugurando gli “Orientamenti integrati per la crescita e l’occupazione” per il periodo 2005-2008, i quali mirano a riassumere, in un testo semplificato, gli Orientamenti di massima per le politiche economiche e gli Orientamenti in materia di occupazione.<sup>7</sup>

Questo “Nuovo approccio” si dispiega lungo un ciclo di tre anni, e fa perno su due appuntamenti annuali: l’appuntamento di primavera, ove vengono prese le decisioni al massimo vertice comunitario, e l’appuntamento autunnale, ove i protagonisti sono invece gli Stati membri, in stretta connessione con la Commissione europea.

Il ciclo si può scindere, a fini sistematici, in tre fasi. La prima fase, consistente nell’impulso politico comunitario, ha inizio con la “*relazione strategica*” presentata dalla Commissione al Consiglio; questo la esamina nelle competenti formazioni e la passa al Consiglio europeo, che adotta gli *orientamenti politici* per le dimensioni economica, sociale ed ambientale della strategia. Gli *orientamenti integrati* sono poi adottati dal Consiglio ECOFIN, sulla base delle conclusioni del Consiglio europeo, in conformità alle procedure di cui agli artt. 99 (procedimento di sorveglianza multilaterale) e 128 (politiche di occupazione), dunque con l’adozione di *raccomandazioni e decisioni*.

La seconda fase è incentrata sul recepimento politico a livello statale, che vede protagonisti i governi nazionali e la Commissione; i primi adottano un “*programma nazionale di riforma*” (PNR) calibrato sulla base delle singole situazioni emergenti nel contesto socio-economico nazionale, coinvolgendo tutte le parti interessate, a livello regionale e nazionale, ivi compresi gli organi parlamentari; la seconda, emana il “*programma comunitario di Lisbona*” comprendente le azioni da svolgere a livello sovranazionale ai fini della crescita e dell’occupazione.

La terza fase è incentrata, infine, sull’attuazione dei programmi nazionali di riforma e sul relativo controllo ad opera della Commissione, sulla base di *relazioni sul*

<sup>7</sup> Consiglio Europeo di Bruxelles, Conclusioni della presidenza, 22-23 marzo 2005, 7619/1/05 REV 1.

*follow-up* della Strategia di Lisbona, comprendenti l'applicazione dei metodi di coordinamento aperto precedentemente citati.

Il Consiglio europeo ha mantenuto, in ogni modo, un ruolo propulsivo e di supervisione di ultima istanza all'interno della procedura; questa funzione emerge soprattutto nel "Consiglio di primavera", che si tiene annualmente nel mese di marzo, ove possono essere aggiustati e modulati gli orientamenti integrati in seguito alle mutate esigenze, oltre che valutati i progressi compiuti dagli Stati. In questa sua funzione, esso si mantiene in stretto contatto con la Commissione europea, che intrattiene i rapporti con gli Stati membri. Alla fine del terzo anno, si prevede la possibilità di modificare gli orientamenti integrati e i programmi nazionali di riforma, sulla base della valutazione dei progressi realizzati nei tre anni precedenti.

In questo periodo, sta volgendo ormai al termine il primo ciclo del Nuovo approccio di Lisbona. La prima fase, avviatasi nell'aprile del 2005, si è conclusa tre mesi dopo, quando, il dodici luglio 2005, il Consiglio ha adottato una *raccomandazione* sugli Orientamenti di massima per le politiche economiche degli Stati membri e della Comunità (per il periodo 2005-2008) e una *decisione* sugli orientamenti e per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione - che insieme formano gli Orientamenti integrati.<sup>8</sup> La seconda fase si è aperta nell'ottobre 2005, quando gli Stati membri hanno sottoposto i rispettivi *programmi nazionali di riforma* (PNR) alla Commissione, la quale li ha valutati ed ha trasmesso la relazione al Consiglio europeo di primavera del 2006, il quale, nelle sue *conclusioni*, ha identificato quattro aree prioritarie (ricerca, sviluppo e innovazione, sviluppo aziendale, opportunità di occupazione, politica energetica integrata) in relazione alle quali promuoveva un numero di azioni specifiche da adottare da parte degli Stati entro il 2007. La terza fase, infine, si apriva sulla scia delle conclusioni del Consiglio europeo e comportava la presentazione dei rapporti annuali sull'applicazione dei programmi di riforma nazionali alla Commissione da parte degli Stati membri. Su questa base, il Consiglio dell'Unione europea, su raccomandazione del Consiglio europeo, emanava il 15 marzo 2007 una *raccomandazione* sull'aggiornamento del 2007 degli Orientamenti generali per le politiche economiche e sull'applicazione delle politiche occupazionali.<sup>9</sup> A breve, nel marzo 2008, si terrà la riunione del Consiglio europeo che conclude il primo ciclo della rinnovata Strategia di Lisbona.

Per quanto riguarda l'Italia, in particolare, la raccomandazione del 15 marzo 2007 dà una valutazione nella media, limitandosi a dire che lo Stato italiano "sta facendo progressi nell'applicazione del Piano di Riforma Nazionale".<sup>10</sup> In particolare, si

<sup>8</sup> Consiglio dell'Unione europea, *Raccomandazione sugli Orientamenti di massima per le politiche economiche degli Stati membri e della Comunità (per il periodo 2005-2008)*, 2005/600/CE, del 12 luglio 2005, in GUCE, L 205, 6.8.2005, pp. 28-37; Consiglio dell'Unione europea, *Decisione sugli orientamenti e per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione*, 2005/600/CE, del 12 luglio 2005, in GUCE, L 205, 6.8.2005, pp. 21-27. È curioso notare come gli orientamenti per l'occupazione siano stati adottati, in un primo tempo, con una raccomandazione, e solo dal 2000 con decisione.

<sup>9</sup> Consiglio dell'Unione europea, *Raccomandazione per una Raccomandazione del Consiglio sull'aggiornamento per il 2007 degli Orientamenti generali per le politiche economiche degli Stati membri e della Comunità e sull'applicazione delle politiche di occupazione degli Stati membri*, Bruxelles, 15 marzo 2007, 7456/07, p. 3.

<sup>10</sup> Id., p. 20. Per gli altri Stati, la raccomandazione è talvolta più generosa (ad esempio, nel caso della Spagna, ove si legge che "progredisce bene" o dell'Irlanda, rispetto alla quale si riporta che "progredisce

raccomanda di proseguire nel processo di consolidamento fiscale in modo rigoroso, così da ridurre la percentuale di debito pubblico/PIL, applicare in modo definitivo la riforma pensionistica e migliorare la sostenibilità delle finanze pubbliche nel lungo termine; proseguire nell'implementazione delle riforme e nella strategia di liberalizzazione per incrementare la concorrenza nei prodotti e nei mercati di servizi; ridurre le disparità regionali nell'occupazione con la lotta al lavoro nero, aumentare l'assistenza all'infanzia e assicurare l'efficienza dei servizi relativi al lavoro; sviluppare una strategia che favorisca la continuità didattica e migliori la qualità e l'importanza del mercato del lavoro relativo alla formazione.<sup>11</sup>

- 3- I caratteri principali del metodo aperto di coordinamento e la “sfida” al metodo comunitario: la mancanza di obbligatorietà, la procedimentalizzazione e la sussidiarietà

Il metodo aperto di coordinamento si distingue dal metodo comunitario per il fatto di essere costituito da *atti normativi non vincolanti*, dunque senza efficacia giuridica obbligatoria. Questi atti sono previsti in via generale dal quinto comma dell'art. 249 del TCE, il quale stabilisce che “*Le raccomandazioni e i pareri non sono vincolanti*”. La mancata obbligatorietà è la caratteristica che rende possibile identificare come “*soft*” questi atti, ove con questa qualifica si fa riferimento agli effetti che essi esplicano nei confronti dei soggetti giuridici, dato che non possono attribuire “diritti che i singoli possano far valere dinanzi ai giudici nazionali”.<sup>12</sup> Fra gli atti normativi non vincolanti, si annoverano anche quelle fonti di origine comunitaria ed europea che non rientrano nelle fattispecie previste nell'art. 249 TEC, e che per questo motivo sono chiamate atipiche.

La mancanza dell'obbligatorietà giuridica, tuttavia, non rende le raccomandazioni e i pareri del tutto privi di effetti giuridici. Innanzitutto, perché le raccomandazioni possono essere di aiuto “*nell'interpretazione di norme nazionali, adottate allo scopo di garantire la loro attuazione, o mirano a completare norme comunitarie aventi natura vincolante*”.<sup>13</sup> Questo è un principio ormai consolidato nella giurisprudenza comunitaria, la quale ha individuato la ragione dell'adozione di raccomandazioni da parte delle istituzioni comunitarie nella mancanza del potere di adottare atti obbligatori in forza del trattato o nella valutazione che non ci sia motivo di adottare norme più vincolanti.

---

molto bene”), talvolta più severa (è il caso dell'Ungheria, la quale secondo il testo “progredisce limitatamente” o della Grecia, che in base alla raccomandazione “progredisce parzialmente”). Id., pp. 15, 19, 30, 13.

<sup>11</sup> Ulteriori raccomandazioni riguardanti l'Italia comprendono la necessità di comprendere nel Piano di Riforma Nazionale misure volte a sviluppare i seguenti ambiti: ricerca e sviluppo, misure effettive per migliorare la sostenibilità della sanità, assicurando al contempo la qualità e l'accessibilità, rafforzamento delle misure relative all'uso sostenibile delle risorse, applicazione dei piani per migliorare le infrastrutture, rafforzamento e piena applicazione del sistema di valutazione dell'impatto della proposte di regolamentazione. Id., p. 21.

<sup>12</sup> Corte di giustizia, sentenza 13 dicembre 1989, *Grimaldi c. Fonds des maladies professionnelles*, causa 322/88 (Racc. 1989, p. 4407), par. 16.

<sup>13</sup> Id., par. 18.

Fra l'altro, la Corte non esclude affatto che anche le raccomandazioni possano esplicare effetti vincolanti qualora, in base ad una interpretazione del loro contenuto e della loro base giuridica, risulti che la forma dell'atto non corrisponda al suo contenuto. In questo caso, come risulta da giurisprudenza costante, la sostanza dell'atto prevale sulla forma, poiché la scelta di una determinata forma non può mutare la sostanza dell'atto.<sup>14</sup> Rileva, dunque, la base giuridica sulla base della quale l'atto è stato adottato: se, nel caso specifico, la fonte si basa su un articolo che riserva la competenza in materia agli Stati membri, come ad esempio nel campo sociale, l'atto rimane anche nella sostanza una raccomandazione, senza possibilità di esplicare effetti vincolanti. Questa, ad esempio, è stata la soluzione adottata dalla Corte nel caso *Grimaldi*, ove si controverteva sulla efficacia di una raccomandazione adottata dalla Commissione in materia sociale.<sup>15</sup> Tale raccomandazione, infatti, era stata adottata sulla base dell'art. 211 TCE e degli artt. 136 e 137 TCE, che attribuiscono la competenza in materia sociale agli Stati, con riserva dell'applicazione di altre disposizioni del Trattato e nell'ambito della collaborazione fra gli Stati membri, attraverso l'organizzazione della Commissione.<sup>16</sup>

Tuttavia, le peculiarità del MAC non possono essere colte adeguatamente se ci limitassimo ad effettuare un esame sull'efficacia giuridica delle fonti del diritto utilizzate, poiché la novità deve essere colta, invece, nel complesso modo in cui esse sono preordinate sistematicamente ed utilizzate al fine di ottenere il raggiungimento degli interessi pubblici proclamati dagli Stati in seno al Consiglio europeo. Questa svolta in senso procedurale risulta conforme al nuovo valore assunto dalla procedura nei nostri tempi, sebbene i contorni ed i contenuti non appaiono molto chiari, nel caso specifico.<sup>17</sup> In tal senso, giova individuare le caratteristiche principali del metodo aperto di coordinamento, che sono state applicate nei diversi settori, al fine di dare un significato al complesso intervento dei vari attori istituzionali. I principi a base del MAC sono stati individuati nella sussidiarietà, convergenza, mutuo apprendimento, approccio integrato, gestione attraverso la fissazione di obiettivi.<sup>18</sup>

La sussidiarietà è il principio basilare del metodo, così come ripetuto *ad libitum* dalla Commissione, e ne costituisce anche la sua legittimazione democratica. Il MAC lascia, infatti, agli Stati, ai livelli regionali e locali, nonché alle parti sociali e alle altre

<sup>14</sup> Corte di giustizia, sentenza 29 gennaio 1985, *Binderer c. Commissione*, causa 147/83, Racc. 1985, p. 257.

<sup>15</sup> Corte di giustizia, sentenza 13 dicembre 1989, *Grimaldi c. Fonds des maladies professionnelles*, causa 147/83, Racc. 1985, p. 257, par. 14-15.

<sup>16</sup> Inoltre, le raccomandazioni e i pareri rendono leciti gli atti adottati sulla loro base. Infine, la loro adozione, se prevista dal Trattato, diviene obbligatoria; ad esempio un atto normativo comunitario preso senza il parere del Parlamento europeo è annullabile, per violazione delle forme sostanziali, a meno che l'assenza del parere sia imputabile a una violazione del principio di leale cooperazione fra le istituzioni. Cfr. sul punto A. Adinolfi, *Materiali di diritto dell'Unione europea*, Giappichelli, 2007, p. 207.

<sup>17</sup> A. Lo Faro – A. Andronico, *Metodo aperto di coordinamento e diritti fondamentali. Strumenti complementari o grammatiche differenti?*, in "Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali", n. 108, 2005, 4, p. 539.

<sup>18</sup> Cfr. L. S. Talani, *The Maastricht way to the European Employment Strategy: Linking the Economic and Monetary Union to the Flexibility of Labour Markets*, in S. Baroncelli, C. Spagnolo and L.S. Talani (a cura di), "Back to Maastricht. Obstacles to Constitutional Reform within the EU Treaty (1991-2007)", Cambridge, Cambridge Scholars Press, 2008, p. 291.

parti interessate della società civile la competenza per adeguare il proprio indirizzo politico ai fini esplicitati dal Consiglio e di assicurarne l'adempimento, tramite azioni normative specifiche. Tuttavia, questo tipo di sussidiarietà è ben diversa da quella sancita nell'art. 5 del Trattato della CE, che opera esclusivamente nel rapporto istituzionale principalmente fra livello comunitario e livello statale, attribuendo una preferenza al livello più adatto a gestire il tipo di competenza. La sussidiarietà di tipo tradizionale, sebbene di contenuto piuttosto vago, può essere valutata in base a concetti giuridici, quali quello di competenza e di rapporto fra livello statale e sopranazionale. La sussidiarietà cui fa riferimento il MAC è, invece, più ampia e indefinita; non solo perché si apre anche ad attori non istituzionali – quali i rappresentanti della società civile e le parti sociali – ma anche perché si applica in settori in cui la competenza fra la Comunità europea e gli Stati membri non è concorrente, ma appartiene agli Stati membri.<sup>19</sup> Da qui il ricorso a concetti quali quello di “partenariato” e di “titolarità”, che alludono ad un rapporto di partecipazione più ampio e composito.<sup>20</sup>

Questo aspetto del MAC è ben colto dagli studi che evidenziano come il metodo di coordinamento aperto intenda usare tutti gli strumenti e le modalità di intervento atti ad instaurare un sistema di “*multilevel governance*”, che vede intrecciarsi le azioni di attori istituzionali e non istituzionali, che cooperano al fine di assicurare l'attuazione degli orientamenti integrati all'interno degli ordinamenti nazionali, creando una *governance* diffusa, che opera in due direzioni opposte integrantesi a vicenda. Così, ad una dimensione “*top-down*” (tipica del metodo comunitario sopranazionale, ma che nel metodo di coordinamento aperto si integra di metodologie specifiche e non vincolanti), si aggiunge una dimensione “*bottom-up*”. La prima agisce tramite la diffusione di concetti e modelli da parte dell'UE, l'“*additamento negativo*” nei confronti degli Stati che non si sono conformati a tali orientamenti, la diffusione di metodologie e politiche innovative attraverso il processo di imitazione e l'utilizzo di concetti condivisi formati nelle reti relative a singole *policies*. La seconda si incentra sul decentramento realizzato nelle fasi deliberative, che opera attraverso reti partecipative, sperimentazione ed apprendimento.<sup>21</sup> La fase “*top-down*” e quella “*bottom-up*” si completano, dunque, a vicenda, influenzandosi reciprocamente così che il contenuto delle politiche è sempre parzialmente modificabile e calibrabile in base alle specificità degli Stati membri.

Il concetto di convergenza è il fine verso cui volge il metodo aperto di coordinamento. Esso è implicito nella nozione di coordinamento: l'idea è che l'UE riesca ad ottenere risultati condivisi attraverso azioni concertate, ove ogni Stato membro

---

<sup>19</sup> Per la concezione del MAC come un'applicazione atipica del principio di sussidiarietà, cfr. S. Cafaro, *La méthode ouverte de coordination, l'action communautaire et le rôle politique du Conseil européen*, in G. Vandersanden, « Melanges en hommage à Jean-Victor Louis », Éditions de l'Université de Bruxelles, Bruxelles, 2003, vol. II, 209.

<sup>20</sup> Consiglio europeo di Bruxelles, 23-24 marzo 2006, Conclusioni della Presidenza, 7775/1/06, 1.

<sup>21</sup> Per il riferimento alle due procedure “*top-down*” e “*bottom-up*”, cfr. A. Benz, *Accountable Multilevel Governance by the Open Method of Coordination?* in “*European Law Journal*”, vol. 13, n. 4, 2007, p. 510. Cfr. altresì D.M. Trubeck – L.G. Trubeck, *The Open Method of Coordination and the Debate over “Hard” and “Soft Law”*, in Zeitlin, Pochet and Magnusson (a cura di), “*The Open Method of Coordination in Action. The European Employment and Social Inclusion Strategies*”, Peter Lang, 2005, pp. 83-103, i quali si propongono di identificare le procedure di metodo aperto di coordinamento usate nei diversi settori.

contribuisce ad innalzare i risultati della media europea. Questo principio fu reso più concreto dal Consiglio europeo di Lisbona del 2000 e dai successivi consigli, i quali definirono la piena occupazione quale obiettivo da perseguire in via prioritaria all'interno dell'Unione europea e fissarono obiettivi concreti per raggiungerlo all'interno dell'area comunitaria.

Uno degli strumenti più innovativi del MAC è quello del mutuo apprendimento, che viene incentivato e rafforzato attraverso apposite procedure, che comportano uno scambio di informazioni ed esperienze fra gli Stati membri e l'Unione europea, attraverso un complesso sistema di controllo *inter pares* e il monitoraggio effettuato dalle istituzioni europee, con il risultato di promuovere una correzione reciproca e l'adozione delle migliori pratiche. La caratteristica del MAC, infatti, è che esso non obbliga formalmente e giuridicamente gli Stati – tanto è vero che non prevede sanzioni -; ma pone incentivi per l'apprendimento e la costruzione del consenso.

Anche l'approccio integrato costituisce uno dei principi cardine del MAC, ed attiene al suo carattere "aperto". Come accennato sopra, il metodo di coordinamento aperto, così come si è venuto a delineare nei vari consigli europei, implica che la politica sull'occupazione non sia decisa soltanto dai Ministri per il lavoro e per l'occupazione, così come rappresentati dal Consiglio dei ministri settoriale, ma dai governi stessi, come anche dai gruppi di soggetti coinvolti (i c.d. *stakeholders*), inclusi i partners sociali, e i vari livelli di governo, in base al principio di sussidiarietà "allargato" di cui abbiamo parlato prima. Questa partecipazione è prevista sia al momento di adottare i piani di sviluppo nazionali, sia al momento dell'applicazione degli orientamenti. La rinnovata Strategia di Lisbona, che integra gli orientamenti in tema di politica economica e gli orientamenti occupazionali, costituisce appunto l'applicazione più evidente dell'approccio integrato.

Infine, la "gestione attraverso la fissazione di obiettivi" allude all'ampio uso di indicatori quantitativi e qualitativi e di parametri di riferimento ("c.d. *benchmarks*"), commisurati alle necessità di diversi Stati membri e settori, intesi come strumenti per confrontare le migliori pratiche. Questi strumenti sono utilizzati per rendere possibile il controllo e la valutazione da parte delle istituzioni comunitarie e, dunque, concorrono a limitare la discrezionalità degli Stati membri nei settori toccati dal metodo aperto di coordinamento.

#### 4 – L'integrazione economica e fiscale: tipi di fonti e loro efficacia

L'unione economica, nella sua dimensione essenziale, si compone di due dimensioni: le norme sul coordinamento o di "sorveglianza multilaterale" (artt. 98-99 TCE) e le regole sui disavanzi eccessivi (art. 104 TCE).

La procedura di coordinamento, detta appunto di sorveglianza multilaterale, trova base legale nell'art. 99 del Trattato, e si applica da quando entrò in vigore il trattato di Maastricht. In questo senso, essa precorre i metodi di coordinamento aperto, poi applicati dal trattato di Amsterdam alle politiche di occupazione e istituzionalizzato a Lisbona.

La politica economica, intesa come politica di bilancio, a differenza di quella monetaria, che è stata trasferita a livello comunitario, è restata nella competenza dei

singoli Stati membri. Tuttavia, questi non possono perseguire i propri obiettivi liberamente, dovendo orientare le loro politiche economiche al perseguimento degli obiettivi della Comunità. Per queste ragioni, essi considerano le politiche economiche e finanziarie interne una questione di “interesse comune” e le coordinano in seno al Consiglio dell’Unione (art. 99, par. 1, TCE). I frutti del coordinamento possono assumere forma legale tipica, come nel caso delle *raccomandazioni* del Consiglio europeo che definiscono gli *indirizzi di massima*. Esse sono approvate successivamente dal Consiglio dell’Unione, a maggioranza qualificata.

Il meccanismo di coordinamento fa perno su vari strumenti, quali gli orientamenti economici (che includono obiettivi quantitativi), i rapporti nazionali e gli indicatori. Senza entrare nel dettaglio della procedura di coordinamento, basti qui ricordare come l’art. 99, paragrafi 2, 3 e 4, del Trattato, prevede che spetti al Consiglio adottare una *raccomandazione* con la quale sono definiti gli indirizzi di massima per le politiche economiche, sulla base delle conclusioni del Consiglio europeo; che il Parlamento europeo sia informato della raccomandazione; che gli Stati trasmettono alla Commissione tutte le informazioni rilevanti concernenti le politiche economiche interne; che, infine, il Consiglio sorveglia l’evoluzione economica negli Stati membri, sulla base di relazioni preparate dalla Commissione, nonché la coerenza delle politiche economiche con gli orientamenti economici formulati all’inizio del ciclo, procedendo ad una valutazione complessiva. La procedura può concludersi anche in modo sfavorevole per gli Stati, nel caso in cui il Consiglio ritenga che le politiche economiche non siano coerenti con gli indirizzi di massima, o rischino di compromettere l’equilibrio e il corretto funzionamento dell’Unione economica e monetaria; in tal caso, infatti, il Consiglio può adottare le opportune *raccomandazioni*, decidendo anche di renderle pubbliche, per sanzionare comportamenti divergenti.

La procedura di sorveglianza multilaterale fu istituita per ovviare agli effetti negativi che avrebbe comportato una politica monetaria centralizzata a livello comunitario priva di collegamenti con le politiche economiche perseguite dagli Stati. Il Trattato di Maastricht scisse il *policy-mix*, di origine keynesiana, fra politica monetaria e di bilancio, che implicava la necessità di attribuire le due politiche allo stesso livello decisionale, essendo fra di loro strettamente connesse; tuttavia, questa divisione non ha eliminato l’interdipendenza funzionale fra di esse, riproponendo la necessità di trovare altre forme atte ad instaurare una forma di coordinamento.<sup>22</sup> Da qui il ricorso al metodo di sorveglianza multilaterale. Ciò nondimeno tale procedura non poteva condurre a forme di coordinamento eccessivamente restrittive, che eliminassero la discrezionalità degli Stati membri nel gestire il proprio indirizzo politico-economico, in considerazione della permanenza delle competenze statali in questi ambiti; si spiega così la mancata previsione di sanzioni giuridiche nei confronti degli Stati che violino l’art. 99 del TCE. Una semplice raccomandazione, infatti, non è idonea a produrre effetti vincolanti nei confronti delle decisioni politiche degli Stati membri.<sup>23</sup>

<sup>22</sup> Su queste questioni, cfr. S. Borrás – K. Jacobsson, *The open method of co-ordination and new governance patterns in the EU*, in “Journal of European Public Policy”, 2004, p. 192.

<sup>23</sup> In questo senso, vedi G. Caporali, *Patto di Stabilità ed ordinamento europeo*, in “Diritto e società”, 1, 2004, p. 130.

Il secondo pilastro dell'unione economica è costituito dalla procedura sui disavanzi eccessivi. Questa trova il suo fondamento giuridico nell'art. 104 del TCE, così come integrato dal Protocollo sulla procedura per i disavanzi eccessivi, e si esplica attraverso una serie di atti aventi un contenuto più vincolante rispetto a quello degli atti usati nell'ambito del procedimento di sorveglianza multilaterale, tanto è vero che si può concludere con sanzioni contro gli Stati membri che violino le norme sulla stabilità finanziaria.

Il procedimento, che fa capo all'art. 104 TCE, prevede che sia la Commissione ad effettuare un monitoraggio sullo sviluppo della situazione di bilancio nei vari Stati membri, assicurando che la percentuale del deficit, attuale o previsto, rispetto al PIL si mantenga entro un certo valore di riferimento e che la percentuale del debito pubblico rispetto al PIL resti entro un certo valore di riferimento. La Commissione, qualora ritenga che uno Stato membro ecceda uno, o entrambi, questi valori, oppure sussista un rischio di deficit eccessivo, procede alla redazione di un rapporto. Prende allora avvio una procedura che coinvolge il Comitato economico e finanziario e lo Stato membro interessato, e che si conclude con la *decisione* del Consiglio Ecofin di applicare, o di intensificare, le misure nei confronti dello Stato colpevole. Le sanzioni che il Consiglio può irrogare agli Stati sono di vario tipo, e possono essere scelte fra le seguenti: pubblicazione di nuove e supplementari informazioni prima di emettere titoli del debito pubblico; invito alla BEI a riconsiderare la politica dei mutui nei confronti dello Stato in questione; obbligo di lasciare in custodia un deposito infruttifero presso la Comunità, finché il deficit eccessivo non sia stato eliminato; infine, versamento di un'ammenda di importo adeguato. Queste misure sono basate su valutazioni tecniche e su indicatori economici, ma il loro contenuto, e il fatto che siano irrogate dal Consiglio, rende questi atti più di natura politica che giuridica.

A completamento del quadro sul coordinamento delle politiche macroeconomiche, giova ricordare il ruolo svolto dal Patto di Stabilità e Crescita. Esso si basa su tre atti, di valore giuridico composito (due regolamenti comunitari e una raccomandazione), adottati nel 1997, e poi modificati nel 2005, a seguito di un periodo di crisi determinato dalla difficoltà verificatasi nella concreta attuazione delle sanzioni previste, per l'opposizione manifestata da alcuni Stati all'interno del Consiglio. Tale situazione di incertezza si è poi conclusa con una sentenza della Corte di giustizia del 2004 (sent. C-27/04, *Commissione c. Consiglio*), che si è espressa in modo contrario alla posizione del Consiglio e ha accolto le prese di posizione della Commissione.<sup>24</sup>

Il Patto di Stabilità e Crescita può essere descritto come un ponte di collegamento fra il procedimento di sorveglianza multilaterale e la lotta contro i deficit eccessivi, poiché interviene sulle modalità della procedura di sorveglianza multilaterale, puntualizzandole, così come previsto dall'ultima comma dell'art. 99 TCE, al fine di creare un meccanismo di monitoraggio dei programmi di stabilità, riguardante i programmi di convergenza per gli Stati non partecipanti all'area euro. In più, il rafforzamento della convergenza viene assicurata da un meccanismo di "avvertimento precoce" (c.d. "*early warning*"), in base al quale il Consiglio, tramite *raccomandazioni*,

---

<sup>24</sup> Corte di giustizia europea, sent. *Commissione c. Consiglio*, 13 luglio 2004, C-27/04.

ha il potere di avvertire lo Stato membro, in uno stadio iniziale, della necessità di adottare le azioni correttive per prevenire che il deficit di bilancio diventi eccessivo.

Il ruolo decisivo esercitato dal Consiglio Ecofin in questo ambito è stato preso a giustificazione per negare efficacia vincolante agli atti che contraddistinguono il procedimento trattenuto dall'art. 104 del Trattato: data la valenza principalmente politica e non vincolante degli atti emanati e l'esclusione della Corte di giustizia dalla procedura di controllo dei deficit eccessivi, per espresso diniego dell'art. 104, alcuni autori avevano manifestato dubbi sulla possibilità di ricorrere al giudice comunitario, nel caso di mancata applicazione della procedura sui deficit eccessivi. La procedura per l'accertamento dei deficit eccessivi, infatti, faceva dubitare della reale portata delle raccomandazioni della Commissione e della possibilità di ricorrere alla Corte per un chiarimento, dato il tenore dell'art. 104 TCE:

“Art. 104 TCE:

(omissis)

6. Il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata su *raccomandazione* della Commissione e considerate le osservazioni che lo Stato membro interessato ritenga di formulare, decide, dopo una valutazione globale, se esiste un disavanzo eccessivo.

7. Se, ai sensi del paragrafo 6, viene deciso che esiste un disavanzo eccessivo, il Consiglio formula *raccomandazioni* allo Stato membro in questione al fine di far cessare tale situazione entro un determinato periodo. Fatto salvo il disposto del paragrafo 8, dette raccomandazioni non sono rese pubbliche.

8. Il Consiglio, qualora determini che nel periodo prestabilito non sia stato dato seguito effettivo alle sue raccomandazioni, può rendere pubbliche dette raccomandazioni.

9. Qualora uno Stato membro persista nel disattendere le raccomandazioni del Consiglio, quest'ultimo può *decidere di intimare* allo Stato membro di prendere, entro un termine stabilito, le misure volte alla riduzione del disavanzo che il Consiglio ritiene necessarie per correggere la situazione.

In tal caso il Consiglio può chiedere allo Stato membro in questione di presentare relazioni secondo un calendario preciso, al fine di esaminare gli sforzi compiuti da detto Stato membro per rimediare alla situazione.

10. I diritti di esperire le azioni di cui agli articoli 226 e 227 non possono essere esercitati nel quadro dei paragrafi da 1 a 9 del presente articolo.”

Secondo la tesi sostenuta da alcuni Stati membri, il Consiglio aveva sufficiente discrezionalità per bloccare l'applicazione della procedura descritta dal Trattato, in virtù della sua qualità di *dominus* del procedimento, che gli dava il diritto di decidere in modo difforme rispetto al contenuto di una raccomandazione della Commissione, in base ad

una diversa valutazione dei valori di riferimento contenuti nell'art. 104 TCE;<sup>25</sup> cosa che, in effetti, era avvenuta, poiché il Consiglio aveva emanato una raccomandazione, atto atipico non previsto dall'art. 104, comma 9, con il quale aveva sospeso la procedura sui disavanzi eccessivi, in contrasto con la previa raccomandazione con la quale la Commissione si era espressa in senso favorevole all'applicazione della sanzione nei confronti di due Stati.<sup>26</sup> Il ricorso della Commissione alla Corte di giustizia ha ribaltato questa interpretazione, che indeboliva la portata obbligatoria della procedura e degli atti in essa contemplati, facendo leva sull'ambiguità dei valori economici di riferimento e sulla non applicabilità obbligatoria degli stessi. La sentenza ha così riportato il Patto di Stabilità e Crescita nell'alveo dei principi che governano il metodo comunitario, nella particolare accezione espressa dall'art. 104 TCE, confermando che, in ogni caso, il Consiglio non può abusare dei suoi poteri e svuotare di significato i principi espressi dall'art. 104, mentre la Commissione mantiene il suo ruolo di sorvegliante della legalità all'interno della UE.<sup>27</sup> Tuttavia, la sentenza non si è spinta fino ad affermare l'automaticità o l'univocità nell'applicazione dei parametri economici di valutazione, poiché ciò avrebbe eliminato la valutazione discrezionale del Consiglio nell'applicazione dei parametri, attribuendo alla raccomandazione della Commissione potere preclusivo ed efficacia obbligatoria.

In conclusione, possiamo affermare, anche in base al contenuto della sentenza sul Patto di stabilità, che l'unione economica si regge su meccanismi che utilizzano fonti di tipo diverso, tipiche o atipiche, unite dal fatto di non avere efficacia giuridica vincolante. Esse si intrecciano dando luogo a un procedimento basato su parametri economici, la cui valutazione dà luogo a incertezze interpretative che legittimano un'ampia discrezionalità del Consiglio Ecofin. Questa tendenza si è accresciuta soprattutto in seguito alle modifiche del 2005, che hanno introdotto una maggiore flessibilità nella valutazione degli standards.

La procedura di sorveglianza multilaterale si appoggia su una serie di *raccomandazioni* del Consiglio europeo che definiscono gli *indirizzi di massima*. Esse sono approvate successivamente dal Consiglio dell'Unione con raccomandazione, a

---

<sup>25</sup> L'ambiguità dei valori di riferimento deriva dalla loro formulazione nell'art. 104 TCE, comma 2, ove si stabilisce che la Commissione esamina la conformità alla disciplina di bilancio sulla base dei due criteri seguenti: "a) se il rapporto fra disavanzo pubblico, previsto o effettivo, e il PIL superi un certo valore di riferimento, a meno che 1) il rapporto non sia diminuito in modo sostanziale e continuo e abbia raggiunto un livello che si avvicina al valore di riferimento, 2) oppure, in alternativa, il superamento del valore di riferimento sia solo eccezionale e temporaneo e il rapporto resti vicino al valore di riferimento; b) se il rapporto tra debito pubblico e prodotto interno lordo superi un valore di riferimento, a meno che detto rapporto non si stia riducendo in misura sufficiente e non si avvicini al valore di riferimento con ritmo adeguato".

<sup>26</sup> Si trattava di Francia e Germania, nei confronti dei quali la Commissione aveva emanato una raccomandazione, con la quale si dichiarava che i due Stati avevano violato la normativa sui deficit eccessivi. La raccomandazione della Commissione è prevista dall'art. 104 del Trattato, al comma 6.

<sup>27</sup> Sul contenuto della sentenza, vedasi S. Baroncelli, *The EMU model and its Aftermath: Back to Maastricht or far from Maastricht?*, in S. Baroncelli, C. Spagnolo and L.S. Talani (a cura di), "Back to Maastricht. Obstacles to Constitutional Reform within the EU Treaty (1991-2007)", Cambridge, Cambridge Scholars Press, 2008, pp. 121-154.

maggioranza qualificata. Il meccanismo di coordinamento fa perno su vari strumenti, quali gli orientamenti economici (che includono obiettivi quantitativi), i rapporti nazionali e gli indicatori. La procedura può concludersi anche in modo sfavorevole per gli Stati; in tal caso, infatti, il Consiglio può adottare le opportune *raccomandazioni*, decidendo anche di renderle pubbliche per sanzionare comportamenti divergenti. Tuttavia, non esistono sanzioni in caso di inadempimento del comportamento raccomandato dal Consiglio, e l'intera procedura si basa su un meccanismo non vincolante che può essere apparentato a quello del metodo aperto di coordinamento.

La procedura per i disavanzi eccessivi, così come rafforzata dal Patto di Stabilità e di Crescita, sembrerebbe offrire maggiori garanzie di applicazione, come si può arguire dalla possibilità di irrogare sanzioni agli Stati attraverso una decisione atipica del Consiglio Ecofin e dal tipo di valutazione basata su parametri, valutazioni tecniche e indicatori economici; tuttavia, il loro contenuto è difficilmente obbligatorio dal punto di vista giuridico, e il fatto che siano irrogate dal Consiglio, rende questi atti più di natura politica che di natura giuridica. La recente riforma del Patto di Stabilità ha accresciuto la discrezionalità garantita al Consiglio Ecofin nella valutazione dei parametri, a causa della maggiore flessibilità che li caratterizza, smorzandone ancor di più il carattere di normativa vincolante.

Questo pilastro dell'unione economica è definito dalla dottrina come “braccio forte”, in quanto implica l'uso di “indirizzi politici formulati dall'alto” e di “norme vincolanti, provviste di severe sanzioni”.<sup>28</sup> È vero che alla procedura per i disavanzi eccessivi, almeno nella sua concezione iniziale, manca la dimensione del mutuo apprendimento nell'applicazione delle politiche e di costruzione del consenso intorno a certi concetti – che sono i caratteri tipici del metodo di coordinamento aperto. Tuttavia, la recente evoluzione e l'integrazione del principio di stabilità con concetti che si prestano a varie interpretazioni, quali quelli di crescita e di occupazione, il ricorso al principio di sussidiarietà e la difficoltà incontrata nella concreta applicazione delle sanzioni, sembrano far acquisire anche alla procedura per i disavanzi eccessivi alcune caratteristiche del metodo aperto di coordinamento. Si pensi, a tal proposito, che gli orientamenti per l'occupazione sono approvati con raccomandazione, mentre quelli in materia economica con semplice raccomandazione.

## 5- La politica occupazionale: tipi di fonti e loro efficacia

Un altro ambito nel quale si fa ampio uso di atti non vincolanti è la politica per l'occupazione. Il Trattato di Amsterdam ha creato la base giuridica per un intervento comune nella modernizzazione delle politiche occupazionali degli Stati membri. La Strategia europea per l'occupazione si definisce come un processo multiennale che coinvolge vari livelli politici, che ha lo scopo di coordinare a livello transnazionale le

---

<sup>28</sup> F. Amtenbrink – J. De Haan, *Economic Governance in the EU: Fiscal Policy Discipline versus Flexibility*, in “Common Market Law Review”, 2001, p. 40, i quali parlano di “*top-down policy formulations*” e di “*binding rules and severe sanctions*”.

politiche nazionali per l'occupazione in riferimento a priorità accettate di comune accordo.<sup>29</sup>

Secondo la lettera del Trattato, la Comunità svolge un'attività di promozione, sostegno ed integrazione in relazione alle azioni degli Stati membri nel pieno rispetto delle competenze di questi ultimi (art. 127 TEC). Ciò premesso, è d'uopo soffermarsi sullo specifico contenuto dell'attività di sostegno della Comunità, perché, come affermò Marco Biagi, uno dei primi commentatori, la Strategia europea per l'occupazione avrebbe prodotto una convergenza tra le politiche nazionali per l'occupazione.<sup>30</sup> Dopo un decennio di esperienza, in effetti, si può confermare che tale convergenza è in atto. Ci si chiede, quindi, quali siano gli effetti prodotti da uno strumento che si qualifica come *soft law*, e in particolare in quale misura gli strumenti operativi della Strategia europea per l'occupazione siano in grado di produrre degli effetti comparabili a quelli prodotti dagli strumenti giuridici tradizionali, cioè dalle normative vincolanti.

Gli strumenti di *soft law* sono utilizzati in particolare nelle aree dove la Comunità non ha una competenza legislativa. Abbiamo già accennato come la normativa non vincolante possa essere definita come una regola di comportamento che non produce effetti giuridicamente vincolanti, ma che può avere degli effetti pratici.<sup>31</sup> Essa può essere una forma di regolamentazione, uno strumento di coordinamento tra gli Stati membri e un mezzo di bilanciamento tra unità e diversità.<sup>32</sup> Questa ultima caratteristica ha una rilevanza particolare nell'ambito delle politiche per l'occupazione, dove le istituzioni sono profondamente radicate nelle tradizioni nazionali e dove le relazioni industriali nelle loro forme diversificate influenzano sostanzialmente le scelte politiche nazionali.

La Strategia europea per l'occupazione funziona attraverso il metodo aperto di coordinamento, il quale si basa su un ciclo istituzionale. Secondo l'art. 128 del Trattato, il Consiglio europeo, sulla base di una relazione annuale comune del Consiglio e della Commissione, esamina la situazione dell'occupazione nella Comunità e adotta le conclusioni del caso. In seguito, basandosi sulle suddette conclusioni, il Consiglio adotta gli orientamenti di cui devono tener conto gli Stati membri nelle rispettive politiche in materia di occupazione. Gli Stati membri preparano una relazione annuale (Piani di Azione Nazionali secondo la denominazione originale, ora intitolati Programmi Nazionali di Riforma) sulle principali misure adottate per l'attuazione degli orientamenti. Il Consiglio esamina tale relazioni e, se lo ritiene opportuno, in base alla proposta della Commissione, può adottare delle *raccomandazioni* agli Stati membri. Nell'anno successivo il ciclo ricomincia.

Il metodo aperto di coordinamento è lo strumento principale per realizzare la Strategia europea per l'occupazione. Tale metodo ora è utilizzato in varie aree delle politiche comunitarie, come l'istruzione, l'inclusione sociale, la protezione sociale e le pensioni, ma la sua forma più matura si trova nell'ambito dell'occupazione.<sup>33</sup> Come detto

<sup>29</sup> J. Kenner, *EU Employment Law. From Rome to Amsterdam and Beyond*, 2003, Hart Publishing, p. 468.

<sup>30</sup> M. Biagi, *The European Monetary Union and Industrial Relations*, in "IJLLIR", 2000, 16, pp. 39-45.

<sup>31</sup> F. Snyder, *The Effectiveness of European Community Law: Institutions, Processes, Tools and Techniques*, in "Modern Law Review", 56, 1993, p. 32.

<sup>32</sup> F. Snyder, *Soft Law and Institutional Practice in the European Community*, EUI WP/5, 1993, pp. 26-27.

<sup>33</sup> J. Shaw – J. Hunt – C. Wallace, *Economic and Social Law of the European Union*, 2007, Palgrave Macmillan, p. 462.

sopra, il metodo aperto non prevede sanzioni per gli Stati membri che non seguono gli orientamenti ma implica una grave responsabilità in termini politici.

Anche se al metodo aperto di coordinamento possono essere attribuite delle caratteristiche positive, esso sembra essere appeso a un filo la cui resistenza è costantemente minacciata da interessi economici. Senza una solida base giuridica che assicuri la tutela dei diritti sociali è difficile evitare che gli obiettivi fissati dagli orientamenti siano interpretati secondo una concorrenza verso il basso. Senza un forte richiamo ai diritti sociali negli orientamenti stessi ci si può fidare solo del buon senso degli autori degli orientamenti. In effetti, si può notare uno spostamento di obiettivi: mentre inizialmente l'enfasi era interamente sulla creazione di più posti di lavoro, di revisione in revisione negli orientamenti si vede progressivamente rafforzarsi l'elemento che riguarda la qualità dei posti di lavoro e quello che richiama l'attenzione alla coesione sociale. Questo mutamento non è però sufficiente ad assicurare che la Strategia per l'occupazione non sia prevalentemente al servizio della competitività.

La valutazione del metodo aperto di coordinamento nell'ambito delle politiche per l'occupazione deve essere articolata nel suo contesto naturale, cioè nell'ambito delle politiche sociali della Comunità. Questo contesto segue una logica economica e il mondo del lavoro è considerato come un'area di possibile intervento comunitario ma sempre più in vista di un *market making* piuttosto che di un *market correcting*,<sup>34</sup> ovvero come una politica più a favore della creazione di occupazione che della protezione della stessa. Da sempre l'armonizzazione delle legislazioni nazionali risulta quasi impossibile, non solo a causa delle limitate competenze comunitarie, ma anche a causa delle diversità nazionali nelle aree del diritto del lavoro e delle relazioni industriali. Ci sono degli esempi di ravvicinamento delle legislazioni, ma negli ultimi tempi il percorso legislativo tradizionale dà risultati poco soddisfacenti. Basti menzionare l'ennesimo blocco in sede di Consiglio dei Ministri della Direttiva sulla gestione dell'orario di lavoro e di quella che riguarda i diritti dei lavoratori somministrati.<sup>35</sup>

## 6 - Coordinamento economico ed occupazionale: un confronto sull'efficacia giuridica delle fonti

Il metodo aperto nell'ambito dell'occupazione si inserisce in una rete di altri strumenti giuridici non vincolanti. Secondo l'art. 128, par. 2, del Trattato gli orientamenti per l'occupazione devono essere coerenti con gli indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri. Gli indirizzi di massima si inseriscono a loro volta negli obiettivi di Lisbona, che hanno come loro scopo fondamentale la promozione della competitività e della crescita economica e non la tutela della cittadinanza sociale. Questo quadro si presta facilmente ad un'interpretazione secondo la quale gli orientamenti per l'occupazione possono essere articolati solo nello spazio messo a disposizione dagli indirizzi di massima. Lo stretto rapporto tra i due strumenti normativi non vincolanti è

<sup>34</sup> W. Streeck, *Neo-Voluntarism: A New European Social Policy Regime*, in "European Law Journal", 1, 1995, p. 40.

<sup>35</sup> Consiglio dei Ministri (Affari sociali), 5 dicembre 2007.

evidenziato anche dal fatto che, dal 2005, gli indirizzi di massima per le politiche economiche e gli orientamenti per l'occupazione vengono redatti in un singolo documento.<sup>36</sup>

Il ciclo istituzionale della Strategia europea per l'occupazione segue per molti versi la procedura per il coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri. Una convergenza delle politiche nazionali sembra essere assicurata in entrambi i casi dall'introduzione degli obiettivi quantificati. Tuttavia, ci sono delle notevoli differenze nella natura dei due tipi di politiche e queste differenze si dimostrano anche nel grado di convergenza. Le politiche per l'occupazione toccano i diritti sociali e questi diritti sono raramente soggettivi. Come è ampiamente accettato nella dottrina, anche se non senza discussione, la loro tutela dipende da un'azione positiva intrapresa dallo Stato e la mancanza di tale azione è difficilmente sanzionabile. Questa caratteristica può essere tradotta anche nel linguaggio della *soft law - hard law*, cioè la tutela dei diritti sociali risulta più "soft" rispetto alla tutela dei diritti politici o civili. D'altro canto, questa mancata giustiziabilità si applica anche al caso dell'unione economica, ove le raccomandazioni del Consiglio, anch'esse inserite nell'insieme più ampio degli orientamenti del Consiglio europeo, non si estrinsecano in diritti soggettivi tutelabili di fronte al giudice, ma in atti di indirizzo politico il cui grado massimo di obbligatorietà si raggiunge nel caso della procedura per disavanzi eccessivi, anche se le più recenti vicende hanno mostrato la difficoltà di attuazione della procedura e dell'applicazione delle sanzioni per inadempimento degli Stati.

Un altro aspetto che crea una differenza non trascurabile tra le politiche economiche e occupazionali riguarda il monitoraggio. Mentre i criteri di convergenza che riguardano la politica economica e monetaria sono più facilmente quantificabili, l'applicazione degli stessi non è priva di problemi riguardo all'occupazione. Oltre alle difficoltà statistiche per raccogliere dati comparabili, molte volte anche i concetti applicati sono imprecisi. Basti menzionare il concetto di occupabilità, a proposito del quale non è del tutto chiaro se le iniziative collegate ad essa possono incrementare il numero totale dei posti di lavoro oppure possono solo far avanzare la posizione dei disoccupati in fila per un posto di lavoro.<sup>37</sup> Inoltre, lo "sbocco occupazionale" che dovrebbe essere assicurato a tutti i disoccupati dopo un certo periodo di tempo, ovviamente non significa l'offerta di un posto di lavoro, ma non è chiaro nemmeno concettualmente quali iniziative possano rientrare in questa categoria e che tipo di comportamento e responsabilità si richiedano da parte dei servizi pubblici per l'impiego e da parte dello stesso disoccupato.<sup>38</sup> Le difficoltà concettuali e statistiche rendono ancora più "soft" il metodo aperto nell'ambito dell'occupazione. Tuttavia, le recenti modifiche del Patto di Stabilità e Crescita, intervenute nel 2005, hanno reso più difficoltoso quantificare gli indici delle convergenze economica, anche se ciò non è vero per alcuni parametri, che hanno un significato univoco. Si consideri, ad esempio, il parametro secondo il quale per gli Stati membri che hanno adottato l'euro e per gli Stati che fanno parte dell'ERM2 gli obiettivi di bilancio a medio termine specifici per paese sono

<sup>36</sup> COM(2005)141.

<sup>37</sup> Y. Chassard – A. Bosco, *L'emergence du concept d'employabilité*, in «Droit Social», 1998, p. 904.

<sup>38</sup> Orientamento integrato n.18, COM(1995)141.

compresi in una forcella stabilita fra il -1% del PIL e il pareggio o l'attivo, in termini corretti per il ciclo, al netto delle misure temporanee e *una tantum*.<sup>39</sup>

Un altro punto di contatto deriva dal fatto che nelle due materie – occupazione e politiche economiche – la competenza resta agli Stati membri, per cui sarebbe impensabile l'adozione di strumenti normativi vincolanti, a meno che gli Stati non decidano di trasferire alla Comunità ulteriori competenze in questi campi – possibilità tuttavia difficile da realizzarsi per la grande diversità di vedute sul punto.

## 7- Metodo di coordinamento aperto e fonti del diritto interne e comunitarie

Le ragioni legate allo sviluppo del metodo aperto di coordinamento sono varie. Dal punto di vista degli Stati membri, l'uso del MAC presenta indubbi vantaggi rispetto al metodo comunitario derivanti, ad esempio, dal non dover affrontare le responsabilità connesse alla mancata applicazione di atti normativi con effetto vincolante, come nel caso di regolamenti, direttive o decisioni. In secondo luogo, il MAC permette agli Stati di conservare le proprie competenze, senza doverle trasferire a livello sopranazionale, e, di conseguenza, mantenere ben stretti i cordoni della borsa, poiché la relativa voce di spesa resta all'interno dei bilanci nazionali.

Eppure, malgrado il carattere non vincolante del metodo aperto di coordinamento, si osserva una sicura "invadenza" del diritto comunitario in sfere riservate al legislatore statale, tanto che, secondo alcuni autori, si assisterebbe ad un caso di "delega parziale di competenze" dagli Stati all'UE o una revisione nascosta dei Trattati.<sup>40</sup> Questo è tanto più vero in quanto l'approccio ispirato al metodo di coordinamento viene usato non solo nei settori delle politiche economiche e occupazionali, ma sempre più in settori ove questo procedimento non ha fondamento giuridico specifico Trattato, come nel caso dell'istruzione, della cultura o della sanità pubblica.<sup>41</sup>

Ad illustrazione degli effetti che il metodo aperto di coordinamento può produrre sul piano dell'ordinamento interno, si può richiamare la prima valutazione dei Piani Nazionali da parte della Commissione europea.<sup>42</sup> In questa relazione l'Italia, su una specifica questione, non ricevette alcuna menzione; il silenzio fu interpretato nel senso che la Commissione avesse già deciso di proporre una raccomandazione nei confronti dell'Italia, per farle ricordare i suoi obblighi derivanti dall'appartenenza alla Comunità e far valere la sua responsabilità politica.<sup>43</sup> Secondo parte della dottrina, questo tipo di

<sup>39</sup> Vedi la normativa relativa al Programma di stabilità che gli Stati devono presentare ogni anno in base al nuovo Patto di Stabilità e Crescita (regolamento (CE) 1466/97, così come modificato nel 2005).

<sup>40</sup> Cfr. S. Cafaro, *La méthode ouverte de coordination, l'action communautaire et le rôle politique du Conseil européen*, in G. Vandersanden, « Melanges en hommage à Jean-Victor Louis », Éditions de l'Université de Bruxelles, Bruxelles, 2003, vol. II, 215.

<sup>41</sup> In questi settori, infatti, il Trattato si limita a prevedere che il Consiglio adotta raccomandazioni, deliberando all'unanimità o a maggioranza qualificata, su proposta della Commissione (art. 149, co. 4, TCE per l'istruzione, art. 151, co. 5, TCE per la cultura, art. 152, co. 4, TCE, per la sanità pubblica).

<sup>42</sup> From guidelines to action: the national action plans for employment. A Commission document drawn up on the basis of COM(98)316.

<sup>43</sup> M. Biagi, *Implementation of the Amsterdam Treaty with Regard to Employment: Coordination or Convergence?* in "IJLLIR", 1998, p. 332.

responsabilità potrebbe essere generalizzata e avere buoni risultati nello spingere gli Stati membri ad adempiere, potendo sostituirsi, almeno in parte, alla funzione incentivante svolta dalle sanzioni nell'ambito di applicazione della normativa vincolante, che invece mancano nell'implementazione della Strategia di Lisbona.<sup>44</sup>

Tuttavia, come accennato in precedenza, nonostante la sua natura intergovernativa e non obbligatoria, il metodo aperto produce degli effetti giuridicamente vincolanti: esso crea un quadro cognitivo, al di fuori del quale diventa molto difficile prendere delle iniziative. Questo quadro disegna gli interventi a livello europeo e influenza l'indirizzo politico nazionale.<sup>45</sup>

Fra l'altro, anche il mantenimento della discrezionalità degli Stati membri nell'applicazione decentrata degli orientamenti generali per l'occupazione fatta propria dal modello, pare più teorica che reale. Questa libertà, infatti, pare limitata, di fatto, dall'inserimento della politica per l'occupazione nell'approccio integrato (vedasi in particolare i processi di Colonia e di Cardiff) e dalla conseguente necessità di rispettare i parametri di stabilità fiscale e di ridurre le spese per la sicurezza sociale, alla cui realizzazione le politiche di stimolazione per l'occupazione sono subordinate.<sup>46</sup>

Per quanto riguarda poi, più specificamente, il modo di operare degli ordinamenti interni, il metodo aperto di coordinamento pone varie sfide. In primo luogo, il MAC contribuisce alla frammentazione delle fonti, e all'indebolimento del principio della certezza del diritto, posto che il metodo aperto di coordinamento si basa soprattutto su raccomandazioni e fonti atipiche, i cui effetti si esplicano soprattutto a livello di scelte politiche interne, senza attribuire situazioni giuridiche soggettive tutelabili. Tale conseguenza è rafforzata dalla indeterminatezza e dalla flessibilità del significato delle prescrizioni, così come evidenziato dalla difficoltà di capire gli effetti giuridici di alcuni atti nei confronti di altri atti, che li seguono o li precedono nella catena del procedimento unificato sotto il nome di metodo aperto di coordinamento. Questa difficoltà è emersa con evidenza nell'ambito della sentenza del 2004 sul Patto di Stabilità e Crescita, ove la Corte di giustizia ha chiarito il significato giuridico della "raccomandazione" emanata dalla Commissione (con cui si mettevano sotto accusa alcuni Stati per violazione del Patto di Stabilità e Crescita) nei confronti di un atto del Consiglio emanato successivamente, che nella sostanza aveva annullato il primo. L'intervento della Corte in questo ambito è stato senza dubbio positivo perché ha imposto il rispetto del principio di legalità all'interno del procedimento, obbligando gli Stati a rispettare gli impegni presi nel Trattato, contro il potere politico dispiegato da alcuni di essi. La sentenza, tuttavia, ha ignorato il significato della *new governance* per l'ordinamento giuridico comunitario, limitandosi al suo inquadramento secondo un concetto di fonti del diritto tradizionale.

---

<sup>44</sup> J. Kenner, *Employment and Macroeconomics in the EC Treaty: A Legal and Political Symbiosis?* In "Maastricht Journal of European and International Law", 7, 2000, p. 396.

<sup>45</sup> S. Smismans, *The Open Method of Coordination and Fundamental Social Rights*, in G. De Búrca, - B. De Witte (a cura di), "Social Rights in Europe", OUP, 2005, pp. 221-222.

<sup>46</sup> L. S. Talani, *The Maastricht way to the European Employment Strategy: Linking the Economic and Monetary Union to the Flexibility of Labour Markets*, in S. Baroncelli, C. Spagnolo and L.S. Talani (a cura di), "Back to Maastricht. Obstacles to Constitutional Reform within the EU Treaty (1991-2007)", Cambridge, Cambridge Scholars Press, 2008, p. 292.

Le osservate dimensioni *bottom-up* e *top-down*, con il loro intrecciarsi e completarsi a vicenda, fanno sì che il contenuto degli atti utilizzati nel metodo di coordinamento aperto si modifichi, secondo cicli che si susseguono senza soluzione di continuità. Questa fluidità è consona alla flessibilità e alla adattabilità delle fonti in base alle esigenze specifiche di ciascuno Stato membro, ed evidenzia la relatività dei criteri interpretativi delle fonti del diritto di tipo tradizionale, quali quelli di gerarchia, di competenza e di specialità.

Anche la distinzione fra fase di produzione e fase di applicazione del diritto si stempera, posto che entrambe sono attribuite allo stesso soggetto, identificabile sostanzialmente nel binomio Consiglio europeo – Commissione. Sono, infatti, questi stessi soggetti che, prima, elaborano gli orientamenti generali e, poi, si occupano di controllarne l'applicazione, potendo infine emanare raccomandazioni agli Stati membri inadempienti. È così eliminata la distinzione fra fase ascendente e discendente, dato che esse si influenzano a vicenda, adattandosi alle esigenze di ogni Stato membro.

Un'altra peculiarità del metodo aperto di coordinamento consiste nella esclusione dalla partecipazione del Parlamento europeo, come anche della Corte di giustizia, con un effetto distorsivo per l'equilibrio istituzionale comunitario. Il Parlamento europeo, infatti, si limita ad intervenire con un mero parere nel procedimento di elaborazione degli orientamenti adottati dal Consiglio europeo di primavera. Negli ultimi tempi, questa delegittimazione democratica tende ad intensificarsi, con la preferenza mostrata dalla Commissione verso l'emanazione di raccomandazioni o pareri anche in ambiti atipici. Il favore nei confronti di atti non vincolanti nasce dalla competenza generale ad adottarli riconosciuta alla Commissione dall'art. 211 del Trattato.<sup>47</sup> Di conseguenza, essa tende a favorire il ricorso alle raccomandazioni non solo quando il Trattato lo preveda espressamente, ma anche quando essa lo ritenga necessario, benché esista una base legale che giustifica l'adozione di un atto vincolante. Ma la propensione per il diritto non vincolante non è priva di effetti giuridici: tali atti fanno parte dell'*acquis communautaire* e possono essere utilizzati dai giudici per interpretare le normative nazionali adottate allo scopo di garantire le loro attuazione, o per completare la normativa comunitaria vincolante. Tuttavia, il procedimento esclude il Parlamento europeo e la Corte di giustizia dalla partecipazione. In ciò sta la contraddizione del metodo aperto di coordinamento seguito dalla Commissione.

È ben vero che il metodo di coordinamento aperto implica una legittimazione democratica più ampia, che vede la partecipazione anche di attori non istituzionali e dei parlamenti nazionali. Tuttavia, la più recente dottrina, pur limitandosi a prese di posizioni parziali, ha evidenziato i limiti di questa partecipazione, identificando nei governi e nelle amministrazioni i veri protagonisti di questo esercizio istituzionale. Secondo queste analisi, i parlamenti nazionali stenterebbe a partecipare pienamente ai processi instaurati dal MAC, poiché esso è scandito da scadenze temporali troppo lontane nel tempo per implicare un coinvolgimento dei parlamentari (i quali, come noto, hanno un orizzonte temporale molto limitato); senza considerare che lo scarso impatto dei programmi di

---

<sup>47</sup> Art. 211 TCE: “Al fine di assicurare il funzionamento e lo sviluppo del mercato comune nella Comunità, la Commissione: [...] – formula raccomandazioni o pareri nei settori definiti dal presente trattato, quando questo esplicitamente lo preveda ovvero quando la Commissione lo ritenga necessario”.

coordinamento aperto, per lo meno nel breve termine, rende inutile coniare strumenti partecipativi i cui frutti, probabilmente, saranno colti da altri.<sup>48</sup>

## Conclusioni

Dagli anni '90 in poi il sistema normativo nell'Unione europea si è mostrato incline ad usare con maggiore frequenza strumenti giuridici non vincolanti, in conformità ad una nuova *governance* europea, che si esplicava soprattutto attraverso il metodo aperto di coordinamento. L'introduzione di queste metodi normativi ha rivoluzionato in modo radicale il rapporto tra le fonti del diritto comunitario e quelle nazionali, poiché il ricorso alla *soft law* è diventato il meccanismo principale attraverso il quale obbligare gli Stati membri ad attuare gli obiettivi politici manifestati in sede comunitaria. Gli Stati membri, d'altro canto, possono attuare il diritto comunitario non vincolante anche tramite strumenti di tipo legislativo, dunque di "*hard-law*" e, anzi, sono incoraggiati a farlo.

La descritta preferenza, tuttavia, pone nuove sfide e nuovi problemi, che abbiamo identificato nella carenza di legittimità democratica (identificata principalmente con la sostanziale esclusione del Parlamento europeo e della Corte di giustizia), nel difetto di tutela di diritti dei cittadini e dei consumatori (vista la non obbligatorietà delle fonti) e, più in generale, nella mancata trasparenza del processo. Dal punto di vista degli Stati membri, il metodo aperto di coordinamento sembra consigliabile per non incorrere in sanzioni per inadempienza. Tuttavia ci si chiede se sia giustificabile tale implicito parziale trasferimento di poteri, se è vero che le raccomandazioni adottate sul piano comunitario possono influenzare in modo decisivo l'indirizzo politico nazionale, comprimendo le scelte a disposizione degli Stati membri. Infine, dal punto di vista dell'impatto, sono state avanzati dubbi sulla reale capacità del metodo aperto di coordinamento di promuovere i principi che esso esprime, posta l'ambiguità giuridica del modello.

Da questo punto di vista, possiamo affermare che un coordinamento aperto che opera con indicatori numerici e la compilazione e disseminazione delle *best practices* può essere considerato come una valida alternativa alla legislazione tradizionale: esso può influenzare più incisivamente le politiche nazionali che una proposta di normativa destinata ad essere accantonata. Tuttavia, un esito positivo e qualificante nell'uso del metodo aperto non è scontato: come si è detto sopra per quanto riguarda la politica occupazionale, sarebbe indispensabile inserire il rispetto dei diritti sociali in modo vincolante, per evitare un abbassamento generale della tutela dei lavoratori.

In ogni caso, è nostra opinione che il metodo aperto di coordinamento possa avere una carica da non trascurare, soprattutto in alcuni ambiti, promuovendo un

---

<sup>48</sup> Tapio Raunio elabora argomenti che evidenziano il mancato coinvolgimento dei parlamenti nazionali nel metodo di coordinamento aperto; cfr. T. Raunio, *Does OMC Really Benefit National Parliaments?*, in "European Law Journal", vol. 12, No. 1, 2006, pp. 130-131. Per tesi più favorevoli ad un coinvolgimento dei parlamenti, cfr. F. Duina – M. J. Oliver, *National Parliaments in the European Union: Are There Any Benefits to Integration?*, in "European Law Journal", vol. 11, No. 1, 2005, pp. 173-195 e F. Duina – M. J. Oliver, *To the Rescue of National Parliaments: A Reply to Raunio*, in "European Law Journal", vol. 12, No. 1, 2006, pp. 132-133.

coordinamento fra i Ministri, rafforzando la visibilità di alcune problematiche, e forgiando una cultura dell'integrazione europea che il metodo tradizionale stenta a creare, soprattutto in Italia. Il metodo di coordinamento aperto potrebbe, dunque, servire per interiorizzare i principi comunitari e farli assorbire alla maggioranza politica, e, di lì, agli uffici dei Ministeri, superando così la "schizofrenia" di fondo che riveste in Italia il processo di integrazione comunitario: da una parte, appoggio incondizionato, manifestato per lo più in modo superficiale, d'altra parte, ridimensionamento delle sue potenzialità, con il rinvio del momento di adeguamento alla normativa comunitaria. L'efficacia del metodo aperto di coordinamento si gioca, dunque, su un piano diverso da quello del tradizionale metodo comunitario, rafforzando la partecipazione degli organi di vertice alla fase ascendente e motivandoli attraverso sanzioni "informali" fatte di contatti e di visite in loco. Più arduo pare, invece, l'impatto sulla fase applicativa, per lo meno nel breve termine, ove l'ombra dei vecchi problemi applicativi riguardanti la forma di governo permane e impregna di sé le nuove soluzioni e gli interessi consolidati fanno muro e rendono difficoltosa la promozione di rinnovamenti.

Ma, forse, il futuro del metodo aperto di coordinamento si gioca sulla sua capacità di rinnovarsi, di migliorare alcune sue ambiguità e di trovare nuovi alleati istituzionali. Il Parlamento europeo si è espresso recentemente in tal senso.<sup>49</sup> Tuttavia, la scelta del Trattato costituzionale è stata nel senso di non riconoscere la procedura del metodo di coordinamento aperto come disciplina di carattere generale, contrariamente ai suggerimenti emersi in sede di lavori preparatori.<sup>50</sup> Infatti, esso è stato previsto solo per alcune politiche (quali occupazione, politiche sociali, ricerca e sviluppo tecnologico) e per i settori nei quali l'Unione europea può svolgere un'azione di sostegno (quali sanità pubblica e industria). Per il momento, dunque, non esiste un solo metodo di coordinamento aperto, ma tanti quanti sono le politiche a cui viene applicato.

---

<sup>49</sup> Vedi Parlamento europeo, *Implicazioni istituzionali e legali dell'uso degli strumenti di "soft law"*, Risoluzione non legislativa adottata il 4 settembre 2007, INI/2007/2028.

<sup>50</sup> Per i lavori preparatori e il testo commentato della Costituzione europea, cfr. F. Barazzoni – V. Cerulli-Irelli, *Gli atti dell'Unione*, in F. Bassanini – G. Tiberi, "La Costituzione europea. Un primo commento", Il Mulino, Bologna, 2004, p. 211.