

IL METODO APERTO DI COORDINAMENTO: UN NUOVO STRUMENTO DI GOVERNANCE

Gabriele Messina

SOMMARIO: 1. Premessa - 2. *Open Method of Coordination*: di cosa si tratta? - 3. L'evoluzione - 4. Quali caratteristiche e come funziona? - 5. Due esempi: *European Employment Strategy* e il Processo di Bologna - 6. Il MAC e il metodo comunitario classico - 7. Quali conseguenze? - 8. Conclusioni.

1. – Negli ultimi anni l'Unione europea è stata interessata da numerosi cambiamenti. I meccanismi decisionali, all'interno dell'Unione, si sono mossi verso la ricerca di una maggiore efficienza e partecipazione. Così, accanto ai tradizionali meccanismi di decisione, sono sorti nuovi strumenti di *governance*. Si tratta di strumenti che, in risposta alle rigidità dei metodi decisionali tradizionali, propongono una maggiore apertura nel processo di elaborazione delle politiche dell'Unione europea, così da garantire una maggiore partecipazione dei cittadini. L'obiettivo di questo elaborato è quello di esplorare un nuovo strumento di *governance* inaugurato dal Consiglio europeo di Lisbona del 2000: il Metodo aperto di coordinamento. La prima parte dell'elaborato si concentrerà sulla descrizione dell'evoluzione e delle caratteristiche di questo nuovo metodo. Nel corso della trattazione, si prenderanno in esame due esempi pratici del Metodo aperto di coordinamento: la Strategia Europea per l'occupazione e il Processo di Bologna. Questi due esempi serviranno a comprendere meglio il funzionamento del Metodo aperto di coordinamento. Successivamente si procederà con il tracciare i confini tra Metodo aperto di coordinamento e Metodo comunitario classico, in maniera tale da comprenderne le differenze.

Infine, nella parte conclusiva dell'elaborato, il fulcro dell'analisi si soffermerà sulle conseguenze che il MAC pone in termini di partecipazione e legittimità democratica.



2. – L’*Open method of coordination* (OMC) o metodo aperto di coordinamento (MAC) è un nuovo strumento di *governance* dell’Unione europea inaugurato dal Consiglio europeo di Lisbona nel marzo del 2000. Il MAC è uno strumento di *governance* poiché coinvolge allo stesso tempo attori pubblici e privati. Coinvolge, infatti, tradizionali attori pubblici come ad esempio gli Stati membri nel Consiglio europeo, la Commissione ma anche attori privati come i gruppi di interesse di un determinato settore. Il MAC nasce come strumento della Strategia di Lisbona, un’agenda che individuava un obiettivo strategico per il decennio 2000 – 2010, volto a conciliare competitività e coesione sociale. Per attuare tale obiettivo strategico il Consiglio europeo di Lisbona da un lato ha introdotto il Metodo di coordinamento aperto, dall’altro ha potenziato il ruolo di guida e coordinamento del Consiglio europeo. Sebbene non vi sia una definizione del MAC nei trattati comunitari, guardando alle conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo di Lisbona del 23 e 24 marzo del 2000, si può sostenere che si tratta di uno strumento “*concepito per assistere gli Stati membri nell’elaborazione progressiva delle loro politiche*”¹. Per fare ciò, questo metodo, così come spiega il punto 37 delle conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo di Lisbona, implica:

- *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, se del caso, di indicatori quantitativi e qualitativi e di parametri di riferimento ai massimi livelli mondiali, commisurati alle necessità di diversi Stati membri e settori, intesi come strumenti per confrontare le migliori pratiche;*

- *la trasposizione di detti orientamenti europei nelle politiche nazionali e regionali fissando obiettivi specifici e adottando misure che tengano conto delle diversità nazionali e regionali;*

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

Un’ulteriore definizione del MAC si ritrova all’interno della Comunicazione della Commissione del 25 luglio 2001, «*Governance europea - Un libro*

¹ Conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo di Lisbona 2000, punto 37.

bianco».

Il metodo aperto di coordinamento si usa caso per caso. Si tratta di un modo di promuovere la cooperazione e lo scambio delle pratiche migliori e di concordare obiettivi e orientamenti

comuni agli Stati membri, a volte con il sostegno di piani nazionali d'azione, come nel caso

dell'occupazione e della lotta contro l'esclusione sociale. Tale metodo prevede il regolare

*controllo dei progressi compiuti per il conseguimento degli obiettivi comuni, consentendo agli Stati membri di comparare le proprie iniziative e di trarre insegnamento dalle esperienze altrui*².

Si tratta di un nuovo metodo di intervento che lascia ampi margini 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, quindi, si basa essenzialmente su: una definizione congiunta degli obiettivi da raggiungere in tempi prestabiliti; su indicatori e linee guida stabiliti congiuntamente e in maniera tale da consentire la comparabilità delle *performance* degli Stati e sul *benchmarking* vale a dire un'analisi comparativa dei risultati ottenuti dagli Stati membri e lo scambio di pratiche ottimali. Gli Stati membri sono valutati da altri Stati membri e la Commissione si limita a svolgere un ruolo di sorveglianza. Il Parlamento europeo e la Corte di giustizia, invece, sono quasi estranei al processo. Il metodo di coordinamento aperto opera in ambiti che rientrano nella competenza degli Stati membri quali l'occupazione, la protezione sociale, l'inclusione sociale, l'istruzione, la formazione e dove l'Unione europea non può intervenire con regole vincolanti.

Lisbona 2000, dunque, codifica un nuovo metodo di intervento e concepisce il MAC come uno "*strumento per diffondere la migliore pratica e conseguire una maggiore convergenza verso le finalità principali dell'UE*"³. Il MAC non è infatti uno strumento di armonizzazione ma vuole realizzare una convergenza delle politiche nazionali, su determinate materie, all'interno di un quadro di cooperazione tra gli Stati membri al fine di raggiungere obiettivi

² Comunicazione della Commissione europea: Comunicazione del 25 luglio 2001[COM (2001), 428 definitivo].

³ Conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo di Lisbona 2000, punto 37.

comuni.

3. – Nei primi anni novanta l'Unione europea attraversava un periodo di crisi e delegittimazione. Prosperava in quel tempo, in molti Stati membri, un generale risentimento verso le istituzioni europee accompagnato da una resistenza verso l'espansione delle competenze dell'Unione europea⁴. Questo quadro porta a sviluppare nuovi strumenti di *governance* e il MAC nasce come reazione alle rigidità del Metodo comunitario classico. È questa la lettura che molti autori e politologi, tra cui Stefano Sacchi, danno della genesi del MAC. Quel che appare chiaro è che la storia del MAC non inizia a Lisbona. Questo strumento di *governance*, infatti, è stato modellato sulla base della Strategia europea per l'occupazione (*European Employment Strategy*) nel corso del vertice europeo di Lussemburgo, che prevedeva già forme di coordinamento per politiche in materia di occupazione. L'EES, che conteneva già i concetti chiave del MAC, è stato a sua volta modellato sul coordinamento delle politiche economiche introdotto dal Trattato di Maastricht. Infatti, il processo di Lussemburgo voleva trasporre nel quadro delle politiche sull'occupazione, le tecniche che avevano caratterizzato il processo di integrazione economica. A tal proposito, alcuni autori mettono in dubbio che il MAC costituisca una novità dal punto di vista procedurale. Alcune tappe sono state decisive per lo sviluppo del MAC che trova la sua consacrazione a Lisbona. Una tappa importante è il *processo di Cardiff* del 1998 che, sulla base di un'azione coordinata, voleva spingere gli Stati membri dell'Unione ad implementare riforme strutturali votate all'incremento della competitività economica, assicurando la liberalizzazione dei capitali, del mercato dei beni e dei servizi. Oppure ancora, il *processo di Colonia* che attuando un coordinamento delle politiche macroeconomiche promuoveva un dialogo tra *partners* sociali, governi nazionali, Commissione europea e Banca centrale europea. È però a Lisbona 2000, che il MAC è riconosciuto come nuovo strumento di *governance* dell'Unione europea. Il punto 7 delle conclusioni della Presidenza del consiglio europeo di Lisbona del 2000, infatti, individua il MAC come modalità di azione per attuare la Strategia di Lisbona.

Questa strategia potrà essere attuata migliorando i processi esistenti, introducen-

⁴ S.Sacchi, *Il metodo aperto di coordinamento: origini, ragioni e prospettive del coordinamento delle politiche sociali* in Urge Vol. 8, 2006 p. 15.

do un nuovo metodo di coordinamento aperto a tutti i livelli, associato al potenziamento del ruolo di guida e di coordinamento del Consiglio europeo ai fini di una direzione strategica più coerente e di un efficace monitoraggio dei progressi compiuti. Una riunione del Consiglio europeo che si terrà ogni primavera definirà i pertinenti mandati e ne garantirà il follow-up. [Conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo Lisbona 2000, punto 7]

Si tratta di uno strumento attraverso cui l'UE ha regolato, in primis, le politiche dell'occupazione e della protezione sociale. Recentemente questo metodo di coordinamento è stato esteso a nuove aree: ricerca ed innovazione, istruzione, politiche per l'ambiente.

4. – Si possono identificare alcuni aspetti chiave del MAC tra questi: flessibilità, apertura, partecipazione e *mutual learning*.

Flessibilità.

La flessibilità è la prima caratteristica chiave del MAC. Si tratta di uno strumento flessibile per due ragioni. In primo luogo, il MAC non vuole definire obiettivi unici, adattabili a tutti i paesi membri, ma vuole elaborare linee guida che ogni Stato membro può trasporre in piani di azione nazionali calibrati in relazione alle specificità del paese. In secondo luogo, il MAC è flessibile perché si fonda su strumenti di *soft law*. Proprio quest'ultimo carattere lo differenzia dal tradizionale Metodo comunitario che si fonda invece su una legislazione giuridicamente vincolante e quindi su strumenti di *hard law*. Al contrario del tradizionale Metodo comunitario, infatti, il MAC non comporta la produzione di direttive e regolamenti, ma fa affidamento su raccomandazioni, pareri, opinioni, rapporti (strumenti di *soft law*) che non creano obblighi giuridicamente vincolanti per gli Stati membri e per gli individui ma hanno solamente un valore persuasivo. Tradizionalmente, gli strumenti di *soft law* sono stati utilizzati nella politica europea come misure preliminari all'adozione di strumenti di *hard law* o per l'interpretazione di questi ultimi. Il MAC dà nuova vita agli strumenti di *soft law*, rendendoli funzionali ad attuare una cooperazione tra gli Stati.

Un metodo aperto e partecipato.

Il MAC è un metodo aperto a tutti i livelli come sostiene il punto 37 delle conclusioni della Presidenza del consiglio europeo di Lisbona del 2000. Ma cosa si intende con il termine *aperto*? Secondo Caroline De La Porte:

Nel modello del Metodo Aperto di Coordinamento, "aperto" ha due significati leggermente diversi. In primo luogo, indica che le regole, gli strumenti e le politiche a livello europeo – linee guida, migliori pratiche, indicatori quantitativi, rapporti – possono "essere adattati" al livello nazionale. Ciò significa che nel MAC, confrontato con la c.d. hard law, esiste chiaramente un margine più ampio per raggiungere la conformità alle disposizioni, nel rispetto dei sistemi, delle istituzioni e delle regole nazionali. In secondo luogo, il termine indica che il meccanismo operativo dovrebbe essere "aperto" ai "diversi attori della società civile" ⁵.

Il MAC, dunque, è un metodo aperto perché lascia ampi margini di manovra agli Stati circa gli strumenti da impiegare per attuare obiettivi e linee guida. In più, è un metodo partecipato perché mette insieme, all'interno di un quadro di cooperazione, Unione, Stati membri, livello regionale e locale, *partners* sociali e società civile.

Un processo di mutuo apprendimento.

Il MAC è caratterizzato da una ricerca sistematica e continua delle migliori pratiche. I governi identificano le debolezze e i punti di forza dei loro piani di azione nazionali e comparano i risultati con quelli degli altri Stati all'interno di un processo di autovalutazione che incentiva il mutuo apprendimento e lo scambio di pratiche ottimali. Come sostengono B.Lange e N.Alexiadou: *non esiste un unico modello di MAC ma diverse applicazioni del MAC. Il MAC varia a seconda del terreno su cui si trova ad operare* ⁶. In generale, si può sostenere che il MAC opera in questo modo. In primis, obiettivi comuni, orientamenti e indicatori vengono fissati al livello dell'Unione. In secondo luogo, gli Stati membri recepiscono le linee guida trasponendole in politiche nazionali e regionali. In terzo luogo, vengono concordati parametri e indicatori per misurare le migliori pratiche. Infine, i risultati vengono monitorati e valutati. La valutazione ha luogo in apposite sessioni, durante le quali gli Stati membri mettono a confronto i risultati raggiunti, rapportandosi ad un parametro risultante dalla media degli Stati più virtuosi. Lo scopo della valutazione è proprio l'apprendimento di strumenti e conoscenze a cui

⁵ C. De La Porte, *Quale governance attraverso il MAC? I casi dell'occupazione e dell'inclusione sociale* in *European Journal of legal studies*, 2007, p. 4.

⁶ B. Lange N. Alexiadou, *New Forms of European Union Governance in the Education Sector? A Preliminary Analysis of the Open Method of Coordination*, in *European Educational Research Journal*, Volume 6, Number 4, 2007, p. 322.

gli Stati membri devono attingere per migliorare la propria *performance* ⁷.

5. – Il processo di Lussemburgo, che avvia una rinnovata Strategia europea per l'occupazione (*European Employment Strategy*), può essere preso ad esempio per comprendere il funzionamento del MAC. La scelta di europeizzare la materia dell'occupazione, attraverso un processo di cooperazione tra gli Stati, scaturisce dalla crescente interdipendenza che si era venuta a creare tra i paesi europei e dalla difficoltà che questi ultimi avevano nella gestione di un fenomeno in forte crescita: la disoccupazione. Con la Strategia europea per l'occupazione, linee guida ed orientamenti vengono raggruppati intorno a quattro pilastri: occupazione, imprenditorialità, pari opportunità ed adattabilità. L'EES opera in questo modo: sulla base di conclusioni adottate dal Consiglio europeo, la Commissione predispone una proposta di orientamenti per l'occupazione, che sono adottati a maggioranza qualificata dal Consiglio. Il Comitato per l'occupazione, composto da rappresentanti degli Stati membri, svolge un ruolo di consulenza nella formulazione degli orientamenti e nel monitoraggio del processo. Sebbene gli orientamenti per l'occupazione non siano vincolanti gli Stati devono tenerne conto nella formulazione delle politiche nazionali sull'occupazione. Gli Stati devono produrre dei piani nazionali di azione sull'occupazione che vengono inviati alla Commissione per la valutazione e il confronto con quelli degli altri Stati membri. I risultati del confronto tra gli Stati membri vengono pubblicati in una relazione sull'occupazione, preparata dalla Commissione, revisionata dal Comitato ed approvata congiuntamente da Consiglio e Commissione. La relazione include una valutazione delle situazioni nazionali e l'identificazione delle migliori pratiche, ed è inviata al Consiglio europeo che sulla base di questa adotta delle conclusioni che riavviano il ciclo ⁸.

Un altro esempio utile per comprendere il funzionamento del MAC è il Processo di Bologna che intende costruire uno spazio europeo aperto di istruzione superiore, così da far convergere formalmente strutture europee di istruzione superiore molto diverse ed allinearle a standard internazionali. Il

⁷ F. Ravelli, *Il coordinamento delle politiche comunitarie per l'occupazione e i suoi strumenti*, in M. Barbera, *Nuove forme di regolazione: il metodo aperto di coordinamento delle politiche sociali*, Milano, 2006, p. 98.

⁸ S. Sacchi, *op. cit.*, p. 20.

Processo di Bologna inizia con la Dichiarazione della Sorbona del 1998, una dichiarazione congiunta da parte dei ministri dell'istruzione di Francia, Germania, Gran Bretagna ed Italia sull'armonizzazione dei sistemi di istruzione superiore in Europa. La dichiarazione di Bologna del 1999 continua su questa linea, impegnando gli Stati parte entro il primo decennio del 2000 a:

- raggiungere una maggiore compatibilità e comparabilità dei sistemi di istruzione superiore
- adottare un sistema fondato su due cicli, rispettivamente di primo e secondo livello
- consolidare un sistema di crediti didattici comune
- promuovere la mobilità eliminando ostacoli e barriere alla libera circolazione delle persone ⁹.

Il Processo di Bologna per la costruzione di uno spazio aperto di istruzione superiore opera in questo modo. Ogni due o tre anni i Ministri dell'Istruzione dei Paesi parte del processo si riuniscono in conferenze ministeriali per delineare le linee guide e gli obiettivi da raggiungere al fine di costruire uno spazio europeo di istruzione superiore. Le conferenze ministeriali si concludono con Comunicati dove vengono sintetizzate le linee guida pattuite e gli obiettivi raggiunti. È poi compito degli Stati implementarle al proprio interno trasponendole in politiche. Perché allora considerarlo un nuovo strumento di *governance*? Dove sta il coinvolgimento degli attori pubblici e privati? Già il Comunicato di Praga del 2001 riconosceva come importante fattore la partecipazione di università e studenti.

I Ministri hanno sottolineato come sia necessario e gradito il coinvolgimento delle università, delle altre istituzioni di istruzione superiore e degli studenti come partner competenti, attivi e costruttivi nella creazione e nella definizione dello Spazio Europeo dell'Istruzione Superiore. [Comunicato di Praga, 2001 punto 13]¹⁰.

Lo stesso avviene nel più recente Comunicato di Bucarest del 2012:

Riconosciamo l'importanza della partecipazione attiva della comunità accademica -studenti, docenti, personale e leadership istituzionale – nel governo e

⁹ Dichiarazione di Bologna del 19 giugno 1999 sullo Spazio europeo dell'istruzione superiore, http://www.miur.it/0002Univer/0052Cooper/0064Accord/0335Docume/1385Dichia_cf2.htm.

¹⁰ Comunicato dei Ministri Europei dell'istruzione superiore, *Verso lo Spazio Europeo dell'Istruzione Superiore*, Praga, 19 maggio 2001, <http://www.miur.it/UserFiles/3318.pdf>.

nello sviluppo di un'istruzione superiore che risponda ai cambiamenti sociali e alle esigenze economiche. [Comunicato di Bucarest, 2012]¹¹

È però con il Comunicato di Berlino del 2003 che viene istituita una struttura di supporto al Processo di Bologna. Si tratta del *Bologna Follow Up Group*, costituito dai rappresentanti di tutti i paesi partecipanti, cui si aggiungono alcuni membri consultivi. Attualmente all'interno del processo ci sono otto membri consultivi che gravitano attorno al mondo dell'istruzione superiore, tra questi: *l'Education International*, l'Associazione europea per l'assicurazione della qualità nell'istruzione superiore, l'Unione europea degli studenti, l'Associazione europea delle Università, l'Associazione europea delle istituzioni di istruzione superiore e l'UNESCO. Il BFUG supervisiona il processo di Bologna tra una conferenza ministeriale e l'altra e lavora di concerto con i suoi membri in convegni e seminari, al fine di ricevere input. È sempre il testo del Comunicato di Berlino del 2003 a precisarlo:

*I Ministri affidano i risvolti pratici ed attuativi di tutte le questioni trattate nel Comunicato, la guida generale del Processo di Bologna e la preparazione del prossimo incontro ministeriale, al BFUG che dovrà essere composto dai rappresentanti di tutti i membri del Processo di Bologna e dalla Commissione Europea e, come membri consultivi, dal Consiglio d'Europa, l'EUA, l'EURASHE, l'ESIB e l'UNESCO/CEPES. Questo gruppo, che dovrebbe incontrarsi almeno due volte l'anno, dovrà essere presieduto dalla Presidenza Europea, mentre il Paese che ospiterà la successiva Conferenza ministeriale avrà il ruolo di vicepresidente*¹².

Il BFUG può costituire gruppi di lavoro su varie tematiche, quali l'assicurazione della qualità, la mobilità, l'apertura internazionale. I gruppi di lavoro sono generalmente composti da funzionari amministrativi e rappresentanti dei membri consultivi. Il BFUG è incaricato, infine, di realizzare un rapporto dettagliato sullo stato di implementazione del Processo di Bologna e sui risultati ottenuti nei vari Paesi. Il rapporto servirà da monito per la va-

¹¹ Comunicato dei Ministri Europei dell'istruzione superiore, *Realizzare al meglio il nostro potenziale: Consolidare lo Spazio Europeo dell'Istruzione Superiore*, Bucarest, 26-27 aprile 2012, http://hubmiur.pubblica.istruzione.it/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/35f0ef44-7e5f-43ad-8a1a-c826bca26fd1/Traduzione_comunicato.pdf.

¹² Comunicato della Conferenza dei Ministri europei dell'Istruzione Superiore, *Realizzare lo Spazio Europeo dell'Istruzione Superiore*, Berlino, 18-19 settembre 2003, <http://www.miur.it/UserFiles/3318.pdf>.

lutazione degli obiettivi adottati e su quelli da adottare.

Nel Comunicato sottoscritto dai ministri a Bergen nel 2005 si definisce uno dei nodi cruciali del dibattito negli ultimi anni: *la riforma nella legislazione è ormai completata, occorre dare il tempo necessario affinché questa si realizzi a pieno nelle istituzioni*¹³. È proprio questo ultimo punto ad aprire dei dubbi e delle ombre sull'efficacia e sull'effettività di questo nuovo strumento di *governance* che riposa su strumenti di *soft law*, sulla volontaristica cooperazione degli Stati e sulla mancanza di effettive sanzioni.

6. – Il MAC è diverso dal Metodo comunitario classico. Quest'ultimo, infatti, comporta la creazione di obblighi giuridicamente vincolanti e coinvolge i più importanti attori istituzionali dell'Unione europea: Commissione, Consiglio dei Ministri e Parlamento in una procedura che ha subito delle variazioni nel corso degli anni. Il MAC non comporta la creazione di obblighi giuridicamente vincolanti la cui mancata applicazione farebbe incorrere in sanzioni. Il MAC si fonda, come abbiamo già detto, su strumenti di *soft law*. Gli Stati membri infatti, non possono essere portati dinanzi la Corte europea di giustizia per non aver attuato le linee guida o per non aver raggiunto gli obiettivi fissati. Linee guida ed obiettivi non sono norme cogenti ma strumenti di *soft law* ed i loro inadempimenti non sono giustiziabili. Per tanto, le uniche sanzioni verso cui gli Stati possono incorrere sono esclusivamente di tipo reputazionale. All'interno del MAC, la Commissione ha da un lato perso il suo ruolo di leader del processo decisionale, dall'altro lato tuttavia ha acquisito un ruolo più informale e tecnico, dovendo monitorare l'intero MAC. Al contrario, il Metodo comunitario classico è fondato *sul diritto esclusivo di iniziativa legislativa da parte della Commissione, e sui poteri legislativi del Consiglio dei Ministri e del Parlamento europeo. Il voto a maggioranza qualificata è individuato come un elemento essenziale al fine di assicurare l'efficacia di questo metodo, e la Corte europea come basilare per garantire il rispetto della legge*¹⁴.

¹³ Comunicato della Conferenza dei Ministri dell'Istruzione Superiore, *Lo Spazio Europeo dell'Istruzione Superiore – Raggiungere gli obiettivi*, Bergen, 19-20 Maggio 2005, <http://www.miur.it/UserFiles/3318.pdf>.

¹⁴ Comunicazione della Commissione europea: Comunicazione del 25 luglio 2001 [COM (2001), 428 definitivo].

La Commissione detiene il monopolio del diritto di iniziativa legislativa. Questa prerogativa che era riservata al pilastro comunitario, con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona e l'abolizione della struttura a tre pilastri, è stata estesa ad altre politiche, in particolare alle politiche funzionali alla creazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia. La Commissione gestisce la fase preliminare del processo legislativo e nel corso degli anni ha sviluppato vari meccanismi di consultazione¹⁵. Dal coinvolgimento informale dei governi ai Comitati consultivi, il potenziale partecipativo del Metodo comunitario classico è cresciuto. Si tratta di spinte che mirano ad un'apertura del processo decisionale dettate dalla necessità di rendere le politiche europee più accettabili. La ricerca di Stijn Smismans sulle politiche di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro¹⁶ aiuta a comprendere lo slancio partecipativo del Metodo comunitario classico. Il processo legislativo può contare infatti sulla partecipazione di *partners* sociali e *stakeholders*. Esso prende il via con l'iniziativa della Commissione che può rivolgersi ad esperti del settore pubblico e privato per ricevere informazioni sulla materia. Il confronto con il comitato consultivo sulla sicurezza e la salute nei luoghi di lavoro rappresenta il primo momento formale di consultazione. Questo comitato consultivo è costituito da tre membri per ogni Stato membro: un rappresentante del governo nello specifico il ministro competente sulla materia in questione, uno del mondo sindacale e un rappresentante della categoria dei datori di lavoro. La Commissione incarica il Comitato di istituire un gruppo di lavoro sul tema richiesto, che viene trattato sotto un profilo specificatamente tecnico. Sebbene la consultazione del Comitato consultivo non sia obbligatoria, la Commissione non può operare senza il suo contributo. Dopo aver ascoltato l'opinione del Comitato consultivo, la Commissione predispone la sua proposta di legge che viene inviata allo stesso tempo al Comitato economico e sociale europeo (CESE), al Parlamento europeo ed al Consiglio. Anche il CESE è un organo consultivo dell'Unione europea. Quest'organo funge da ponte tra le istituzioni europee e la società civile. È infatti costituito da tre gruppi: lavoratori, datori di lavoro, attività diverse (ovvero dalle varie categorie socio economiche nazionali). La consultazione del CESE è obbligatoria in alcuni casi

¹⁵ S. Gozi, *Il governo dell'Europa*, Bologna, 2011, p. 79.

¹⁶ S. Smismans, *New modes of governance and the participatory Myth*, in *West European Politics*, Vol. 31, No. 5, September 2008, p. 880.

specifici, per il resto è invece un'operazione opzionale. La partecipazione, pur rappresentando una caratteristica chiave del MAC, non può essere dunque adottata come differenza sostanziale tra MAC e Metodo comunitario classico. Come si può facilmente comprendere, di partecipazione si parla anche sotto l'egida del Metodo comunitario. L'analisi di David M. Trubek e Louise G. Trubek aiuta a definire i confini di MAC e MCC:

*Il metodo comunitario è pensato come "hard law" perché crea regole uniformi che gli Stati membri devono adottare, prevede sanzioni se non riescono a fare ciò e permette di portare gli Stati dinanzi le Corti per il mancato rispetto. Al contrario, il MAC, che ha linee guida generali e aperte piuttosto che leggi, non prevede sanzioni formali per gli Stati membri che non seguono le linee guida. Il MAC si pensa come "soft law"*¹⁷.

Il MAC riposa infatti su strumenti di *soft law* e questo garantisce flessibilità ed apertura al processo. Viceversa, il Metodo comunitario si fonda sull'*hard law* ed il processo termina con direttive a cui gli Stati devono dare applicazione. Inoltre, sempre secondo David e Louise Trubek, il Metodo comunitario opera una distinzione tra *law in books* e *law in action*, ovvero tra la legge e la sua applicazione, che vengono concepiti come due momenti separati. Il Metodo aperto di coordinamento invece non si trova a fare i conti con questa separazione tra *rule making* e *rule implementation*, ovvero tra il processo di formulazione della legge e il momento della sua implementazione, poiché non c'è un formale momento di ingresso degli orientamenti patuiti nell'ordinamento statale¹⁸. La natura *soft law* delle misure adottate attraverso il MAC è poi ravvisabile nella mancanza di vincolatività e giustizia-bilità di dette misure, a testimonianza del fatto che:

*L'obiettivo perseguito attraverso il metodo aperto di coordinamento è quello di ottenere un adattamento delle diverse politiche nazionali a standards comuni così da creare una convergenza politica senza ricorrere a strumenti di natura vincolante*¹⁹.

¹⁷ D. Trubek, L. Trubek, *Hard law and soft law in the construction of Social Europe: the role of the open method of coordination*, in *European Law Journal*, Vol. 11, No. 3, 2005, p. 344.

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ D. Strazzari, *Tra Soft e Hard Law* in M. Barbera, *Nuove forme di regolazione: il metodo aperto di coordinamento delle politiche sociali*, Milano 2006, p. 319.

7. – Nuovi modelli di *governance* come il Metodo aperto di coordinamento aprono interrogativi circa l'effettività e democraticità di questi strumenti. Sebbene il loro utilizzo abbia quasi rimpiazzato il classico Metodo comunitario, i dubbi circa la loro efficacia e legittimità in termini democratici sono ancora forti e persistenti. La ricerca di Stjin Smisman dimostra come l'impostazione orizzontale e meno gerarchica, rispetto al modello comunitario, dei nuovi modelli di *governance* non implica automaticamente maggiore partecipazione e democraticità del processo. C'è infatti meno soddisfazione riguardo alle opportunità di partecipazione nei nuovi modelli di *governance* rispetto al metodo comunitario classico, che seppur gerarchico, verticistico e *top down oriented*, riesce a coniugare con successo rappresentanza parlamentare e processi partecipativi. In più, il ricorso a nuovi strumenti di *governance* aggiunge maggiore farraginosità e complessità al processo decisionale. Come abbiamo visto, la partecipazione è una componente importante del MAC. Tuttavia, è sorprendente osservare come il MAC abbia disatteso le sue promesse sotto questo profilo. È opinione diffusa, infatti, che il coinvolgimento delle parti sociali, degli attori locali e dei parlamenti all'interno del MAC sia stato largamente insufficiente. E questo pone un problema di legittimità. Come sostiene Fabio Ravelli:

Fino ad oggi il MAC è stato messo in pratica in modo tale da privilegiare il dialogo tra istituzioni di diverso livello rispetto al dialogo tra istituzioni e società civile. Accogliere un'interpretazione del MAC fondata prevalentemente su un approccio topdown, tuttavia, significherebbe precludersi la possibilità di sfruttare appieno le potenzialità connaturate al metodo, il quale si definisce "aperto" anche perché chiama in causa, oltre ai soggetti istituzionali, anche pezzi di società civile quali, ad esempio, le parti sociali ²⁰.

Nella fase di redazione degli orientamenti così come nella fase di attuazione delle politiche ad opera degli Stati membri, il coinvolgimento delle parti sociali è stato limitato. Prendendo ad esempio la Strategia europea per l'occupazione si può comprendere meglio questo punto. Nella fase di redazione degli orientamenti, il Comitato per l'occupazione, che svolge un ruolo di consulenza nei confronti del Consiglio, consulta le parti sociali. Tuttavia si tratta di una forma illusoria di coinvolgimento dal momento che non vi è nessun obbligo di consultazione. Sul piano invece dell'attuazione delle poli-

²⁰ F. Ravelli, *op. cit.*, p. 95.

tiche da parte degli Stati membri, la partecipazione è limitata nella misura in cui la redazione dei piani nazionali di azione è affidata ai funzionari ministeriali senza tenere conto del coinvolgimento dei rappresentanti delle parti sociali. Tutto questo non ha fatto altro che incrementare la natura tecnocratica del processo. Lo stesso è avvenuto all'interno del Processo di Bologna dove secondo quanto sostiene Marzia Foroni:

*Gli studenti hanno riscontrato maggiori difficoltà nel farsi riconoscere un ruolo di rilievo all'interno del Processo. Lo stesso vale per la comunità accademica. Affinché la piena attuazione del Processo di Bologna sia garantita, ciò che va ulteriormente rafforzato è il loro ruolo di partner a pieno titolo nei processi decisionali a tutti i livelli (nazionale, istituzionale, sub-istituzionale) e, ancor più difficile, la loro partecipazione nei ruoli centrali dei processi di valutazione della qualità, non solo in modo passivo – compilazione dei questionari – ma attivamente all'interno degli organismi che si occupano e si occuperanno di valutazione*²¹.

Sebbene il MAC sia stato concepito come uno “strumento importante per migliorare la trasparenza e la partecipazione democratica”²², questo obiettivo non è stato raggiunto.

In definitiva, il passaggio dal Metodo comunitario al Metodo aperto di coordinamento non ha operato un incremento della partecipazione. Secondo Gornitzka:

*Il MAC ha contribuito ad incentivare il deficit democratico dell'UE limitando la partecipazione del Parlamento europeo e dei parlamenti nazionali. Tuttavia questo metodo, con le giuste modifiche, potrebbe potenzialmente aprire ad un'ampia partecipazione di vari tipi di attori provenienti da diversi livelli*²³.

A questo proposito, il Libro Bianco sulla *governance* europea lancia un monito:

La qualità, la pertinenza e l'efficacia delle politiche dell'Unione dipendono dall'ampia partecipazione che si saprà assicurare lungo tutto il loro percorso, dal-

²¹ M. Foroni, *La partecipazione insostituibile di docenti e studenti*, in *Lo spazio europeo dell'istruzione superiore*, CIMEA, Roma, 2010, p. 106.

²² C. De La Porte, *Quale governance attraverso il MAC? I casi dell'occupazione e dell'inclusione sociale*, *European Journal of legal studies*, No.1, 2007 p.6

²³ Å. Gornitzka, *The open method of coordination as practice. A watershed in European education policy?*, Working Paper, No. 6, December 2006, p. 17, http://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-publications/workingpapers/workingpapers2006/wp06_16.pdf.

la prima elaborazione all'esecuzione. Con una maggiore partecipazione sarà possibile aumentare la fiducia nel risultato finale e nelle istituzioni da cui emanano tali politiche. Perché ci sia una maggiore partecipazione, è indispensabile che le amministrazioni centrali cerchino di interessare i cittadini all'elaborazione e all'attuazione delle politiche dell'Unione ²⁴.

8. – Sebbene l'introduzione di questo nuovo metodo decisionale, così come l'ingresso dei nuovi strumenti di *governance* in generale, al livello dell'Unione sia stato determinato dalla ricerca di maggiore efficienza e partecipazione, i risultati ottenuti hanno dimostrato come questo obiettivo sia stato largamente disatteso. Il MAC ha contribuito ad incrementare il deficit democratico dell'Unione e a tecnicizzare i processi decisionali rendendoli complessi e farraginosi. La mancanza di vincolatività e giustiziabilità delle misure adottate attraverso il MAC, frutto della natura *soft law* di questo strumento, pongono dei dubbi e delle ombre circa l'effettività di tali misure. Nel corso della trattazione sono state descritte le caratteristiche, la genesi ed il funzionamento del MAC. Il ricorso a due esempi, l'EES e il Processo di Bologna, è servito a comprendere le dinamiche di questo nuovo strumento. Il MAC concepito, in risposta al Metodo comunitario classico, come strumento per migliorare la trasparenza e la partecipazione democratica ha disatteso le sue aspettative. Sotto il MAC la partecipazione è limitata e questo crea non pochi problemi sotto il profilo della legittimità democratica delle decisioni adottate. Seppur verticistico e gerarchico, invece, il Metodo comunitario classico ha maturato nel corso del tempo spazi per la partecipazione, garantendo al contempo la giustiziabilità e vincolatività delle misure adottate. In definitiva, ripensare il MAC attraverso strumenti che possano garantire una maggior coinvolgimento delle parti sociali, potrebbe essere la soluzione per fare in modo che questo strumento possa esprimere tutto il suo potenziale.

²⁴ Commissione europea, *La governance Europea - Un libro bianco*, Comunicazione del 25 luglio 2001 [COM (2001), 428 definitivo], in *GUCE* n. C 287 del 12 ottobre 2001.