

## Metodo aperto di coordinamento

**Chiara Romano**

*Il metodo aperto di coordinamento rappresenta una terza via tra cooperazione intergovernativa e metodo comunitario, in quanto lascia un ampio margine di manovra agli Stati membri assicurando allo stesso tempo all'Unione un ruolo di guida attraverso una procedura di confronto tra le azioni dei paesi europei in un contesto di apprendimento reciproco.*

*Il Mac era stato disegnato per assicurare le necessarie trasformazioni istituzionali e una rinnovata legittimità democratica all'Unione; tuttavia, come molta letteratura evidenzia, l'estensione del metodo aperto di coordinamento non sembra aver raggiunto*

*questi obiettivi. Inoltre, se nel nuovo Trattato sono istituzionalizzate le competenze di coordinamento dell'Unione, non viene realizzata una compiuta costituzionalizzazione del Mac. L'incorporazione della Carta di Nizza nel diritto primario europeo mette in luce però l'avanzamento del processo di «costituzionalizzazione dell'«Europa sociale»»: i diritti sociali assurgono ora a valori fondanti del processo d'integrazione. Ciononostante, le garanzie accordate a livello nazionale ai diritti sociali dai giudici e dalle Corti costituzionali, non possono ritenersi fungibili con quelle accordate dall'ordinamento comunitario.*

RPS

parola chiave 2

### 1. Introduzione

Sebbene la storia dell'integrazione europea abbia registrato l'emergere di nuovi modelli di governance<sup>1</sup>, ben prima della nascita del Metodo aperto di coordinamento (Mac), annunciato dal Consiglio europeo nel marzo del 2000 come strumento principe della più ampia Strategia di Lisbona per fare dell'Unione «l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo», il metodo è ormai saldamente as-surto a paradigma della nuova governance europea almeno nel settore della politica sociale<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Si pensi, ad esempio, alla comitologia, all'istituzione di agenzie specializzate e allo stesso dialogo sociale.

<sup>2</sup> Tra le iniziative da intraprendere nell'ambito della strategia globale lanciata a Lisbona il Consiglio europeo aveva previsto anche la modernizzazione del «modello sociale europeo, investendo nelle persone e combattendo l'esclusione so-

Il Mac è una nuova forma di coordinamento delle politiche nazionali<sup>3</sup>, che mira a promuovere l'impegno degli Stati membri a collaborare per ricercare insieme soluzioni innovative a problematiche complesse e d'interesse comune. Esso è basato su: «la definizione di orientamenti dell'Unione in combinazione con calendari specifici per il conseguimento degli obiettivi da essi fissati a breve, medio e lungo termine; la determinazione [...] di indicatori quantitativi e qualitativi e di parametri di riferimento [...] intesi come strumenti per confrontare le buone prassi; la trasposizione di detti orientamenti europei nelle politiche nazionali e regionali fissando obiettivi specifici e adottando misure che tengano conto delle diversità nazionali e regionali; [nonché il] periodico svolgimento di attività di monitoraggio, verifica e valutazione *inter pares* organizzate nel quadro di un processo di apprendimento reciproco» (Consiglio europeo, 2000a, par. 37). Lo scopo è la convergenza delle politiche nazionali verso obiettivi comuni attraverso una procedura calendarizzata guidata dall'Unione europea che a tal fine possiede poteri di indirizzo e nessuna competenza legislativa o autorità sanzionatoria.

Si tratta di un metodo alternativo o complementare all'armonizzazione particolarmente adatto a incoraggiare la cooperazione degli Stati membri in settori complessi e politicamente sensibili in cui i poteri dell'Unione previsti dai trattati sono limitati o le diversità dei sistemi nazionali impediscono l'armonizzazione, oppure gli Stati sono riluttanti a cedere parte della propria sovranità. In settori quali quello del welfare, in cui i governi nazionali sono restii a perdere il controllo delle politiche interne legate alla salvaguardia di valori costituzionali di cittadinanza, strategiche per la creazione e il mantenimento del consenso elettorale e in larga parte dipendenti dalle disponibilità di bilancio, è facile comprendere come i paesi europei si siano lasciati sedurre da un progetto *soft*<sup>4</sup> di cooperazione volto alla

ciale». In questa sede è stato anche deciso di avviare un processo di coordinamento nel settore delle politiche di lotta contro la povertà (si veda Consiglio europeo, 2000a, parr. 5 e 32).

<sup>3</sup> Il Mac è mutuato dal modello del coordinamento delle politiche per l'occupazione lanciato dal Consiglio europeo di Lussemburgo nel novembre del 1997 e istituzionalizzato nel Trattato di Amsterdam, quale versione «morbid» del meccanismo di coordinamento «forte» delle politiche fiscali ed economiche previsto dal Trattato di Maastricht nell'ambito dell'Unione economica e monetaria (Uem) (si vedano de la Porte e Pochet, 2002; Hodson, 2004; Sacchi, 2006).

<sup>4</sup> La nozione di *soft law* indica «atti eterogenei nelle funzioni, autorità e procedu-

graduale modernizzazione delle politiche sociali nazionali, basato su una tecnica regolativa non vincolante, rispettosa delle prerogative degli Stati e delle diversità dei modelli sociali nazionali, piuttosto che dall'elaborazione di una politica comune fondata sull'integrazione positiva, vale a dire sull'adozione e sull'imposizione dall'alto di politiche e regole uniformi, cogenti per gli Stati membri e giustiziabili per gli individui che eventualmente ne siano destinatari (*hard law*).

Sebbene il nuovo modello di governance della politica sociale europea delineata dal Consiglio europeo di Lisbona non si basi soltanto sul Metodo aperto di coordinamento, ma trovi il suo completamento nel dialogo sociale e, con l'entrata in vigore del nuovo Trattato<sup>5</sup>, nell'affermarsi a livello europeo di un catalogo di diritti sociali fondamentali, il Mac si è imposto come strumento principe dell'azione dell'Unione in materia sociale impossessandosi del ruolo centrale che l'*hard law*, finalizzata all'armonizzazione dei sistemi sociali nazionali, aveva svolto nell'Europa delle origini; ruolo peraltro ancora limitato all'ambito circoscritto di settori tradizionali del welfare, quale quello della protezione dei lavoratori (Giubboni, 2004a).

A seguito dell'avvio nel novembre del 1997 del processo di Lussemburgo, immediato antesignano del Mac, che ha anticipato l'attuazione della Strategia europea per l'occupazione introdotta dal Trattato di Amsterdam<sup>6</sup>, il metodo è stato velocemente esteso ad altre aree della politica sociale, quali la lotta alla povertà e all'esclusione sociale (Consiglio europeo, 2000b, par. 20), le politiche pensionistiche (Consiglio europeo, 2001, par. 32) e l'assistenza sanitaria

re», ma «omogenei nell'inevitabilità a creare diritto oggettivo», cioè norme di comportamento vincolanti per i rispettivi destinatari: cittadini o Stati (cfr. De Minico, 2008, p. 327).

<sup>5</sup> Il 13 dicembre del 2007, i capi di Stato e di governo dei 27 Stati membri hanno firmato il Trattato di Lisbona. Il nuovo Trattato sebbene non abbia carattere costituzionale, introduce nei trattati sull'Unione europea (Tue) e sulla Comunità europea (Tce) che restano in vigore – il primo mantenendo la propria denominazione e il secondo assumendo il titolo Trattato sul funzionamento dell'Unione (Tfu) – la parte essenziale delle innovazioni del progetto di trattato costituzionale predisposto dalla Convenzione europea e adottato dalla conferenza intergovernativa nel giugno del 2004, poi naufragato a seguito dell'esito negativo del referendum in Francia e Olanda. Il nuovo Trattato entra in vigore il 1° dicembre 2009 essendo stato ratificato dai 27 Stati membri.

<sup>6</sup> Tit. VIII Tce (si veda ora Tit. IX Tfu).

(Consiglio europeo, 2004, par. 24), nonché ad altri settori come l'istruzione e la formazione professionale, la ricerca, la società dell'informazione, l'immigrazione, la politica per le imprese, l'ambiente, ecc.

D'altra parte, l'impegno marginale dell'Unione in campo sociale all'alba del XXI secolo era ormai diventato politicamente inaccettabile a causa dell'emergere di nuovi rischi sociali, connessi a fenomeni simili nei vari paesi europei<sup>7</sup>, accanto a vecchi problemi socio-economici comuni<sup>8</sup>, che rendevano necessari interventi di riorganizzazione dei sistemi nazionali di welfare in un contesto di ridotte capacità di manovra per i governi nazionali dovuto, peraltro, all'approfondimento della stessa integrazione europea nel settore economico e monetario (Sharpf, 2002; Sacchi, 2006; Hemerijk, 2008). In una logica funzionalista potremmo, nei fatti, attribuire il sorgere a livello europeo di questo nuovo modello di governance in campo sociale a un effetto di *spill-over* (ricaduta) del progredire dell'integrazione comunitaria del mercato unico e della concorrenza, nonché del completamento dell'Unione economica e monetaria (Uem). Ciò, in quanto la prima, attraverso la tecnica dell'integrazione negativa basata sul principio del mutuo riconoscimento e sull'attivismo della Corte di Giustizia, ha ridotto le capacità di regolazione interna degli Stati membri, mettendo in pericolo anche istituti storici del welfare state<sup>9</sup>; il secondo ha imposto dei vincoli stringenti alle politiche di bilancio dei paesi aderenti limitando, da un lato, l'autonomia di spesa e le conseguenti scelte politiche nazionali e comportando, dall'altro, l'esigenza di riforme strutturali interne (Sharpf, 2002; Sacchi, 2006; Hemerijk, 2008).

<sup>7</sup> Si fa riferimento all'invecchiamento demografico, al cambiamento delle relazioni familiari, al crescere dell'immigrazione, al rapido sviluppo delle tecnologie, nonché all'internazionalizzazione economica e finanziaria (si vedano Ferrera e Sacchi, 2007; Hemerijk, 2008).

<sup>8</sup> A titolo esemplificativo, disoccupazione, stagnazione della produttività, ecc.

<sup>9</sup> Si pensi, ad esempio, allo smantellamento, attraverso la giurisprudenza della Corte di Giustizia in attuazione del diritto comunitario della concorrenza, dei monopoli pubblici del collocamento e dei monopoli previdenziali nazionali (si veda al riguardo Giubboni, 2003).

## 2. Il Mac come tecnica privilegiata dell'azione politica europea in campo sociale

Per alcuni studiosi, il Mac rappresenta un modello di governance<sup>10</sup> sociale a vocazione «universale» (Giubboni, 2004a) atto a produrre quelle trasformazioni istituzionali che la stessa Commissione europea aveva individuato nel Libro bianco sulla governance come necessarie per riformare il modo in cui l'Unione esercita le sue competenze a livello europeo in un contesto, da un lato, di generalizzata sfiducia dei cittadini nelle istituzioni europee e, dall'altro, di aspettativa nell'Unione, percepita dai medesimi cittadini come la sede più adeguata per la risoluzione di problemi complessi della società contemporanea ai quali i governi nazionali non sono più in grado di far fronte<sup>11</sup>.

Il Mac si è presto consolidato nel sistema europeo in quanto strumento di governance più congeniale al mutato contesto socio-politico caratterizzato dall'allargamento dell'Unione a nuovi paesi e dall'incrementata diversità dei modelli sociali nazionali, dall'esigenza di superare le rigidità e inefficienze del *metodo comunitario* e dell'armonizzazione positiva, nonché dalla sopravvenuta inadeguatezza dell'originaria «divisione del lavoro» tra l'Unione e gli Stati membri in campo economico e sociale (Ferrera e Sacchi, 2007). Con il progredire dell'integrazione economica nel mercato unico e il completamento dell'Uem, questa separazione di competenze, che vedeva l'attribuzione a livello europeo delle attività volte alla creazione di un mercato aperto e concorrenziale e il mantenimento della sovranità del welfare in capo ai governi nazionali, è infatti entrata progressivamente in crisi poiché l'internazionalizzazione dell'economia e l'accresciuta interdipendenza delle politiche nazionali, insieme alle sopravvenute trasformazioni sociali, hanno messo in discussione la capacità di affrontare e gestire le problematiche sociali da parte dei governi centrali dei paesi europei.

<sup>10</sup> Prendendo in prestito il linguaggio della Commissione europea, «il concetto di “governance” designa le norme, i processi, e i comportamenti che influiscono sul modo in cui le competenze sono esercitate a livello europeo» (Commissione europea, 2001, p. 8).

<sup>11</sup> A tal fine la Commissione aveva proposto di sostituire il modello autoritativo, gerarchico e lineare di governo «secondo il quale le politiche sono adottate ed imposte dall'alto [...] con un “circolo virtuoso” basato sul feedback, sulle reti e sulla partecipazione a tutti i livelli dalla definizione delle politiche fino alla loro attuazione» e di fare ricorso all'utilizzo di «strumenti di tipo non legislativo» (si veda Commissione europea, 2001, pp. 4 e 11).

Il quadro istituzionale che ne emerge è quello di una profonda trasformazione istituzionale nel decision-making europeo caratterizzata dal passaggio dall'*hard law* alla *soft law*, dall'armonizzazione basata sul *metodo comunitario* classico, alla regolazione leggera basata su un nuovo strumento di governance, che favorisce l'emergere di soluzioni politiche dal basso verso l'alto, combinando in un quadro di valori e obiettivi condivisi, apprendimento reciproco e controllo reputazionale, attraverso il confronto tra diverse soluzioni adottate da attori politici differenti e la pubblicità di indicatori di performance nazionali (Damonte, 2006).

Si è pertanto passati dalla rigidità dell'*hard law*<sup>12</sup>, che presuppone l'imposizione di diritti e obblighi puntuali e l'operatività di meccanismi giurisdizionali e sanzionatori in caso di inottemperanza, alla flessibilità della regolazione per principi della *soft law*, basata su un nuovo processo di governo caratterizzato da procedure stabili e reiterate nel tempo che permettono, anche grazie alla valutazione e alla revisione periodica, di modificare e ricalibrare regolarmente le decisioni politiche, nonché di fare affidamento su meccanismi di pressione indiretti e orizzontali per garantirne l'osservanza<sup>13</sup>. La generalizzazione di precetti uniformi tramite la coercizione viene quindi sostituita con un modello decisionale che favorisce la condivisione delle decisioni politiche da parte degli attori coinvolti i quali contribuiscono, ciascuno secondo la propria competenza e le proprie risorse, alla risoluzione dei problemi comuni, elaborando soluzioni che sono il risultato della loro interazione e influenza reciproca attraverso dinamiche di confronto e di apprendimento<sup>14</sup>.

<sup>12</sup> La legislazione comunitaria resta in vigore fino a quando non viene modificata o abrogata; ciò, può avvenire soltanto attraverso le procedure istituzionali previste dai trattati per la sua adozione, procedure queste, impegnative per i governi nazionali che devono sopportare alti costi decisionali. Uno dei limiti infatti della regolamentazione comunitaria tramite la tecnica dell'armonizzazione positiva è che essa viene percepita dai governi nazionali tanto più irreversibile quanto più è impegnativo il processo per il suo cambiamento (si veda *infra*, par. 4).

<sup>13</sup> L'osservanza del precetto è infatti affidata alla sua capacità di persuasione, dipendendo da una scelta libera e razionale dei soggetti interessati.

<sup>14</sup> Non deve tuttavia dimenticarsi che la dottrina ha da tempo individuato anche nel campo dell'*hard law* la tendenza verso una tecnica legislativa volta a individuare principi direttivi comuni piuttosto che regole precise e uniformi. Un esempio di questa tendenza può essere ritrovato nelle direttive 97/81/Ce del 15 dicembre 1997 sul lavoro part-time e 2003/88/Ce del 4 novembre 2003 sull'orario di lavoro (si vedano de Schutter, 2004; Sciarra, 2005; Caruso, 2005).

In questo passaggio, ritroviamo il superamento di forme di governo autoritative tradizionali, proprie del government, imperniate sull'esercizio del potere coercitivo e su relazioni gerarchiche che implicano, in una logica verticale, la subordinazione di un livello di governo ad un altro, una chiara separazione di competenze tra istituzioni e la gerarchia delle fonti di diritto. Assistiamo, invece, nel contesto europeo all'espandersi di una nuova modalità multilivello di governance che comprende l'intrecciarsi di competenze, in una logica collaborativa finalizzata alla risoluzione di problemi comuni e di livelli decisionali diversi (sopranazionale, nazionale e subnazionale), la costruzione di nuove arene negoziali e nuove procedure per il confronto inter-istituzionale e l'interazione di diversi attori pubblici e privati nel processo decisionale (Sabatini, 2005).

Queste le prerogative del nuovo modello di governo che viene definito «aperto» sia poiché, rispetto all'*hard law*, consente agli Stati membri di poter beneficiare di un ampio margine di manovra per adeguare le regole *soft* definite a livello europeo (orientamenti, strumenti e politiche) ai differenti contesti nazionali regionali e locali, sia in quanto è aperto alla partecipazione di vari attori della società che vengono coinvolti nel processo di definizione, implementazione e monitoraggio delle politiche nazionali in vista del raggiungimento di obiettivi condivisi. Queste stesse prerogative spingono taluni studiosi a guardare al Mac come ad «un passo verso una più ricca e costruttiva nozione di sussidiarietà» (Hemerijk, 2008, p. 79). Sussidiarietà<sup>15</sup>, peraltro, non solo di tipo verticale, poiché il Mac promuove la collaborazione di diversi livelli di governo (Unione, Stati membri, autorità regionali e locali), ma anche di tipo orizzontale, in quanto il metodo mira ad includere nel processo decisionale anche attori non istituzionali che, per la prima volta, condividono responsabilità con il settore pubblico: le parti sociali, la società civile, le associazioni rappresentative<sup>16</sup>.

<sup>15</sup> Si fa qui riferimento ad una nozione dinamica e sperimentale di sussidiarietà teorizzata da alcuni autori che, rispetto alla nozione tradizionale, è volta a esaminare le interazioni tra diversi livelli di governo e settori d'azione per la risoluzione di problemi complessi, piuttosto che ad individuare il livello di governo più appropriato al settore d'intervento attraverso la fissazione di confini chiari tra le competenze esercitate ai diversi livelli (si vedano de Búrka, 2003; Zeitlin, 2005).

<sup>16</sup> Fin dalla nascita del Metodo aperto di coordinamento il Consiglio europeo ha sottolineato l'importanza di adottare «un'impostazione totalmente decentrata [...] coerentemente con il principio di sussidiarietà», volta ad assicurare la parte-

Esaltando il consenso, l'efficacia dei risultati e il coinvolgimento di tutti gli attori interessati<sup>17</sup>, il Mac, a differenza dei tradizionali strumenti di *soft law* utilizzati nel contesto comunitario<sup>18</sup>, può pertanto pretendere di essere annoverato quale paradigma della nuova governance europea in grado di assicurare una rinnovata legittimità all'Unione, bisognosa di sviluppare strumenti efficaci di produzione di politiche pubbliche. Se la legittimità dell'Unione, come aveva rilevato anche la Commissione nel Libro bianco sulla governance, è legata alla possibilità dei cittadini e delle organizzazioni della società civile di partecipare alla definizione e alla attuazione delle politiche europee, nonché alla capacità del governo sopranazionale di fornire risposte adeguate pertinenti ed efficaci a problemi comuni<sup>19</sup>, è di conseguenza possibile ritrovare in questa nuova forma di regolazione delle politiche sociali una «dimensione alternativa di legittimazione» per l'Unione europea (Zeitlin, 2005).

cipazione attiva degli Stati membri, dei livelli regionali e locali, delle parti sociali e della società civile «mediante diverse forme di partenariato» (Consiglio europeo, 2000a, par. 38). Questo approccio è stato rafforzato con il rilancio della Strategia di Lisbona nell'ambito del quale, alla platea degli attori interessati da coinvolgere, si aggiungono anche i parlamenti nazionali (Consiglio europeo, 2005, par. 6).

<sup>17</sup> Favorendo la partecipazione di attori istituzionali e non, nell'elaborazione e nell'attuazione delle decisioni, il nuovo modello di governo permette che siano rappresentate e tenute in considerazione le diverse istanze e prospettive di cui questi sono portatori e che informazioni necessarie a conferire efficacia alle medesime soluzioni siano inserite nel processo decisionale direttamente dagli attori che le detengono: di conseguenza, esso agevola l'emergere dal basso verso l'alto di soluzioni condivise ed efficaci a problemi comuni, mantenendo in capo agli attori istituzionali la responsabilità per la realizzazione delle soluzioni concordate. La flessibilità delle procedure di decision-making e i costi decisionali più bassi favoriscono inoltre l'elaborazione da parte degli attori istituzionali di soluzioni meglio capaci di adeguamenti e revisioni progressive a fronte di cambiamenti nei problemi da risolvere o nei relativi contesti (si vedano, al riguardo, Caruso, 2005; Garcia, Cardesa-Salzmann e Pradel, 2006; Damonte, 2006; Giuliani, 2007).

<sup>18</sup> Si veda sul punto Caruso (2005), che distingue tra *soft law* di prima generazione (comunicazioni, linee guida, codici condotta, raccomandazioni, pareri, ecc.) e *soft law* di seconda generazione (Mac, Strategia europea per l'occupazione – Seo, processo di coordinamento delle politiche economiche, ecc).

<sup>19</sup> In queste due direzioni alcuni studiosi parlano di *input* e *output legitimacy* (si vedano Damonte, 2006; Giuliani, 2007).



### 3. Il Mac tra metodo comunitario e cooperazione intergovernativa

Grazie alla sua flessibilità, il metodo è stato sviluppato e adeguato tramite approcci empirici alle specificità di ciascun settore d'azione in cui è stato utilizzato. Come ha evidenziato il Gruppo di lavoro sull'Europa sociale nell'ambito dei lavori della Convenzione che ha predisposto lo sfortunato progetto di trattato costituzionale, a partire dal Consiglio europeo di Lisbona il metodo è stato applicato in modo diverso a settori diversi, concependosi di volta in volta una procedura ad hoc, nella quale magari si ignoravano taluni degli elementi dell'esemplare delineato a Lisbona o ne venivano aggiunti di nuovi. Per tali ragioni, dovremmo più correttamente declinare al plurale la nozione di Mac in quanto ci troviamo di fronte a più «metodi aperti di coordinamento» o a diverse declinazioni dello stesso metodo (Gruppo XI «Europa sociale», 2003, par. 43). I processi di coordinamento delle politiche nazionali integrati nella Strategia di Lisbona differiscono, infatti, grandemente<sup>20</sup> in relazione agli scopi, alle modalità di funzionamento e alle basi legali (Natali e de la Porte, 2009). Secondo una graduazione delle potenzialità di convergenza delle politiche nazionali possiamo posizionare i diversi processi di coordinamento inseriti nella Strategia di Lisbona lungo una linea continua che va dal semplice benchmarking (valutazione delle politiche nazionali secondo parametri di riferimento) a un processo istituzionalizzato di monitoraggio multilaterale, passando attraverso la definizione di obiettivi comuni a livello europeo, lo svolgimento di programmi di *peer review*, la formulazione di piani d'azione nazionali, l'utilizzo di indicatori statistici, ecc. (Rhodes, 2005).

<sup>20</sup> A titolo esemplificativo, nell'ambito del coordinamento delle politiche occupazionali, il Consiglio, su raccomandazione della Commissione, può rivolgere raccomandazioni agli Stati membri ma questo potere non è previsto negli altri processi di coordinamento aperto nel settore sociale. Obiettivi quantitativi sono stati finora fissati a livello europeo soltanto per l'occupazione. Indicatori statistici comuni, che consentono di misurare e comparare le performance nazionali, sono stati definiti nei processi di coordinamento riguardanti l'occupazione, l'inclusione sociale, ma soltanto recentemente per le politiche pensionistiche e non ancora per la sanità. Programmi di *peer review*, volti a promuovere il trasferimento delle migliori pratiche da un paese all'altro, sono stati organizzati nell'ambito del processo di coordinamento riguardante l'occupazione, l'inclusione sociale e, in misura minore, per politiche pensionistiche, ma sono assenti nel processo di coordinamento in materia di sanità.

Questa grande eterogeneità che caratterizza le varie declinazioni del metodo non sorprende se consideriamo che in ogni settore d'azione dell'Unione sono utilizzate procedure decisionali e strumenti (*hard* e *soft*) diversi che vedono la partecipazione dei medesimi attori politici con poteri e modalità di esercizio del potere differenti<sup>21</sup>. Basti pensare ai diversi meccanismi decisionali previsti rispettivamente nell'ambito delle politiche di primo, secondo e terzo pilastro. Sebbene il Trattato di Lisbona abbia previsto di semplificare questo sistema, abolendo l'originaria struttura in pilastri, restano tuttavia ancora delle tracce dell'impianto originario che si riflettono in una certa diversità di procedure decisionali e di strumenti utilizzabili nei vari settori d'intervento dell'Unione (Ziller, 2007).

In questo quadro variegato di strumenti e procedure possiamo ancora individuare due modelli decisionali che costituiscono i cardini attraverso i quali si esercita il potere dell'Unione: il *metodo comunitario*<sup>22</sup> e quello *intergovernativo*<sup>23</sup>.

Il *metodo comunitario* è preordinato a comporre gli interessi nazionali in vista del perseguimento degli obiettivi dell'integrazione delineati dai

<sup>21</sup> Sono infatti le pertinenti disposizioni degli stessi trattati che definiscono la procedura decisionale e gli strumenti di volta in volta applicabili.

<sup>22</sup> Il *metodo comunitario* è la pietra angolare dell'integrazione europea essendo basato su una logica d'integrazione fra gli Stati membri. Esso implica il monopolio esclusivo dell'iniziativa legislativa della Commissione (l'istituzione indipendente garante dell'interesse generale dell'Unione), mentre il potere legislativo e di bilancio è condiviso tra il Consiglio dell'Unione (che rappresenta gli Stati membri) e il Parlamento europeo (l'assemblea rappresentativa dei cittadini dell'Unione). La regola generale per l'adozione delle decisioni in seno al Consiglio è la votazione a maggioranza qualificata. L'uniformità nell'interpretazione e nell'applicazione del diritto è garantita dalla Corte di Giustizia. Con il Trattato di Lisbona il metodo comunitario diventa la procedura ordinaria per l'adozione degli atti legislativi (artt. 289 e 294 Tfu).

<sup>23</sup> Il *metodo intergovernativo* poggia su una logica di cooperazione intergovernativa, tipica del funzionamento delle organizzazioni internazionali ispirata al principio dell'uguaglianza tra gli Stati. Esso mira a privilegiare gli organi nazionali portatori degli interessi dei paesi membri: il Consiglio dell'Unione europea rappresenta il vero centro decisionale, mentre la Commissione e il Parlamento svolgono un ruolo limitato, la regola generale per l'adozione delle decisioni in seno al Consiglio è l'unanimità, l'iniziativa legislativa della Commissione è limitata a determinati aspetti specifici o condivisa con gli Stati membri e il Parlamento possiede un potere soltanto consultivo. In questo quadro decisionale, la Corte di Giustizia ha competenze soltanto circoscritte.

trattati attraverso i filtri dell'interesse generale, di cui è portatrice la Commissione, della rappresentanza democratica espressa dal Parlamento europeo, e della rappresentanza nazionale mediata dagli esecutivi degli Stati membri in seno al Consiglio dell'Unione. Al contrario, il *metodo intergovernativo* è volto a far prevalere gli interessi nazionali, disponendo ciascun governo di un potere di veto che, se esercitato, paralizza l'azione politica a livello europeo, impedendo di fatto l'adozione di una decisione da parte dal Consiglio.

Sia il *metodo intergovernativo* che quello *comunitario* sono processi decisionali istituzionalizzati in quanto le rispettive regole di partecipazione degli attori sono fissate nei trattati e, ove non siano rispettate, inficiano la validità delle decisioni adottate grazie a meccanismi di controllo giurisdizionale<sup>24</sup>. A differenza di queste procedure istituzionalizzate, il Mac costituisce una procedura decisionale informale in cui le regole di partecipazione dei diversi attori sono delineate soltanto nei loro tratti essenziali e dipendono dalle loro interazioni, essendo quindi suscettibili di essere sviluppate e adeguate sulla base delle specificità di ciascun settore d'azione mediante approcci empirici.

In linea generale, comunque, il metodo decisionale, al pari di quanto accade nella cooperazione intergovernativa, è caratterizzato dal limitato ruolo svolto dalle istituzioni comunitarie. La Commissione mantiene un ruolo di impulso, proponendo gli orientamenti e gli obiettivi da fissare a livello europeo, gestendo la procedura di monitoraggio e valutazione tra pari, organizzando gli scambi delle migliori pratiche, decidendo le forme di consultazione e partecipazione degli attori (Garcia, Cardesa-Salzmänn e Pradel, 2006). Ciò, tuttavia, non tanto in veste di attore politico, come nel *metodo comunitario*, in cui è il motore del processo, quanto nel ruolo di organizzatore, con la funzione di costruire il contesto e le strutture che rendono possibile la cooperazione

<sup>24</sup> Si fa riferimento, ad esempio, al ricorso alla Corte di Giustizia per annullamento nei confronti di atti delle istituzioni europee produttivi di effetti giuridici che contrastano con il diritto comunitario. Esso può essere presentato dagli Stati membri, dalle istituzioni europee e dai singoli per incompetenza, violazione delle forme sostanziali, violazione del trattato o di qualsiasi regola di diritto relativa alla sua applicazione, nonché sviamento di potere (art. 230 Tce, ora art. 263 Tfu). Si veda anche il ricorso per carenza che, su iniziativa degli Stati membri, delle istituzioni europee e dei singoli, mira a sanzionare l'assenza o l'omissione di azione da parte delle istituzioni europee quando il diritto comunitario impone un obbligo di agire, come l'obbligo di approvare un atto (art. 232 Tce, ora art. 265 Tfu).

tra i diversi attori<sup>25</sup>. Il potere di controllo della Commissione sull'applicazione da parte degli Stati membri degli orientamenti fissati a livello europeo è, infatti, sorvegliato da vicino dagli Stati membri che partecipano attivamente alla procedura di monitoraggio e valutazione tra pari (Natali, 2009).

In analogia con la logica intergovernativa, il Consiglio europeo governa il processo di coordinamento delle politiche nazionali occupando uno spazio centrale nella formazione delle decisioni politiche. Il Consiglio dell'Unione, uno dei principali decisori politici nel metodo comunitario, svolge invece nell'ambito del Mac un ruolo tecnico di supporto al Consiglio europeo, specie a seguito della Strategia di Lisbona rivista che ha rafforzato la funzione di guida generale del secondo, a scapito del primo (Commissione europea, 2005b, par. 4). Al Parlamento europeo, che si è visto progressivamente riconoscere, nell'ambito del metodo comunitario, un ruolo di co-legislatore, è invece riservata, nel quadro del Mac, una partecipazione marginale, limitata ad un semplice ruolo consultivo. L'istituzione europea decisamente assente è infine la Corte di Giustizia.

I principali attori istituzionali sono, al contrario, gli Stati membri, i quali possono esercitare la loro influenza nell'intero arco del processo, sia nella fase di definizione e di valutazione, attraverso i propri rappresentanti nel Consiglio europeo e nel Consiglio dell'Unione, sia nella fase di attuazione, quali attori individuali (Garcia, Cardesa-Salzmänn e Pradel, 2006). Anche gli esperti nazionali ed europei, all'interno dei comitati tecnici e consultivi, giocano un ruolo centrale nella realizzazione e nella specificazione dei programmi politici domestici e nell'integrazione nel contesto nazionale degli obiettivi definiti a livello europeo<sup>26</sup>. Ciò contribuisce a aumentare l'influenza dei governi nazio-

<sup>25</sup> Ciononostante, la Commissione ha cercato di ritagliarsi un ruolo attivo nel processo utilizzando tutte le opportunità offerte dal Trattato sia diffondendo la conoscenza dei processi di coordinamento aperto tra gli attori non istituzionali (parti sociali, società civile e comunità accademica), sia incoraggiando la creazione di reti istituzionali per promuoverne la partecipazione (si vedano Garcia, Cardesa-Salzmänn e Pradel, 2006, con specifico riferimento alla Seo).

<sup>26</sup> Si tratta dei due comitati per l'occupazione e per la protezione sociale formati da esperti nazionali ed europei istituzionalizzati rispettivamente dal Trattato di Amsterdam (art. 130 Tce, ora art. 150 Tfu) e di Nizza (art. 144 Tce, ora art. 160 Tfu), con compiti di supporto tecnico nell'ambito del coordinamento delle politiche occupazionali, il primo, e nel quadro dei processi di coordinamento sull'inclusione sociale, le pensioni e la sanità, il secondo. Nell'ambito della Seo, un ruolo consultivo è inoltre svolto dal Comitato delle Regioni, composto da rap-

nali e rende poco trasparente il processo deliberativo a differenza di quanto accade nell'ambito del *metodo* istituzionale *comunitario*, in cui le decisioni sono messe ai voti e le sedute sono pubbliche<sup>27</sup>.

#### 4. Il Mac e i suoi sostenitori

Com'è stato sottolineato, il Mac non crea regole uniformi che gli Stati sono obbligati ad adottare, bensì indirizzi volti ad orientare le loro azioni. L'assenza di coercitività degli orientamenti e degli obiettivi fissati a livello comunitario è comunque suscettibile di favorire approcci collaborativi da parte dei governi nazionali evitando di esacerbare interessi egoistici di carattere domestico e di generare giochi non cooperativi che possono sfociare nella paralisi del processo decisionale o nel rifiuto dei governi a progredire verso la via dell'integrazione.

Alcuni studiosi, che vedono in questo nuovo metodo di governance un'alternativa al metodo comunitario, ne sottolineano infatti rispetto al primo, le potenzialità in termini di utilità, efficienza e flessibilità sotto il profilo del decision-making (ad esempio, Sciarra, 2005). Tuttavia, gli stessi studi non nascondono che questi vantaggi potenziali non sono adeguatamente bilanciati da altri svantaggi in termini di legittimità democratica, elemento di cui il Mac è carente, nelle sue diverse varianti applicative, specie sotto i profili dell'attiva partecipazione di diversi attori, dell'integrazione nel dibattito politico nazionale e della trasparenza nei riguardi dell'opinione pubblica e dei media (ad esempio, Radaelli, 2003).

presentati delle comunità regionali e locali degli Stati membri (art. 128 Tce, ora art. 148 Tfu), nonché dal Comitato economico e sociale in cui siedono i rappresentanti nazionali degli imprenditori e dei lavoratori e, a seguito delle modifiche introdotte dal Trattato di Nizza, anche quelli della società civile organizzata (art. 257 Tce, ora art. 300 Tfu).

<sup>27</sup> Sebbene le deliberazioni del Consiglio non siano, in linea di principio, pubbliche, qualora il Consiglio deliberi su atti da adottare con la procedura di codecisione, la discussione è aperta al pubblico sia, in occasione della presentazione delle principali proposte legislative da parte della Commissione e del successivo dibattito nell'ambito del Consiglio, sia quando si tratta di deliberazioni finali del Consiglio: in questi casi, i risultati delle votazioni, le dichiarazioni di voto e i verbali sono resi pubblici. La trasparenza e la pubblicità dei lavori del Parlamento è inoltre garantita dal carattere pubblico dei dibattiti in commissione e in seduta plenaria, nonché dalla pubblicazione dei relativi verbali.

RPS

parola chiave 2

Altri studiosi, che vedono in questa nuova forma di governance un metodo complementare a quello comunitario, aggiuntivo agli strumenti decisionali esistenti, ne evidenziano, invece, non solo le potenzialità in termini di efficacia delle azioni dell'Unione, ma anche in termini di rafforzamento della legittimità democratica e della trasparenza, mettendone in evidenza il carattere inclusivo, deliberativo e sperimentale (ad esempio, de la Porte e Nanz, 2004; Zeitlin, 2005; Caruso, 2005). Attraverso l'ampliamento della platea degli attori coinvolti, l'espandersi del Mac tra le tecniche privilegiate d'azione dell'Unione, renderebbe, infatti, possibile integrare nel processo decisionale europeo non solo soggetti istituzionali tradizionali, quali i governi nazionali e le parti sociali, ma anche la società civile, le associazioni rappresentative e le autorità regionali e locali in un processo realmente deliberativo che avvicina i cittadini alle istituzioni europee. Il monitoraggio sistematico e strutturato a livello sopranazionale di esperienze politiche decentrate e la partecipazione al processo di una molteplicità di attori faciliterebbe, inoltre, la produzione di informazioni e conoscenze, la sperimentazione di politiche pubbliche, l'adozione di soluzioni flessibili, adattabili e revisionabili. Rispetto agli altri strumenti decisionali esistenti nel quadro europeo, il Mac avrebbe poi il vantaggio di poter essere efficacemente impiegato per preparare il terreno a future forme di integrazione tra Stati membri in aree in cui, sebbene il principio di attribuzione delle competenze non consenta all'Unione alcuna iniziativa, esiste una comune volontà politica degli Stati ad agire congiuntamente.

Alcuni di questi autori sottolineano inoltre come l'eterogeneità delle tradizioni e dei sistemi nazionali, anziché da ostacolo all'integrazione, rappresenterebbe nel Mac una risorsa, potendo essere sfruttata dagli attori nazionali per trovare o sperimentare soluzioni innovative emergenti dallo scambio di informazioni e dal confronto delle rispettive esperienze politiche attraverso meccanismi di apprendimento reciproco (Zeitlin, 2005; Caruso, 2005). Fondato sulla cooperazione volontaria tra gli Stati, il Mac, infatti, non pregiudicherebbe la sovranità nazionale, consentendo ai governi di fissare i propri obiettivi politici in armonia con quelli stabiliti a livello comunitario e di scegliere le politiche nazionali più adeguate ai sistemi e alle tradizioni sociali nazionali, mantenendo un'autonoma responsabilità politica nei confronti dell'elettorato. Ciò, senza doversi impegnare – come nell'ambito del *metodo comunitario* – a ricercare l'accordo degli altri governi nazionali in seno al Consiglio e l'appoggio politico del Parlamento europeo, po-

tendo mettere al contempo al riparo le decisioni domestiche da interferenze penetranti da parte delle altre istituzioni europee (Commissione e Corte di Giustizia) portatrici di interessi potenzialmente confliggenti con quello nazionale.

In conclusione, sarebbe possibile considerare il Mac come una terza via tra *cooperazione intergovernativa* e *metodo comunitario* che, per le sue caratteristiche strutturali, consente di superare sia le rigidità del *metodo comunitario* e della tecnica *hard* di armonizzazione delle politiche nazionali, sia la debolezza intrinseca alla *cooperazione intergovernativa* dovuta alla mancanza di strumenti che ne garantiscano l'osservanza, in quanto lascia un ampio margine di manovra agli Stati membri assicurando, allo stesso tempo, all'Unione, attraverso una procedura calendarizzata che mette a confronto le azioni dei paesi europei, un ruolo di orientamento delle politiche nazionali mediante sanzioni di tipo reputazionale in un quadro volto a stimolare l'apprendimento reciproco. Il metodo, offrendo un compromesso tra integrazione negativa e armonizzazione positiva, ha così consentito di superare l'originaria marginalità dell'Europa sociale dovuta non solo alla strumentalità della politica sociale rispetto agli imperativi economici del funzionamento del mercato comune e della concorrenza non distorta, ma anche alla debolezza delle sue basi giuridiche nei trattati istitutivi (Sciarra, 2004 e Giubboni 2004a).

##### *5. Il Mac e i principi della buona governance di apertura, partecipazione ed efficacia*

Apertura, partecipazione ed efficacia, oltre ad essere indicate dai sostenitori del Mac quali prerogative del metodo, rappresentano una buona parte dei principi della buona governance che la Commissione aveva individuato nel suo Libro bianco – insieme alla responsabilità e alla coerenza politica – nella prospettiva di riformare le modalità con cui l'Unione esercita i poteri che le hanno conferito i cittadini europei (Commissione europea, 2001). La letteratura scientifica che ha approfondito questi temi evidenzia, tuttavia, che l'avvenuta estensione del Metodo aperto di coordinamento alla dimensione sociale delle politiche pubbliche europee non ha accresciuto la legittimità democratica dell'Unione, né ha prodotto sostanziali progressi sotto il profilo della partecipazione di attori non istituzionali al decision-making europeo, né tanto meno ha dimostrato di aver generato i risultati richiesti in

termini di miglioramento della competitività dell'economia e del benessere dei cittadini comunitari.

Il Consiglio e la Commissione (ad esempio Consiglio europeo, 2005, parr. 9 e 39 e Commissione europea, 2005b, par. 4) hanno insistito in varie occasioni sulla dimensione partecipativa del metodo, sollecitando gli Stati a coinvolgere nell'ambito del Mac tutti gli attori interessati, compresi i parlamenti nazionali secondo le procedure proprie di ciascun paese. Questo approccio è stato confermato da ultimo nell'ambito della rinnovata Strategia di Lisbona<sup>28</sup>, nella prospettiva di migliorare la governance dei processi di coordinamento aperti avviati nell'ambito della stessa Strategia. Ciononostante, l'elaborazione dei piani nazionali d'azione da parte degli Stati membri rimane essenzialmente un esercizio interno alle burocrazie ministeriali con una modesta visibilità in molti paesi europei e con limitate opportunità per gli attori interessati di influenzare sostanzialmente gli orientamenti o i contenuti delle politiche nazionali, essendo il loro coinvolgimento spesso circoscritto a procedure formali di consultazione o informali di mera informazione (Zeitlin, 2008).

Il presunto apporto della nuova governance europea in materia sociale in termini di sviluppo di nuove forme istituzionali e paritetiche di coinvolgimento degli attori interessati, di trasparenza e decentramento dei centri decisionali, fino a giungere alla creazione di nuove comunità di governo multivello, si è infatti rivelato marginale, con qualche ecce-

<sup>28</sup> Dopo cinque anni dal varo della Strategia di Lisbona, la Commissione, a fronte di una valutazione sconcertante dei progressi conseguiti, sulla base dei lavori di un gruppo ad alto livello, ha proposto di semplificare i processi di coordinamento avviati nell'ambito della strategia unificando e razionalizzando i processi di coordinamento riguardanti l'occupazione e le politiche micro e macro economiche portandoli ad un ciclo temporale di tre anni. In questo proposta gli altri processi di coordinamento in materia sociale venivano esclusi dalla strategia. Sulla base di tali proposte, il Consiglio europeo di Bruxelles del marzo 2005 ha avviato la Strategia di Lisbona modificata per la crescita e l'occupazione prevedendo l'adozione di linee di orientamento integrate per la politica economica e per l'occupazione, sollecitando la partecipazione di tutte le parti interessate e riaffermando l'importanza della dimensione sociale della strategia. In linea con questo indirizzo politico la Commissione, grazie anche alla mobilitazione di varie Ong e alla pressione di taluni governi, ha mutato la propria posizione proponendo di mantenere in vita i processi di coordinamento in materia di lotta alla povertà, pensioni e sanità integrandoli in un unico processo triennale autonomo rispetto a quello per la crescita e l'occupazione (Commissione europea, 2005b).



zione per il processo di inclusione sociale in cui queste ambizioni sono parzialmente soddisfatte<sup>29</sup>.

Nel contesto europeo, il quadro del coinvolgimento nei processi di coordinamento aperto delle parti sociali (la cui partecipazione si realizza sia a livello politico che tecnico, sulla base di specifiche basi giuridiche) si rileva frammentario e ineguale poiché vari processi di coordinamento avviati in ambito sociale prevedono differenti modelli di consultazione e informazione<sup>30</sup>. Tuttavia, la riforma della Strategia di Lisbona (Consiglio europeo, 2005, parr. 9 e 39 e Commissione europea, 2005b, par. 4), che ha focalizzato i processi di coordinamento delle politiche nazionali sui problemi economici della crescita e dell'occupazione a scapito della sua dimensione sociale, ha avuto l'effetto di ridurre il potere di influenza esercitabile da questi attori, avendo spostato l'agenda politica europea su temi meno attinenti ai loro interessi. Gli studi scientifici al riguardo rivelano, inoltre, che l'impegno profuso dai partner sociali europei negli altri processi di coordinamento aperto in materia sociale è modesto perché alcuni dei temi trattati sono poco pertinenti alle loro priorità politiche e, più radicalmente, perché ritengono che i processi di coordinamento europeo abbiano dimostrato di avere una limitata influenza sulle politiche na-

<sup>29</sup> Partendo dalle positive evidenze empiriche del processo di inclusione sociale, in cui la mobilitazione di tutte le parti interessate nella lotta alla povertà è uno degli obiettivi del processo, al fine di superare i limiti di trasparenza e partecipazione nei processi di coordinamento esistenti, è stato argutamente proposto di integrare, nel processo di monitoraggio e valutazione, alcuni degli elementi procedurali distintivi dello stesso Mac inserendoli tra gli obiettivi generali definiti a livello europeo: benchmarking, *peer review*, monitoraggio valutazione e revisione periodici (cfr. Zeitlin, 2005, p. 226). Questa proposta di «applicare al Mac lo stesso Mac» rende evidente i limiti del metodo quale strumento per avvicinare l'Unione ai cittadini e contribuire a colmare il «deficit democratico» europeo.

<sup>30</sup> Nella Seo e negli altri processi di coordinamento avviati nel settore sociale il coinvolgimento delle parti sociali è previsto da solide basi giuridiche che obbligano il comitato per l'occupazione e quello per la protezione sociale a promuovere il loro coinvolgimento (artt. 130 e 144 Tce, ora art. 150 e 160 Tfu). In particolare, oltre alla partecipazione assicurata attraverso questi comitati consultivi, le parti sociali esprimono e rendono pubbliche le loro posizioni e valutazioni politiche a livello europeo nel Vertice sociale tripartito per la crescita e l'occupazione che precede la riunione del Consiglio europeo di primavera dedicata alla Strategia di Lisbona; vertice istituzionalizzato nel 2003 per assicurare, su base permanente, la concertazione tra le parti sociali e il Consiglio e la Commissione (decisione del Consiglio 2003/174/Ce del 6 marzo 2003).

zionali (de la Porte e Pochet, 2005; de la Porte, Natali e Pochet, 2008; Natali e de la Porte, 2009).

A livello nazionale, il coinvolgimento delle parti sociali si realizza secondo graduazioni e modelli differenti nella formulazione e attuazione delle politiche, dipendendo dalle specifiche tradizioni istituzionali, dalla struttura delle relazioni industriali di ciascun paese e dalla rilevanza delle tematiche oggetto di coordinamento rispetto alle loro tradizionali priorità politiche. La letteratura scientifica al riguardo evidenzia che la partecipazione dei partner sociali a livello nazionale, sebbene sia un imperativo politico nell'ambito della Strategia di Lisbona<sup>31</sup>, non svolge alcuna funzione centrale nell'influenzare le politiche domestiche (Ravelli, 2005). Non sussistendo un obbligo comunitario in capo agli Stati membri di favorire la partecipazione delle parti sociali, il contributo del Mac al coinvolgimento di questi attori è tanto più limitato quanto più la concertazione con i partner sociali è già integrata nelle tradizioni istituzionali del paese di riferimento<sup>32</sup>. La loro partecipazione ai processi decisionali nazionali nell'ambito di alcuni dei processi di coordinamento in materia sociale soffre, inoltre, della discrepanza tra alcuni dei temi degli orientamenti europei e le priorità politiche proprie di questi attori<sup>33</sup>.

Le opportunità di partecipazione al processo di coordinamento per le autorità regionali e locali sono, invece, condizionate dall'assetto dell'articolazione a livello nazionale delle competenze politico-amministrative nei diversi settori d'azione, nonché dalla volontà politica dei governi nazionali. Eppure, secondo alcuni studi, taluni processi di coordinamento aperto in ambito sociale hanno contribuito ad incrementare il decentramento a livello nazionale con attribuzioni di maggiori responsabilità a queste amministrazioni<sup>34</sup>. Secondo questi studi, il

<sup>31</sup> Un fondamento giuridico, sia pure vago, può invece essere ritrovato nell'art. 126, par. 2, Tce, che richiama gli Stati membri a tenere conto «delle prassi nazionali in materia di responsabilità delle parti sociali» nel considerare la promozione dell'occupazione come una questione d'interesse comune e nel coordinare le loro azioni al riguardo nel contesto europeo (de la Porte, 2007).

<sup>32</sup> In tali casi, infatti, le parti sociali preferiscono influenzare la politica nazionale attraverso i canali esistenti e consolidati all'interno dei rispettivi paesi (de la Porte, 2007; e de la Porte, Natali e Pochet, 2008).

<sup>33</sup> Si pensi ai temi della lotta alla povertà e dell'esclusione sociale (de la Porte e Pochet, 2005).

<sup>34</sup> Si vedano, con particolare riferimento alla Seo, Garcia, Cardesa-Salzmann e Pradel (2006) e, con particolare riferimento al caso italiano, Ferrera e Sacchi, 2004.

Mac avrebbe dato un apporto all'apertura di alcune sfere di partecipazione ai livelli locale, regionale e nazionale, specie nella fase di attuazione delle politiche. Al contrario, l'associazione al processo dei parlamenti nazionali, a livello informativo o consultivo, sia pure incoraggiata dalla Commissione e dal Consiglio (Commissione europea, 2005, par. 4 e Consiglio europeo, 2005 parr. 9 e 39), è soggetta alla discrezionalità dei singoli governi nazionali e non è effettiva in alcuno dei paesi europei.

Il ruolo della società civile nei processi di coordinamento aperto in materia sociale non è definito nel Trattato: in base alla sue disposizioni, i comitati di esperti che supportano i lavori nei processi di coordinamento riguardanti l'occupazione e gli altri settori sociali sono tenuti a promuovere la sola partecipazione delle parti sociali, non essendo menzionati altri attori, quali la società civile o le organizzazioni non governative<sup>35</sup>. Nel settore in cui la mobilitazione di tutti gli attori rilevanti è oggetto di un preciso impegno politico sovranazionale, vale a dire nell'ambito del processo di coordinamento di lotta alla povertà e all'inclusione sociale, costituendo uno degli obiettivi comuni definiti a livello europeo<sup>36</sup>, le organizzazioni non governative operanti nel settore, specie nei paesi in cui i loro canali di influenza sulle rispettive politiche nazionali erano originariamente meno istituzionalizzati e consolidati, hanno effettivamente sfruttato appieno il metodo come mezzo legittimo per rafforzare le loro posizioni nei confronti dei governi na-

<sup>35</sup> Artt. 130 e 144 Tce, ora artt. 150 e 160 Tfu.

<sup>36</sup> A seguito della Strategia di Lisbona rinnovata, l'avvenuta integrazione dei processi di coordinamento aperto in materia di esclusione sociale, pensioni e sanità, che ha dato avvio ad un'unica applicazione del Mac alla protezione sociale guidata da «obiettivi globali» comuni ai tre settori. In questo quadro, gli obiettivi c.d. procedurali, che originariamente caratterizzavano il solo processo di inclusione sociale, sono stati estesi all'intero processo integrato e riguardano quindi trasversalmente i tre settori d'intervento della lotta alla povertà delle pensioni e della sanità. In particolare, uno dei tre obiettivi generali approvati dal Consiglio europeo di primavera nel 2006 consiste nel «rafforzare la governance, la trasparenza e la partecipazione dei soggetti interessati all'elaborazione, all'attuazione e al monitoraggio delle politiche». Gli effetti positivi del Mac in questo settore, sia pure limitati, in termini di miglioramento della dimensione partecipativa della governance europea dovrebbero riverberarsi in tal modo sull'insieme dei tre settori d'intervento potendo allo stesso tempo fornire evidenze empiriche sulla praticabilità della teoria che vorrebbe «applicare al Mac lo stesso Mac»(cfr. *supra*, nota 28).

zionali (de la Porte, 2007). Ciò nondimeno, nel complesso, il livello di partecipazione della società civile è stato marginale, si è realizzato mediante forme di accesso informali e poco istituzionalizzate e non ha saputo coinvolgere in eguale misura tutte le istanze interessate (Kröger, 2008; Natali, 2009).

Sebbene la revisione della Strategia di Lisbona abbia posto l'accento sull'aspetto della trasparenza e, in particolare, sulla necessità di impegnarsi a tutti i livelli di governo per fornire ai cittadini informazioni adeguate, questa è rimasta, fino ad ora, essenzialmente una «questione di esperti» con un'integrazione piuttosto debole nei dibattiti politici in ambito nazionale ed europeo e un coinvolgimento limitato di altri attori interessati (de la Porte e Nantz, 2004; Garcia, Cardesa-Salzman e Pradel, 2006; de la Porte, 2007). Ciò, sia a livello dell'Unione, in cui gli esperti nazionali ed europei svolgono un ruolo centrale<sup>37</sup>, sia a livello nazionale in cui i governi rimangono i principali responsabili nell'elaborazione e nella presentazione dei piani nazionali d'azione a Bruxelles (Zeitlin e Pochet, 2005; de la Porte, Natali e Pochet, 2008). Sotto questo profilo, il Mac non sembra quindi aver consentito di superare la tradizionale equazione *soft law* diritto opaco (De Minico, 2008).

Sotto il profilo della capacità delle politiche europee di dare risposte adeguate alle problematiche comuni va constatato, insieme agli studiosi che hanno esaminato le performance economiche e sociali dell'Unione, che l'Europa del XXI secolo non si è trasformata nell'economia innovativa più competitiva e dinamica del mondo, registrando deboli tassi di crescita economica e limitati miglioramenti in termini di riduzione della disoccupazione, caratterizzati però da un aumento della flessibilità del mercato del lavoro non adeguatamente bilanciato da adeguati livelli di sicurezza sociale<sup>38</sup>.

Tuttavia, le analisi scientifiche che hanno valutato gli effetti della dimensione sociale della Strategia di Lisbona e della nuova governance europea sui processi decisionali e sulle politiche adottate a livello nazionale, pongono l'accento sugli impatti cognitivi del metodo. Secondo tali studiosi, i processi europei di coordinamento aperto in ambito

<sup>37</sup> I lavori degli esperti nel comitato per l'occupazione e in quello per la protezione avvengono a porte chiuse e i loro dibattiti non sono pubblici sebbene nei loro siti istituzionali sono liberamente accessibili taluni dei loro documenti (Zeitlin, 2005).

<sup>38</sup> Per una sintesi della letteratura scientifica sul tema delle performance economiche e sociali dell'Unione, cfr. Natali, 2009, p. 124.

sociale integrati nella Strategia di Lisbona hanno contribuito, infatti, ad influenzare i contenuti delle politiche domestiche introducendo nei dibattiti nazionali alcuni concetti elaborati a livello europeo, mostrando nuovi approcci ai decisori politici nazionali e spingendoli a rivalutare l'efficacia di politiche ormai consolidate<sup>39</sup>. Le politiche dell'Unione fondate sul Mac hanno inoltre contribuito a generare dei cambiamenti nell'agenda politica dei paesi europei facendo emergere temi prima sconosciuti e sostenendone la rilevanza politica<sup>40</sup>. Nell'opinione di questi autori altri effetti del Mac hanno riguardato anche taluni aspetti procedurali del decision-making nazionale: in alcuni casi il metodo ha fornito un apporto allo sviluppo di capacità statistiche e di progettazione prima inesistenti, ha stimolato l'integrazione orizzontale tra differenti settori dell'amministrazione e delle politiche nazionali, ha favorito l'incremento del dialogo tra amministrazioni pubbliche e attori non istituzionali e, infine, ha assecondato l'integrazione tra diverse autorità di governo territoriali (Sacchi, 2006; de la Porte, 2007; Natali, 2006 e 2009).

Ciononostante, nei paesi in cui questi sviluppi sono stati evidenziati è difficile isolare gli effetti prodotti dal Mac, in rapporto alla pressione esercitata da altre politiche europee, come l'Uem, e dalle trasformazioni generate da eventuali dinamiche endogene non dipendenti dal Mac<sup>41</sup>. Inoltre, sono stati registrati pochi casi concreti di apprendi-

<sup>39</sup> Si fa riferimento alle categorie di attivazione, prevenzione della disoccupazione, apprendimento lungo tutto l'arco della vita, invecchiamento attivo, *gender mainstreaming*, *flexicurity*, inclusione sociale. In questo senso il Mac è uno strumento suscettibile di creare un linguaggio comune a livello europeo (si vedano, al riguardo, Zeitlin, 2005; Sacchi, 2006; Natali, 2006 per il coordinamento delle politiche pensionistiche e Natali, 2009 in relazione alla Strategia di Lisbona).

<sup>40</sup> In particolare, nel settore dell'occupazione è riconosciuto che la Strategia di Lisbona ha contribuito allo sviluppo di un approccio preventivo e di politiche attive nel campo dell'occupazione (riforme di servizi pubblici di collocamento, azioni mirate a favore delle categorie più vulnerabili, ecc.). Nel campo dell'inclusione sociale ha veicolato una visione multidimensionale dell'esclusione che supera il concetto di povertà economica e, in generale, ha promosso le pari opportunità facendo emergere aspetti quali quelli della segregazione di genere in paesi dove prima non venivano percepiti come problematici (si vedano, al riguardo, Zeitlin e Pochet, 2005; Sacchi, 2006; de la Porte, Natali e Pochet, 2008).

<sup>41</sup> Va poi considerato che l'impatto diversificato dei vari processi di coordinamento aperto in campo sociale è dovuto anche alle loro differenti caratteristiche strutturali e ai loro diversi tempi di consolidamento. Inoltre, a livello nazionale,

mento diretto – dal basso verso l'alto o di trasferimento da un paese all'altro – di politiche innovative dimostrate efficaci in altri contesti (Zeitlin, 2005). In sostanza la Strategia di Lisbona non si è ancora rivelata in grado di contribuire al cambiamento o di esercitare una vera e propria «pressione europea» a prescindere dai contesti politici nazionali e dalle priorità individuate dai rispettivi governi (de la Porte, Natali e Pochet, 2008, p. 22).

### 6. Il Mac e il Trattato di Lisbona

Una delle precondizioni essenziali per avviare l'applicazione del metodo a nuovi settori di policy è la volontà politica dei governi nazionali di progredire insieme verso la via dell'integrazione. Sotto questo profilo, le fondamenta su cui poggia il Mac non sono solide, in quanto l'esecuzione degli orientamenti e degli obiettivi elaborati a livello europeo è affidata alla buona volontà degli Stati membri. L'esistenza di una solida base legittimante nel Trattato, come per la Strategia europea per l'occupazione<sup>42</sup>, e – sia pure in minor misura – per il coordinamento aperto delle politiche sanitarie, pensionistiche e di lotta all'esclusione sociale<sup>43</sup>, può operare in teoria come fattore di consolidamento del Mac. Ciononostante, tale elemento non si è rivelato nella pratica sufficiente a determinare l'intensità e la dinamicità dello sviluppo del metodo: basti pensare al coordinamento aperto avviato nel settore dell'istruzione e della formazione professionale, il quale sebbene trovi una, sia pur debole, base giuridica nel Trattato, ha conosciuto un'evoluzione piuttosto marginale (Laffan e Shaw, 2005).

L'introduzione nel Trattato di Lisbona di una disposizione che istituzionalizza le competenze di coordinamento dell'Unione, riconoscendo pari dignità al coordinamento delle politiche occupazionali rispetto a quello delle politiche economiche, e fornisce, allo stesso tempo, una esplicita base giuridica alle politiche di coordinamento in campo sociale – peraltro affermando che in questo ultimo settore l'iniziativa

il metodo viene spesso utilizzato strategicamente dai politici nazionali per legittimare o giustificare l'agenda politica domestica sulla base di meccanismi di «*blame shifting*» e «*credit claiming*»). Per gli studi sull'Italia si vedano Ferrera e Sacchi, 2004; Natali, 2006; Sacchi, 2007.

<sup>42</sup> Art. 128 Tce, ora 148 Tfu.

<sup>43</sup> Artt. 137 par. 2, 140 e 152 par. 2 Tce, ora 153, par. 2, 156 e 168, par. 2 Tfu.

dell'Unione è discrezionale – rappresenta, da questo punto di vista, un avanzamento poco significativo verso il rilancio dell'Europa sociale<sup>44</sup>. Il nuovo Trattato non realizza, infatti, come sarebbe stato auspicabile, una compiuta costituzionalizzazione del Mac<sup>45</sup>. Limitandosi ad evocare il coordinamento delle politiche nazionali, senza specificare le procedure e definire i ruoli delle parti coinvolte, la disposizione citata rappresenta l'occasione mancata per garantire scrutinabilità e maggiore trasparenza al nuovo processo decisionale, nonché – ove fosse stato rafforzato anche l'aspetto partecipativo del metodo – per potenziarne il carattere democratico<sup>46</sup>.

Sotto questo profilo merita allora di essere sottolineata le previsione degli articoli 156 e 168 del nuovo Trattato, inserite rispettivamente nei Titoli dedicati alla politica sociale e alla sanità, in quanto, nel ribadire il ruolo dell'Unione nell'ambito del coordinamento delle politiche nazionali in campo sociale, specificano le attività che la Commissione può intraprendere a tal fine, precisando che quest'ultima deve tenerne informato il Parlamento europeo. Sebbene nella specificazione di tali

<sup>44</sup> Cfr. art. 5 Tfu: «L'Unione *può* prendere iniziative per assicurare il coordinamento delle politiche sociali degli Stati membri». Per converso il par. 2 dello stesso articolo prevede che «l'Unione *prende* misure per assicurare il coordinamento delle politiche occupazionali degli Stati membri [...]». In materia di istruzione professionale, gioventù e sport il Trattato attribuisce invece all'Unione solo delle competenze c.d. «di sostegno» (art. 6 Tfu).

<sup>45</sup> Si indica con questo termine l'inserimento nei trattati di una previsione che specifichi le procedure del Mac e definisca i ruoli delle parti coinvolte. La preoccupazione che, in generale, viene sollevata da coloro che non vedono con favore la costituzionalizzazione del metodo è l'irrigidimento delle sue procedure a scapito della flessibilità dello strumento che ne favorisce l'applicazione a differenti settori di policy. Per scongiurare queste preoccupazioni, il gruppo di lavoro sull'Europa sociale, costituito nell'ambito lavori della Convenzione, aveva proposto di inserire nel progetto di trattato costituzionale una previsione generale che indicasse soltanto le caratteristiche essenziali del metodo in modo da renderlo più trasparente, pur consentendo di conservarne la flessibilità. Tale proposta era stata solo in parte recepita nel progetto finale, poi fallito, della Costituzione europea (si vedano Ziller, 2003; Giubboni, 2004a; Sciarra, 2004).

<sup>46</sup> In questa direzione, durante i lavori della Convenzione, alcuni accademici, al fine di migliorare la trasparenza e la democraticità del Mac, avevano proposto di includere nella previsione del Trattato un richiamo ai principi di trasparenza e di partecipazione di tutti gli attori interessati facendone l'oggetto di espliciti obblighi delle istituzioni comunitarie e dei paesi membri nell'attuazione del processo di coordinamento (de Búrka e Zeitlin, 2003).

attività vengano richiamati soltanto alcuni degli elementi costitutivi del Mac<sup>47</sup> e delle aree alle quali è stato applicato<sup>48</sup>, tale previsione può essere letta come una, sia pure timida, operazione volta a rafforzare il ruolo di impulso della Commissione e la democraticità del metodo attraverso l'attribuzione di una pur modesta visibilità al Mac e l'introduzione di un espresso obbligo in capo alla Commissione di associare pienamente il Parlamento europeo, che viene ad essere coinvolto in tutti i processi di coordinamento aperto nel settore sociale.

Al riguardo, potrebbero fungere da rinnovato impulso al rafforzamento del coinvolgimento delle parti sociali, delle organizzazioni della società civile e dei parlamenti nazionali nell'ambito del Mac, le disposizioni del Trattato di Lisbona che riconoscono al principio della democrazia partecipativa e alla promozione del ruolo delle parti sociali e del dialogo sociale una posizione centrale per la vita democratica dell'Unione<sup>49</sup>.

Tuttavia è l'incorporazione nel Trattato di Lisbona della Carta di Nizza – sia pure in via mediata dalla previsione dell'art. 6 del TUE che le attribuisce lo stesso valore giuridico dei trattati – che rappresenta il progresso più straordinario per l'avanzamento del processo di «costituzionalizzazione dell'Europa sociale» (Ziller, 2003; Giubboni, 2004a). Il nuovo Trattato, infatti, sebbene abbia mantenuto il cauto approccio che aveva caratterizzato l'elaborazione delle clausole sociali in occasione del progetto di trattato costituzionale, lasciando sostanzialmente invariato il quadro di competenze attribuito all'Unione in questi settori, compie quella svolta epocale che con l'abbandono della Costituzione europea sembrava destinata all'insuccesso, integrando i diritti sociali nel diritto primario europeo<sup>50</sup>. Tale operazione consacra infatti

<sup>47</sup> Si veda art. 156, par. 2 Tfu, ultima parte: rispetto al modello delineato a Lisbona, non è menzionata l'elaborazione di piani d'azione nazionali da parte degli Stati membri, la definizione di parametri di riferimento (benchmark) per la misurazione delle performance nazionali, il processo multilaterale di valutazione tra pari, nonché la possibilità di indirizzare raccomandazioni nei riguardi degli Stati membri.

<sup>48</sup> Tra le aree oggetto di coordinamento la disposizione di cui all'art. 156, par. 2 Tfu, contempla soltanto l'occupazione e la sicurezza sociale e l'art. 168 Tfu solo la sanità.

<sup>49</sup> Artt. 11 e 12 TUE e 152 Tfu. Si veda anche il Protocollo n. 1 sul ruolo dei parlamenti nazionali nell'Unione europea.

<sup>50</sup> I diritti fondamentali, compresi quelli sociali, prima dell'adozione della Carta e dell'attribuzione a quest'ultima di un valore giuridico vincolante, sono entrati a



il fondamento costituzionale dell'Europa sociale, in quanto i diritti sociali assurgono ora a valori fondanti del processo d'integrazione europea correggendo lo squilibrio che, fino a questo momento, privilegiava la tutela dei valori economici del mercato unico e, in particolare, quelli della libera circolazione e della concorrenza.

Coerentemente con questo approccio, le disposizioni sui valori e sugli obiettivi generali dell'Unione vengono significativamente riformulate arricchendole di valori sociali con l'effetto di connotare fortemente in senso sociale e non solo economico la costruzione europea<sup>51</sup>. Nella medesima direzione del rafforzamento dei principi sociali cui l'Europa deve ispirarsi è inserita nel Trattato anche una clausola sociale che prescrive all'Unione di tenere in considerazione, nella definizione e attuazione delle sue politiche e delle sue azioni, le «esigenze connesse con la promozione di un elevato livello di occupazione, la garanzia di un'adeguata protezione sociale, la lotta contro l'esclusione sociale e un elevato livello di istruzione, formazione e tutela della salute umana»<sup>52</sup>.

La costituzionalizzazione dei diritti fondamentali ad opera del Trattato di Lisbona potrebbe dare nuovo vigore a quelle teorie che intravedono nei diritti dell'uomo un completamento ideale per il Mac. Tali

far parte dell'ordinamento giuridico comunitario attraverso la giurisprudenza della Corte di Giustizia. Sin dalle sentenze «Stauder» del 12 novembre 1969 (causa 29/1969) e «Nold» del 14 maggio 1974 (causa 4/1974), la Corte ha affermato che il rispetto dei diritti fondamentali costituisce parte integrante dei principi generali del diritto, derivanti dalle tradizioni costituzionali e dagli obblighi internazionali comuni agli Stati membri in materia di diritti dell'uomo, tra cui, in particolare, la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, il cui rispetto è assicurato dalla medesima Corte nell'interpretazione e nell'applicazione del diritto comunitario. Questa forma giurisprudenziale di tutela è stata poi istituzionalizzata dai Trattati di Maastricht e di Amsterdam (art. 6 TUE). Per una efficace illustrazione dei limiti di questo meccanismo di salvaguardia e degli effetti dell'avvenuta codificazione dei diritti fondamentali con il Trattato di Lisbona si veda Cartabia (2007).

<sup>51</sup> Tra i valori dell'Unione sanciti dall'art. 2 TUE figurano la dignità, l'uguaglianza, la solidarietà e la parità tra uomini e donne e tra gli obiettivi dell'art. 3 TUE sono ora menzionati «un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale», la lotta a «l'esclusione sociale e [alle] discriminazioni» e la promozione de «la giustizia e la protezione sociali», nonché «la parità tra donne e uomini, la solidarietà tra generazioni e la tutela dei diritti del minore».

<sup>52</sup> Art. 9 Tfu. Sulla concreta operatività di questa clausola di *mainstreaming* e rispetto alla sua natura politica o vincolante, si veda Bronzini, 2008.

studi propongono di ancorare i nuovi processi di *soft law* dell'Unione in materia sociale all'*hard law* dei diritti fondamentali guardando al Metodo aperto di coordinamento come ad uno strumento adeguato per monitorare lo stato di attuazione dei diritti sanciti dalla Carta<sup>53</sup> e, in particolare, di quelli sociali, negli ordinamenti nazionali (de Schutter, 2004; Sciarra, 2004). Anche senza arrivare fino a tanto, la sola valorizzazione delle potenzialità che discendono dall'avvenuta costituzionalizzazione dei diritti sociali fondamentali nell'ordine giuridico comunitario apre degli sviluppi verso il potenziamento della dimensione sociale dell'Unione che vale la pena di indagare.

In primo luogo, com'è stato osservato (Giubboni, 2004b; Smismans, 2005), i diritti sociali riconosciuti dalla Carta possono svolgere una «funzione difensiva» contro eventuali regressi o involuzioni operate dall'Unione o dagli Stati membri, laddove intraprendano azioni che minaccino di pregiudicarne la salvaguardia. Ciò anche nei riguardi degli atti adottati nell'ambito del Mac sia dalle istituzioni comunitarie, sia dagli Stati membri allorché agiscano per dare attuazione agli orientamenti fissati a livello europeo, magari approfittando dell'ampio margine di manovra riservato loro nell'ambito del processo di coordinamento. E, invero, un controllo della Corte di Giustizia, anche nell'ambito della *soft law* di matrice europea, non può ritenersi precluso (Ravelli, 2005; Barbera, 2006; Strazzari, 2006), se si considera che l'avvenuta cessione di sovranità dagli Stati membri all'Unione in materia occupazionale e sociale, seppure sotto forma di competenze di coordinamento, è stata istituzionalizzata con il nuovo Trattato<sup>54</sup>, che gli orientamenti europei vengono adottati dal Consiglio con un atto tipico formalmente vincolante, quale la decisione, e che la giurisprudenza della Corte privilegia un approccio sostanziale per valutare la giustiziabilità degli atti comunitari, ritenendo legittimo il controllo giurisdizionale laddove questi producano effetti giuridici<sup>55</sup>. Secondo questo

<sup>53</sup> In una posizione intermedia si colloca invece Giubboni (2004a e 2004b) che propone di assicurare una maggiore coerenza tra le procedure di coordinamento aperto attualmente operanti e i diritti riconosciuti nella Carta di Nizza, immaginando che una sezione dei piani d'azione nazionale degli Stati membri venga dedicata alla verifica del rispetto di questi diritti.

<sup>54</sup> Si veda art. 5 Tfu.

<sup>55</sup> Un precedente giurisprudenziale, sia pure nell'ambito del processo di coordinamento forte delle politiche economiche, potrebbe essere rinvenuto nella sentenza della Corte di Giustizia del 13 luglio 2004, «Commissione c. Consiglio» (C-27/04) che ha annullato le conclusioni del Consiglio volte a sospendere pro-

approccio, sarebbe pertanto ipotizzabile un controllo giudiziale nei riguardi delle decisioni del Consiglio che definiscono gli orientamenti a livello europeo non solo di validità formale, per il mancato rispetto delle procedure previste dal Trattato<sup>56</sup>, ma anche di validità sostanziale, qualora nel merito, in nome di valori economici, quale ad esempio la competitività dell'economia europea, si ponessero in contrasto con i diritti sociali sanciti dalla Carta. Analogamente tale controllo potrebbe riverberarsi anche nei riguardi delle misure adottate dagli Stati membri in attuazione sia del diritto comunitario del mercato comune e della concorrenza, sia degli orientamenti europei definiti nell'ambito del Mac che determinassero un arretramento nella tutela dei diritti sociali rispetto agli standard previsti dalla Carta.

In secondo luogo, i diritti sociali possono svolgere una «funzione propulsiva» (Giubboni, 2004b; Smismans, 2005), quali valori e obiettivi suscettibili di indirizzare le azioni delle istituzioni europee e dei governi nazionali e subnazionali, anche nell'ambito dei processi di coordinamento esistenti, verso una politica europea dei diritti sociali volta a promuovere e innalzare le relative forme di tutela. Tuttavia è stato da più parti paventato che la presenza nella Carta delle c.d. clausole orizzontali<sup>57</sup> potrebbe essere d'ostacolo all'esplicazione delle potenzialità difensive e propulsive dei diritti fondamentali nella nuova Europa sociale. Tali disposizioni affermano, da un lato, che le competenze attribuite all'Unione dai Trattati in campo sociale non possono in alcun modo ritenersi estese o modificate dalle disposizioni della Carta<sup>58</sup>, proiettando più di qualche ombra sulla possibilità che possa essere condotta una politica europea dei diritti sociali, dato che il nuo-

cedere per disavanzo eccessivo nei confronti della Francia e della Germania e a modificare le raccomandazioni indirizzate precedentemente agli stessi Stati per ridurre il disavanzo eccessivo (cfr. Strazzari, 2006).

<sup>56</sup> Ad esempio, nell'ipotesi in cui non vengano rispettate nell'ambito dei processi di coordinamento istituzionalizzati dal Trattato le garanzie partecipative previste in favore di altre istituzioni, quali il Parlamento europeo e i comitati consultivi che garantiscono il collegamento con le parti sociali, la società civile e le autorità regionali (si veda artt. 148 e 156 Tfu in materia rispettivamente di coordinamento delle politiche occupazionali e sociali).

<sup>57</sup> Capo VII intitolato «Disposizioni generali» (artt. 51-54 della Carta).

<sup>58</sup> Art. 51 par. 2 della Carta. Vedi anche art. 6 par. 2 Tue modificato a Lisbona. Al riguardo, si rammenta che sono esclusi dalla competenza normativa dell'Unione i classici diritti sociali ad un'equa retribuzione, di associazione e di sciopero (art. 154 par. 5 Tfu ex art. 137 Tce).

vo Trattato si limita a confermare le limitate competenze legislative già attribuite all'Unione in questo campo<sup>59</sup>. Dall'altro, introducono una preoccupante distinzione tra «diritti» e «principi»<sup>60</sup> allo scopo di precisare il carattere meramente programmatico e non giustiziabile dei diritti sociali rispetto agli altri diritti, allorché non siano assistiti da alcun intervento normativo di attuazione, peraltro discrezionale. Con ciò, volendo negare che i diritti sociali possano essere invocati in giudizio nei confronti di atti comunitari o nazionali che li violino, ma così contraddicendo la stessa affermazione della Carta circa l'indivisibilità dei valori fondanti dell'Unione<sup>61</sup>. L'incidenza negativa di queste clausole<sup>62</sup> è tuttavia molto discussa in dottrina (de Schutter, 2003; Giubboni, 2004b; Ziller, 2007).

In terzo luogo, i diritti sociali fondamentali agiranno come standard di tutela per l'adesione all'Unione di eventuali Stati candidati, poiché la loro piena osservanza costituisce una condizione preliminare di ammissione<sup>63</sup>.

<sup>59</sup> Giubboni (2004b, p. 14) fa riferimento al riguardo ad una «sfasatura tra il momento della fissazione delle competenze legislative e quello dell'enunciazione dei diritti» che conosce solo due eccezioni: la materia della parità di trattamento e delle pari opportunità tra uomini e donne e quella del principio di non discriminazione.

<sup>60</sup> I primi devono essere «rispettati», i secondi «osservati» (si veda art. 51, par. 1 della Carta). Tra i principi, secondo le spiegazioni del Presidium richiamate dall'art. 6 par. 3 Tue, quale strumento interpretativo delle disposizioni della Carta, figurano ad esempio il diritto all'assistenza sociale, il diritto alla salute, la tutela dei disabili, ecc.

<sup>61</sup> Si veda il Preambolo della Carta.

<sup>62</sup> Al riguardo, si richiama quanto autorevolmente osservato in ordine alla portata dell'art. 51, par. 1 della Carta, il quale, limitando l'applicazione della Carta agli Stati membri «esclusivamente nell'attuazione del diritto dell'Unione», può essere interpretato nel senso che ogni qual volta le autorità nazionali o subnazionali adottino atti normativi o amministrativi attuativi del diritto comunitario sono tenute a rispettare i diritti fondamentali sanciti dalla Carta e sono soggette al controllo giudiziale della Corte di Giustizia e dei giudici nazionali. Queste sono state le ragioni all'origine dell'inserimento nel Trattato di Lisbona del Protocollo n. 7 sull'applicazione della Carta alla Polonia e al Regno Unito volto a rassicurare i rispettivi governi sulla non rivendicabilità dei diritti sociali riconosciuti dalla Carta dinanzi alle giurisdizioni nazionali (Ziller, 2007).

<sup>63</sup> Tra i criteri definiti nel corso del Consiglio europeo di Copenhagen nel 1993 e completati durante il Consiglio europeo di Madrid nel 1995, che qualsiasi paese che intenda aderire all'Ue deve rispettare, vi è anche il rispetto dei diritti dell'uo-

Ritornando alla distinzione tra diritti e principi, spetterà alla Corte di giustizia e ai giudici nazionali riempire di contenuto questa suddivisione stabilendo «dove si arrestino i diritti sociali direttamente azionabili e dove comincino i principi sociali» (Giubboni, 2004a, p. 16). ed è ragionevole prevedere che i diritti e i principi sociali, una volta affermati, esplicheranno tutte le loro potenzialità sgretolando progressivamente gli attuali limiti di competenza dell'Unione in materia di diritti fondamentali<sup>64</sup>.

Al riguardo è tuttavia necessario sottolineare che le garanzie accordate a livello nazionale ai diritti sociali fondamentali dai giudici e dalle Corti costituzionali, non possono ritenersi fungibili con quelle accordate dall'ordinamento comunitario. Sebbene vi sia una sostanziale concordanza tra i valori sociali della Carta dei diritti fondamentali e quelli delle Costituzioni nazionali<sup>65</sup>, nell'applicare tali valori al contesto comunitario, la Corte di giustizia rimodula il contenuto e la portata dei diritti sociali e nel far questo non può non essere condizionata dagli obiettivi generali dell'integrazione europea in cui le libertà di circolazione delle persone, delle merci, dei servizi e dei capitali sono elevate a rango di diritti fondamentali, di modo che il bilanciamento tra le ragioni delle libertà economiche e quelle dei diritti fondamentali risulta spesso sbilanciato a favore delle prime (Cartabia, 2007; Ballestrero,

mo. Artt. 49 e 6, par. 1, Tue, ora artt. 49 e 2 del Tue modificato dal Trattato di Lisbona.

<sup>64</sup> Basti pensare agli effetti della dottrina dell'*incorporation* elaborata dalla Corte di Giustizia in base alla quale sono sottoposti al vaglio di compatibilità con l'ordinamento europeo gli atti delle autorità nazionali adottati per dare attuazione al diritto comunitario o l'utilizzo di una delle deroghe che possono essere legittimamente invocate dagli Stati membri per giustificare atti interni di limitazione delle libertà economiche sancite dai Trattati (Cartabia, 2007).

<sup>65</sup> Seppure si registrino assenze eclatanti quali ad esempio, il diritto al lavoro (quale aspettativa di occupazione si vedano artt. 15 e 30 della Carta), il diritto ad una retribuzione adeguata (anche se potrebbe ritenersi ricompreso nel diritto a condizioni di lavoro giuste ed eque di cui all'art. 31 della stessa Carta) o i diritti delle formazioni sociali e dei gruppi intermedi, quali la famiglia, i sindacati, le associazioni, le minoranze linguistiche (presi in considerazione non quali soggetti titolari dei diritti sanciti dalla Carta, bensì in quanto proiezioni di diritti individuali); vengono riconosciuti nella Carta «nuovi diritti» sociali che non hanno corrispondenti nelle Costituzioni nazionali, quali i diritti dei bambini, degli anziani e dei disabili, il diritto all'assistenza abitativa (si vedano rispettivamente artt. 24, 25, 26 e 34 della Carta).

2007). Se il bilanciamento tra libertà economiche e diritti sociali viene realizzato nell'ambito di un sistema normativo, quale quello comunitario, che non riconosce la priorità ai diritti sociali fondamentali, come hanno evidenziato le recenti decisioni della Corte di giustizia nei casi Viking e Laval<sup>66</sup>, il pericolo è la progressiva erosione dei welfare State nazionali e della stessa identità costituzionale fondata sui valori sociali<sup>67</sup> (Cartabia, 2007; Ballestrero, 2007; Carabelli, 2009). Ciò è tanto più evidente se consideriamo quanto sia penetrante il ruolo che l'azione interpretativa e applicativa della Corte di Giustizia svolge nel rapporto con gli ordinamenti giuridici nazionali<sup>68</sup>. In questa prospettiva di svuotamento della tutela garantita dalle Costituzioni nazionali ai diritti sociali potrebbero venire in soccorso le Corti costituzionali nazionali ove riscoprano il ruolo, finora affermato soltanto in linea teorica, di custodi ultimi dei diritti inviolabili, riservandosi di esercitare il controllo della validità del diritto dell'Unione rispetto al nucleo essenziale dei diritti fondamentali e ai principi supremi dei rispettivi ordinamenti costituzionali<sup>69</sup>. Al riguardo, significativa è la recente sentenza del Tribunale costituzionale federale tedesco che, nell'esaminare le leggi nazionali di ratifica e di attuazione del nuovo Trattato, ha sottoposto ad un controllo di compatibilità il quadro di competenze, principi e procedure definito a Lisbona con il modello di democrazia vigente in

<sup>66</sup> Corte di Giustizia sent. 11 dicembre 2007, «Viking» (C-438/05) e 18 dicembre 2007, «Laval» causa (C-341/05) in cui la Corte ha sacrificato alle ragioni del mercato unico e delle libertà di circolazione il diritto di sciopero e la libertà d'azione e di contrattazione collettiva volte ad ottenere un miglioramento delle condizioni di lavoro e di occupazione dei lavoratori. Si vedano anche le decisioni dello stesso tenore del 3 aprile 2008, «Rüffert» (C-346/06) e del 19 giugno 2008, «Commissione c. Lussemburgo» (C-319/06) (si veda Carabelli, 2009).

<sup>67</sup> Al riguardo è stato prospettato il rischio di un «colonialismo giuridizionale» (Cartabia, 2007, p. 64).

<sup>68</sup> Le sentenze della Corte in materia di diritti fondamentali, in quanto interpretative di norme comunitarie, hanno carattere di sentenze dichiarative della *ratio* delle medesime norme e la stessa efficacia delle disposizioni interpretate vincolando tutti i governi dei paesi dell'Unione e i giudici degli Stati europei che sono tenuti ad applicare i principi in esse affermati eventualmente disapplicando le norme interne incompatibili, anche se il caso da cui ha tratto origine la pronuncia della Corte riguarda uno specifico ordinamento giuridico (Cartabia, 2007).

<sup>69</sup> Per la Corte costituzionale italiana si vedano sent. n. 183 del 27 dicembre 1973 «Fron-tini», sent. n. 170 del 5 giugno 1984 «Granital» e sent. n. 232 del 21 aprile 1989 «Fragd».

Germania, riaffermando la propria competenza a intervenire nell'area della politica sociale qualora occorra assicurare il rispetto dei principi fondamentali del welfare State tedesco previsti dalla Legge fondamentale<sup>70</sup>.

### 7. Conclusioni

Quanto sviluppato in questo studio ci induce a constatare che siamo ancora lontani dall'individuare un vero e proprio Stato sociale europeo: non esiste infatti un'unitaria e organica politica sociale europea, ma un insieme disomogeneo e disorganico di azioni comunitarie il cui corpus normativo è limitato ai settori tradizionali del diritto del lavoro (*employment related policy*), mentre i settori chiave del welfare quali l'assistenza sociale, la sicurezza sociale, la sanità sono oggetto di forme deboli e poco trasparenti di coordinamento delle politiche nazionali i cui effetti significativi si sono dimostrati marginali (Natali, 2009). Dopo un decennio di implementazione della Strategia di Lisbona, nonostante i vari tentativi di riforma miranti ad incrementarne l'effettività, l'Europa sociale fa fatica ad affermarsi e la politica europea è ancora essenzialmente dominata da priorità economiche funzionali alla creazione di un mercato economico integrato ed efficiente. Il tentativo di coinvolgere pienamente gli Stati membri nella definizione, implementazione e monitoraggio di obiettivi sociali comuni si è rivelato, nel tempo, problematico per molti aspetti mostrando limiti e incertezze. I primi anni di esperienza della Strategia di Lisbona rinnovata evidenziano che la dimensione sociale ha finito per perdere visibilità e autonomia nell'ambito della strategia, mentre si è ridotta la capacità di monitoraggio e la dimensione partecipativa del Metodo aperto di coordinamento (Zeitlin, 2008).

Siamo insomma ancora lontani dal poter individuare, nel modello sociale europeo<sup>71</sup>, un modello comune promosso a livello comunitario mirante a correggere il funzionamento e gli effetti del mercato libero e concorrenziale in un'ottica redistributiva o di giustizia sociale. Alla luce degli ultimi allargamenti, in un contesto caratterizzato dall'impo-

<sup>70</sup> Sentenza Bvg-BverfG, 2BvE 2/08 del 30 giugno 2009.

<sup>71</sup> Con questo termine si fa generalmente riferimento all'insieme dei principi comuni e degli elementi che caratterizzano i differenti sistemi nazionali di *welfare* in Europa (de Bürka G. 2005, p. 2).

tenza del legislatore europeo, anche in ragione della crescente difficoltà di mantenere un'Europa «unita nella diversità»<sup>72</sup>, dovremmo forse chiederci se un welfare state europeo sia non solo possibile, ma persino desiderabile, tenuto conto dell'aggravato divario tra i sistemi di tutela del lavoro tra i paesi di nuova adesione e i vecchi Stati membri che genera nuove e tensioni sull'assetto economico e sociale dei paesi di più antica tradizione solidaristica, nonché degli inevitabili effetti in termini di *dumping sociale* e delle spinte verso fenomeni di deregolazione competitiva. In questo quadro, l'implementazione dei valori sociali, sulla cui prevalenza rispetto ai valori economici si fondano gli equilibri costituzionali nazionali, è affidata, da un lato, ai meccanismi imperfetti del Mac e della *soft law* e, dall'altro, all'*hard law* dei diritti sociali sanciti nella Carta dei diritti fondamentali che, con il Trattato di Lisbona, sono istituzionalmente entrati a far parte del diritto primario europeo e della sfera di giurisdizione della Corte di Giustizia. Questa, tuttavia, non sembra ancora pronta ad assumersi responsabilmente il compito, proprio delle Corti costituzionali<sup>73</sup>, di garante ultimo dei diritti, mostrando evidenti limiti nell'operare il bilanciamento tra le ragioni del mercato, che nella visione della Corte dell'ordinamento comunitario sembrano godere ancora di un indiscusso primato, e quelle della solidarietà.

<sup>72</sup> Si veda il motto dell'Unione menzionato nella dichiarazione n. 52 relativa ai simboli dell'Unione europea allegata al Trattato di Lisbona. Come nota Sharpf 2002, l'eterogeneità tra Stati membri si è accresciuta con i progressivi allargamenti non solo sotto il profilo del differente livello di sviluppo economico, ma anche della diversità dei sistemi istituzionali e normativi del *welfare*.

<sup>73</sup> Non mancano tuttavia precedenti giurisprudenziali in cui i diritti fondamentali, a confronto con i principi dell'ordinamento comunitario, sono risultati potenziati. Si veda, a titolo di esempio, la sent. 14 ottobre 2004, «Omega» (C-36/02) e la sent. 11 gennaio 2000, «Tanja Kreib» (C-285/98).



### Riferimenti bibliografici

- Andronico A. e Lo Faro A., 2005, *Defining problems: Open Method of Coordination, Fundamental Rights and Governance*, in de Schutter O. e Deakin S. (a cura di), *Social Rights and Market Forces: Is the Open Coordination of Employment and Social Policies the Future of Social Europe?*, Bruylant, Bruxelles.
- Ballestrero M.V., 2007, *Europa dei mercati e promozione dei diritti*, working paper Csdle «Massimo D'Antona» n. 55, Università degli Studi di Catania, disponibile alla pagina web: [www.lex.unict.it/eurolabor/ricerca/presentazione](http://www.lex.unict.it/eurolabor/ricerca/presentazione).
- Barbera M., 2006, *Nuovi processi deliberativi e principio di legalità nell'ordinamento europeo*, in Barbera M. (a cura di), *Nuove forme di regolazione: il metodo aperto di coordinamento delle politiche sociali*, Giuffrè, Milano, pp. 299-315.
- Bronzini G., 2008, *Il modello sociale europeo*, in Bassanini F. e Tiberi G. (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, Il Mulino, Bologna, pp. 109-131.
- Carabelli U., 2009, *Tutele del lavoro, diritto di sciopero e libertà di contrattazione collettiva tra identità nazionale e integrazione comunitaria, Commenti (01-09-2009)*, Osservatorio sul rispetto dei diritti fondamentali in Europa, disponibile alla pagina web: <http://www.europeanrights.eu/index.php?funzione=A&op=5>.
- Cartabia M., 2007, *L'ora dei diritti fondamentali nell'Unione Europea*, in *I diritti in azione. Universalità e pluralismo dei diritti fondamentali nelle Corti europee*, Il Mulino, Bologna, pp. 13-66.
- Caruso B., 2005, *Il diritto del lavoro tra hard law e soft law: nuove funzioni e nuove tecniche normative*, working paper Csdle «Massimo D'Antona» n. 39, Università degli Studi di Catania, disponibile alla pagina web: [www.lex.unict.it/eurolabor/ricerca/presentazione](http://www.lex.unict.it/eurolabor/ricerca/presentazione).
- Damonte A., 2006, *La governance europea*, Urge working paper n. 6, disponibile al sito: [www.urge.it](http://www.urge.it).
- de Búrka G., 2003, *The Constitutional Challenge of New Governance in the European Union*, «European Law Journal», n. 28, pp. 814-839.
- de Búrka G., 2005, *Towards European Welfare?*, in de Búrka G. (a cura di), *EU Law and the Welfare State. In Search of Solidarity*, European University Institute, Oxford University Press, New York, pp. 1-9.
- de Búrka G. e Zeitlin J., 2003, *Constitutionalising the Open Method of Coordination, Thinking outside the box*, paper n. 6, disponibile alla pagina web: [http://www.fd.unl.pt/je/edit\\_pap2003-06.htm](http://www.fd.unl.pt/je/edit_pap2003-06.htm).
- de la Porte C., 2007, *Good Governance Via the OMC? The Cases of Employment and Social Inclusion*, «European Journal of Legal Studies», vol. 1, n. 1, disponibile alla pagina web: <http://www.ejls.eu/index.php>.
- de la Porte C. e Nanz P., 2004, *The OMC – A Deliberative-Democratic Mode of Governance? The Cases of Employment and Pensions*, «Journal of European Public Policy», vol. 11, n. 2, pp. 267-288.

- de la Porte C. e Pochet P., 2002, *Supple Coordination at EU Level and the Key Actor's Involvement*, in de la Porte C. e Pochet P. (a cura di), *Building Social Europe through the Open Method of Co-ordination*, Pie-Peter Lang, Bruxelles, pp. 27-68.
- de la Porte C. e Pochet P., 2005, *Participation in the Open Method of Co-ordination. The Case of Employment and Social Inclusion*, in Zeitlin J., Pochet P. (a cura di) con Magnusson L., *The Open Method of Co-ordination in Action. The European Employment and Social Inclusion Strategies*, Pie-Peter Lang, Bruxelles, pp. 353-389.
- de la Porte C., Natali D. e Pochet P., 2008, *Governance europea delle politiche sociali. Il coinvolgimento dei partner sociali e l'influenza nazionale*, «Rivista delle Politiche Sociali» n. 4, pp. 9-35.
- De Minico G., 2008, *La soft law: nostalgie e anticipazioni*, in Bassanini F. e Tiberi G. (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, Il Mulino, Bologna, pp. 327-342.
- De Schutter O., 2003, *La garanzia dei diritti e dei principi sociali nella «Carta dei diritti fondamentali»*, in Zagrebelsky G., *Diritti e Costituzione nell'Unione europea*, Editori Laterza, Bari, pp. 192-220.
- De Schutter O., 2004, *The Implementation of the EU Charter of Fundamental Rights through the Open Method of Coordination*, Jean Monnet working paper n. 7/2004, New York University School of Law, disponibile alla pagina web: <http://centers.law.nyu.edu/jeanmonnet/papers/index.html>.
- Ferrera M. e Sacchi S., 2004, *The Open Method of Coordination and National Institutional Capabilities. The Italian experience*, Urge working paper n. 2, disponibile al sito web: [www.urge.it](http://www.urge.it).
- Ferrera M. e Sacchi S., 2007, *A More Social EU? In What Areas? In What Forms?*, «European Governance», vol. 1, n. 1, disponibile alla pagina web: <http://www.urge.it/eg.html#publications>.
- Garcia M., Cardesa-Salzmann A. e Pradel M., 2006, *La Strategia europea per l'occupazione: un esempio di governance multilivello*, «Rivista delle politiche sociali», n. 2, pp. 309-337.
- Giubboni S., 2003, *Diritti sociali e mercato. La dimensione sociale dell'integrazione europea*, Il Mulino, Bologna.
- Giubboni S., 2004a, *Diritti e politiche sociali nella «crisi» europea*, working paper Csdle «Massimo D'Antona» n. 17, Università degli Studi di Catania, disponibile alla pagina web: [www.lex.unict.it/eurolabor/ricerca/presentazione](http://www.lex.unict.it/eurolabor/ricerca/presentazione).
- Giubboni S., 2004b, *Lavoro e diritti sociali nella «nuova» Costituzione europea*, working paper Csdle «Massimo D'Antona» n. 5, Università degli Studi di Catania, disponibile alla pagina web: [www.lex.unict.it/eurolabor/ricerca/presentazione](http://www.lex.unict.it/eurolabor/ricerca/presentazione).
- Giuliani M., 2007, *Attorno alla governance europea: genesi diffusione e metodologia di un concetto*, Urge working paper n. 5, disponibile al sito web: [www.urge.it](http://www.urge.it).
- Hemerijck A., 2008, *L'imperativo del developmental welfare per l'Europa*, «Rivista delle politiche sociali», n. 1, pp. 57-90.

- Hodson D., 2004, *Macroeconomic Co-ordination in the Euro Area: The Scope and Limits of the Open Method*, «Journal of European Public Policy», vol. 11, n. 2, pp. 231-248.
- Joerges C. e Rödl F., 2009, *Informal Politics. Formalised Law and the «Social deficit» of the European Integration: Reflection after the Judgments of the ECJ in Viking and Laval*, «European Law Journal», vol. 15, n. 1, pp. 1-19.
- Kröger S., 2008, *Nothing But Consultation: The Place of Organised Civil Society in EU Policy-making across Policies*, European Governance papers (Eurogov) n. C-08-03, disponibile alla pagina web: <http://www.connex-network.org/eurogov/pdf/egp-connex-C-08-03.pdf>.
- Laffan B. e Shaw C., 2005, *Classifying and Mapping OMC in different policy areas*, New Modes of Governance Integrated Project (Newgov) n. 02/D09, disponibile alla pagina web: [http://www.eu-newgov.org/database/DELIV/D02D09\\_Classifying\\_and\\_Mapping\\_OMC.pdf](http://www.eu-newgov.org/database/DELIV/D02D09_Classifying_and_Mapping_OMC.pdf).
- Natali D., 2006, *Le pensioni nell'Europa a 25. Il coordinamento delle strategie di riforma*, URGE working paper n. 2, disponibile al sito web: [www.urge.it](http://www.urge.it).
- Natali D., 2009, *La stratégie de Lisbonne après un décennie: revue critique d'une littérature pluridisciplinaire*, «La Revue de l'IREES», vol. 60, n. 1, – numero speciale *Stratégie de Lisbonne: échec ou solution pour le futur?*, disponibile alla pagina web: <http://www.ires-fr.org/La-Revue-de-l-IREES-no60-2009-1>.
- Natali D. e de la Porte, 2009, *La participation dans la stratégie de Lisbonne (et au-delà). Une comparaison des MOC sur la stratégie européenne pour l'emploi et les retraites*, «La Revue de l'IREES», vol. 60, n. 1, pp. 65-86.
- Radaelli C., 2003, *The Open Method of Coordination: A New Governance Architecture for the European Union?*, Sieps Report n. 1, Swedish Institute for European Policy Studies, Stoccolma.
- Ravelli F., 2005, *Il coordinamento delle politiche comunitarie per l'occupazione e i suoi strumenti*, working paper Csdle «Massimo D'Antona» n. 43, Università di Catania, disponibile alla pagina web: [www.lex.unict.it/eurolabor/ricerca/presentazione](http://www.lex.unict.it/eurolabor/ricerca/presentazione).
- Rhodes M., 2005, *The Scientific Objectives of the NEWGOV Project. A revised framework*, Newgov Consortium Conference, 30-31 maggio 2005, Firenze, Istituto universitario europeo, disponibile alla pagina web: [http://www.eu-newgov.org/public/Consortium\\_Conference\\_2005.asp](http://www.eu-newgov.org/public/Consortium_Conference_2005.asp).
- Sabbatini A., 2005, *Governance*, «Rivista delle Politiche Sociali», n. 2, pp. 407-423.
- Sacchi S., 2006, *Il metodo aperto di coordinamento. Origini, ragioni e prospettive del coordinamento delle politiche sociali*, Urge working paper n. 8, disponibile al sito web: [www.urge.it](http://www.urge.it).
- Sacchi S., 2007, *Italy in the EU: Insights from Social Policy Co-ordination*, Urge working paper n. 1, disponibile al sito web: [www.urge.it](http://www.urge.it).
- Sciarra S., 2004, *La costituzionalizzazione dell'Europa sociale. Diritti fondamentali e procedure di soft law*, «Quaderni costituzionali», n. 2, pp. 281-301.
- Sciarra S., 2005, *Fundamental Labour Rights after the Lisbon Agenda*, working paper Csdle «Massimo D'Antona» n. 36, Università degli Studi di Catania, disponibile alla pagina web: [www.lex.unict.it/eurolabor/ricerca/presentazione](http://www.lex.unict.it/eurolabor/ricerca/presentazione).

- Sharpe F.W., 2002, *The European Social Model: Coping with the Challenges of Diversity*, «Journal of Common Market Studies», vol. 40, n. 4, pp. 645-670.
- Smismans S., 2005, *How to Be Fundamental with Soft Procedures? The Open Method of Coordination and Fundamental Social Rights*, Urge working paper n. 2, disponibile al sito web: [www.urge.it](http://www.urge.it).
- Strazzari D., 2006, *Tra soft e hard law: prime riflessioni in favore della giustiziabilità degli atti emanati nell'ambito del Metodo aperto di coordinamento*, in Barbera M. (a cura di), *Nuove forme di regolazione: il metodo aperto di coordinamento delle politiche sociali*, Giuffrè, Milano, pp. 317-352.
- Zeitlin J., 2005, *Social Europe and Experimentalist Governance: Towards a New Constitutional Compromise?*, in de Búrka G. (a cura di), *EU Law and the Welfare State. In Search of Solidarity*, European University Institute, Oxford University Press, New York, pp. 213-241.
- Zeitlin J. e Pochet P. (a cura di) con Magnusson L., 2005, *The Open Method of Co-ordination in Action. The European Employment and Social Inclusion Strategies*, Pie-Peter Lang, Bruxelles.
- Zeitlin J., 2008, *The Open Method of Coordination and the Governance of the Lisbon Strategy*, «Journal of Common Market Studies», vol. 46, n. 2 pp. 436-450.
- Ziller J., 2003, *La nuova Costituzione europea*, Il Mulino, Bologna.
- Ziller J., 2007, *Il nuovo trattato europeo*, Il Mulino, Bologna.

### Documenti ufficiali

- Commissione europea, 2001, *La governance europea. Un libro bianco*, Com(2001) 428 def.
- Commissione europea, 2005a, *Lavorare insieme per la crescita e l'occupazione. Il rilancio della strategia di Lisbona*, Com(2005) 24 def.
- Commissione europea, 2005b, *Lavorare insieme, lavorare meglio: un nuovo quadro per il coordinamento aperto delle politiche di protezione sociale e di integrazione nell'Unione europea*, Com(2005) 706 def.
- Consiglio europeo straordinario di Lisbona, 2000a, 23-24 marzo, *Conclusioni della Presidenza*, disponibile alla pagina web: [http://europa.eu/european-council/index\\_it.htm](http://europa.eu/european-council/index_it.htm).
- Consiglio europeo di Nizza, 2000b, 7-9 dicembre, *Conclusioni della Presidenza*, disponibile alla pagina web: [http://europa.eu/european-council/index\\_it.htm](http://europa.eu/european-council/index_it.htm).
- Consiglio europeo di Stoccolma, 2001, 23-24 marzo, *Conclusioni della Presidenza*, disponibile alla pagina web: [http://europa.eu/european-council/index\\_it.htm](http://europa.eu/european-council/index_it.htm).
- Consiglio europeo di Bruxelles, 2004, 25-26 marzo, *Conclusioni della Presidenza*, disponibile alla pagina web: [http://europa.eu/european-council/index\\_it.htm](http://europa.eu/european-council/index_it.htm).
- Consiglio europeo di Bruxelles, 2005, 22-23 marzo, *Conclusioni della Presidenza*, disponibile alla pagina web: [http://europa.eu/european-council/index\\_it.htm](http://europa.eu/european-council/index_it.htm).
- Gruppo XI «Europa sociale», *Relazione finale*, 4 febbraio 2004, Conv 516/1/03 Rev 1.