



Facoltà: Scienze Politiche

Cattedra: Elementi di
Diritto Comunitario

**ASPETTI GIURIDICI DELLA STRATEGIA EUROPEA
PER L'OCCUPAZIONE**

Relatore:
Prof. Luigi Daniele

Candidato:
Luca Mattia
Matr.: 057482

INDICE SOMMARIO

INTRODUZIONE	4
1- IL PROTAGONISTA DELLA POLITICA DI PROMOZIONE DELL'OCCUPAZIONE:IL CONSIGLIO EUROPEO.....	7
-1.1- Cenni storici e inquadramento istituzionale	7
-1.2- Dibattito sulla natura giuridica del Consiglio europeo	13
-1.2.1- <i>Segue:</i> L'inserimento "organico" nella struttura comunitaria: <i>il Consiglio europeo dall'AUE al Trattato di Maastricht</i>	21
-1.2.2- <i>segue:</i> Il Consiglio europeo nello scenario del Trattato di Amsterdam.....	27
-1.2.2.1- <i>segue:</i> Il Consiglio europeo nei nuovi Titoli introdotti dal Trattato di Amsterdam. In particolare: Titolo VIII e IX	29
-1.3- Il Consiglio europeo nel Trattato di Lisbona : verso un nuovo ruolo istituzionale ?.....	32
2- UEM E POLITICHE PER L'OCCUPAZIONE	36
-2.1- L'esigenza di combattere la disoccupazione.....	36
-2.2- Il "Metodo di Maastricht"	40
-2.3- Orientamenti in materia di occupazione: il Titolo VIII introdotto con il Trattato di Amsterdam	44
-2.4- L'impulso del Consiglio europeo da Lussemburgo a Lisbona	51
-2.4.1- <i>segue:</i> Il Metodo Aperto di Coordinamento: tratti distintivi e dibattito dottrinale	55
3-IL RILANCIO DELLA "STRATEGIA DI LISBONA"	59
-3.1- Obiettivi di Lisbona e Fondi strutturali	59
-3.2- Una nuova strategia incentrata su crescita e occupazione	61
-3.2.3- <i>segue:</i> Focus tematico nazionale: il Piano italiano	68
-3.3- Politiche occupazionali dopo la crisi economica.....	69

CONCLUSIONI	73
BIBLIOGRAFIA.....	78
NORMATIVA COMUNITARIA.....	81
NORMATIVA NAZIONALE	84
Elenco delle abbreviazioni.....	85

INTRODUZIONE

L'esigenza di combattere la disoccupazione è attualmente, nel mezzo di una crisi tanto improvvisa e grave, uno dei problemi maggiormente presente nell'Agenda europea. Le Istituzioni comunitarie hanno espresso fiducia nella capacità dell'Unione di superare questo momento di incertezza generalizzata¹ sottolineando che l'azione concertata e il coordinamento sono parte essenziale della strategia di ripresa dell'Europa².

Questo studio si propone di analizzare le modalità con cui l'Unione europea ha cercato di affrontare la questione nel corso del suo processo di integrazione.

La presa di coscienza delle Istituzioni comunitarie e degli Stati membri della crescente gravità del fenomeno della disoccupazione come questione di interesse comune da affrontare a livello comunitario, è iniziata concretamente a manifestarsi solo con l'entrata in vigore del Trattato di Maastricht (1992), dove il fenomeno è stato dapprima approfondito nell'ambito dell'analisi macroeconomica compiuto attraverso gli strumenti di politica economica previsti dal Trattato. Si è dovuto aspettare, però, l'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam (1997) per la previsione all'interno del Trattato CE di un Titolo *ad hoc* interamente dedicato al coordinamento delle politiche occupazionali.

Fino al Trattato di Maastricht, la cooperazione fra gli Stati membri dell'UE in materia di occupazione si è realizzata prevalentemente in seno ad altre organizzazioni internazionali quali l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) e l'Organizzazione internazionale del lavoro (ILO), piuttosto che all'interno del quadro comunitario, sebbene la «piena occupazione» fosse uno degli obiettivi fondamentali della Comunità sin dalla firma del Trattato

¹ G. TONIOLO, *Il mondo di oggi e nel 2030*, in *Oltre la crisi: PMI classe dirigente*, Palermo, 2009, p.32.

² Conclusioni della Presidenza, Bruxelles, 19 e 20 marzo, 2009.

di Roma del 1957³. Successivamente la sede europea dove, per prassi, venne discusso il fenomeno fu il Consiglio europeo. È proprio questo “organo”, dal difficile inquadramento giuridico-istituzionale, ad aver lanciato in occasione del Vertice di Lisbona del marzo del 2000 una strategia volta a modernizzare l’Europa per farla «*diventare l’economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo, in grado di realizzare una crescita economica sostenibile con nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale*»⁴.

Questo ambizioso progetto Europeo va visto anche come una risposta dei Paesi membri a quel fenomeno definito da molti economisti come “eurosclerosi”⁵ in un mondo che ha superato la “grande divergenza”⁶ e ha intrapreso la sua “seconda globalizzazione”⁷. L’entrata a pieno titolo nell’economia globale di paesi come la Cina e l’India ha avuto, e continuerà ad avere, come effetto, un notevole cambiamento dei rapporti tra persone, aree geografiche e settori produttivi. In un’economia mondiale dove la direzione e la composizione dei flussi commerciali non segue più il classico schema “Nord-Sud”, essendosi trasformato in uno schema molto più complesso di commerci multilaterali; in un’economia mondiale che ha visto una notevole modifica della divisione internazionale del lavoro, non più basata solo sulla divisione classica tra funzioni a elevato o modesto costo del lavoro, ma anche su una sempre più elevata concorrenza tra la qualità delle competenze, l’Europa è stata vittima di ricadute negative sul piano

³ C-R. CARCHIDI, *Il Consiglio europeo: evoluzione, competenze e prassi*, Milano, 2007, p. 115.

⁴ Si veda Conclusioni della Presidenza, 23-24 marzo, 2000, in *Boll. UE*, n. 3, 7

⁵ Vi è un’opinione dominante in Europa secondo cui l’elevata disoccupazione europea sia il risultato di una eccessiva rigidità del mercato del lavoro. Queste rigidità ostacolano le imprese, impediscono loro di adeguarsi ai cambiamenti del contesto economico, aumentano i costi di gestione e infine aumentano la disoccupazione. Il termine “eurosclerosi” è stato coniato proprio per indicare questa visione, in cui la rigidità del mercato del lavoro imposta alle imprese sclerotizza la struttura economica. Per ulteriori approfondimenti: O. BLANCHARD, *Macroeconomics*, Upper Saddle River, N:J, USA, 2006, trad. it: *Macroeconomia*, Bologna, 2006, p. 467 ss.

⁶ Il termine “grande divergenza” è usato da molti storici ed economisti per qualificare il fenomeno dello “sviluppo economico moderno” iniziato con la rivoluzione industriale che ha visto l’Europa e il Nord America protagonisti di una crescita economica straordinaria a differenza delle altre aree del globo. Questa riluttanza dello “sviluppo economico moderno” a diffondersi oltre le aree che aveva investito nell’Ottocento è terminata dalla fine dagli anni Ottanta del secolo scorso, modificando completamente gli assetti economici che hanno caratterizzato la precedente storia universale. Per ulteriori approfondimenti: G. TONIOLO, *Il mondo di oggi e nel 2030*, in *Oltre la crisi: PMI classe dirigente*, Palermo, 2009, p. 36.

⁷ : G. TONIOLO, op. cit., p. 42.

occupazionale. Ecco l'esigenza di una Strategia Europea per l'Occupazione che punti su un'elevata qualità del lavoro, sull'investimento in ricerca e sviluppo e su una maggiore flessibilità, avente come prioritario obiettivo quello di realizzare una crescita economica sostenibile salvaguardando i livelli occupazionali.

L'intento di questo lavoro è quello di analizzare gli aspetti giuridici di quella strategia ormai nota con il nome di "Strategia di Lisbona", con cui i Paesi membri dell'UE intendono affrontare il problema comune delle disoccupazione.

Verrà affrontata prima l'analisi del Consiglio europeo, cercando di seguire un *doppio filo* tra rimandi di ambito storico-politico e inquadramento istituzionale. Questa prima esposizione di carattere più *narrativo* che tecnico in alcuni punti, ha l'intento di inquadrare l'organo in cui l'oggetto della nostra analisi viene principalmente discusso. La trattazione è sembrata opportuna per porre in luce, fin dalle prime righe, come nella disciplina della politica occupazionale il riparto di competenze tra Stati e Comunità non è inquadrabile nelle due classiche categorie delle competenze esclusive e concorrenti. Questa condizione ha indotto gli Stati membri ad optare per la messa al punto di una gestione *soft* della problematica, sia dal punto di vista del coordinamento tra le politiche comunitarie e nazionali e sia dal punto di vista degli atti che le Istituzioni comunitarie sono chiamate a porre in essere in tale materia.

Nel successivo capitolo, verrà prima messa in evidenza la stretta interdipendenza esistente tra il coordinamento delle politiche occupazionali e il coordinamento delle politiche economiche, per poi soffermarsi sull'analisi dettagliata degli strumenti giuridici di cui la Comunità si è dotata per disciplinare il fenomeno di nostro interesse.

Seguirà a questa trattazione di carattere prettamente tecnico, l'analisi dell'impulso che il Consiglio europeo ha dato alla cooperazione in materia di occupazione tra Stati e Istituzioni comunitarie, giungendo fino all'analisi dettagliata della Strategia di Lisbona e della sua evoluzione fino ai giorni nostri.

1- IL PROTAGONISTA DELLA POLITICA DI PROMOZIONE DELL'OCCUPAZIONE: IL CONSIGLIO EUROPEO

-1.1- Cenni storici e inquadramento istituzionale

Il Consiglio europeo è uno di quei “casi istituzionali” dai quali non si può prescindere per comprendere le difficoltà che la costruzione europea ha incontrato nel corso del suo lungo e ancora incompiuto tragitto⁸. Risulta difficile, a parere di chi scrive, svolgere un'indagine sul ruolo che questo “caso istituzionale” ha svolto nel campo che ci apprestiamo a studiare⁹, prescindendo da rimandi di ambito storico – politico. È necessario, infatti, inquadrare storicamente ed istituzionalmente il processo che ha portato alla nascita di quella che oggi è definita Unione europea.

L'ideale di un continente europeo non più diviso in tanti Stati perennemente in lotta tra di loro affermatosi sin dal XIX secolo, ebbe l'occasione di realizzarsi concretamente soltanto all'indomani della seconda guerra mondiale, quando sotto l'impulso del Presidente Americano Truman e del Primo Ministro Britannico Churchill, si aprì il 7 maggio 1948 all'Aja il Congresso d'Europa¹⁰. In

⁸ C-R. CARCHIDI, *idem.*, p. 1.

⁹ Secondo la dottrina più accreditata il ruolo svolto dal Consiglio europeo nella promozione delle politiche occupazionali rientra negli obiettivi della politica economica comunitaria ancor prima che il Trattato di Amsterdam prevedesse tra gli obiettivi della Comunità, all'art. 2 del TCE, “la promozione” di un elevato livello di occupazione e protezione sociale”. Cfr. S. CAFARO, *Unione monetaria e coordinamento delle politiche economiche*, Milano, 2001, p. 93 ss.

¹⁰ Prima grande riunione di europei “*européisti*”, e cioè di personalità della vita pubblica di 17 Nazioni occidentali del vecchio continente, rappresentati di correnti di pensiero diverse e portatori di ideologie talora opposte, chiamati a trovarsi insieme da un'aspirazione comune, per quanto vaga nei contenuti e nei contorni, e cioè l'unità dell'Europa. L'unità di quel continente uscito stremato e disperato dalla seconda di due «guerre civili» e soprattutto dal fallimento ideologico e pratico degli Stati-Nazione e dei tentativi di organizzazione della pace tra le due guerre. Sul punto si veda: B. OLIVI, *L'Europa difficile: storia politica dell'integrazione europea 1948-2000*, Bologna, 2000, p. 25 ss; E. DI NOLFO, *Dagli imperi militari agli imperi tecnologici: la politica internazionale dal XX secolo ad oggi*, Bari, 2007,

tale sede, nella generale enfasi che aveva già portato molti dei protagonisti di tale Conferenza a siglare a San Francisco tra il 25 e 26 aprile 1945 la Carta delle Nazioni Unite e il 16 Aprile 1948 la Convenzione che creava Organizzazione Europea di Cooperazione Economica¹¹, furono riproposte tre correnti di pensiero che erano nate e si erano irrobustite durante il secondo conflitto mondiale. Tre «idee europee»¹² destinate a spiegare, in momenti diversi, un'influenza concreta e storicamente registrabile, e tutt'oggi ancora operanti nella vita comunitaria in modo più evidente, allorché i Paesi europei procedono a modificare sensibilmente i patti sui quali si fondano le regole dell'integrazione e dell'Unione europea. La volontà di costruire un' Europa «*organizzata e vitale*», in cui si potesse dar vita ad Istituzioni comuni operanti in settori strategici per il «*mantenimento di relazioni pacifiche*»¹³, ebbe la sua prima realizzazione nella CECA, primo “mattone” dell'attuale struttura Europea.

Per inquadrare istituzionalmente, invece, il processo che ha portato alla nascita della Comunità europea prima, e dell'Unione europea successivamente, bisogna precisare che il fenomeno in questione si inserisce nel più ampio scenario delle organizzazioni internazionali.

p. 224.

¹¹ Questa Organizzazione composta da 17 Stati europei con l'aggiunta dei comandi militari delle zone occidentali della Germania, fu uno strumento decisivo per l'accelerazione della ricostruzione in Europa, poiché attraverso di essa gli Stati europei si impegnarono ad amministrare congiuntamente gli aiuti militari del Piano Marshall (lanciato l'anno prima, il 5 Giugno 1947 dal presidente Truman), proponendosi l'avvio alla graduale apertura delle frontiere e al libero scambio. Su questo tema vedi: A. GAUTHIER, *L'economia mondiale dal 1945 ad oggi*, Bologna, 1998, p. 57 ss; B. OLIVI, *L'Europa difficile: storia politica dell'integrazione europea 1948-2000*, Bologna, 2000, p. 29.

¹² Le tre differenti correnti «europeiste», manifestate all'indomani della seconda Guerra mondiale, che hanno caratterizzato il dibattito politico sulla possibilità della creazione di un'Europa unita furono: la corrente di pensiero «confederalista» che ipotizzava la creazione di organismi inter-statali, sottomessi alla volontà degli Stati membri, per la realizzazione delle finalità confederali; la corrente di pensiero «federalista» che sosteneva la “distruzione” degli Stati nazione, colpevoli di aver eccitato e guidato i popoli europei in due guerre rovinose, superando le loro barriere artificiali e cercando di porre le basi per una nuova convivenza sociale a livello federale tra tutti i popoli europei; la corrente di pensiero «funzionalista» che riteneva che l'obiettivo dell'Unione europea era realizzabile unicamente mediante integrazioni settoriali successive. Per un approfondimento sulle differenti correnti di pensiero «europeiste» vedi B. OLIVI, *L'Europa difficile: storia politica dell'integrazione europea 1948-2000*, Bologna, 2000, p. 24 ss; U. VILLANI, *Istituzioni di diritto dell'Unione europea*, Bari, 2008, p. 1 ss.

¹³ Dichiarazione Schuman, 9 maggio 1950, in: B. OLIVI, *L'Europa difficile: storia politica dell'integrazione europea 1948-2000*, Bologna, 2000, p. 35.

Come note dottrine sostengono «il diritto delle organizzazioni internazionali è parte integrante del diritto internazionale»¹⁴. La comunità internazionale, che raggruppa i soggetti di diritto internazionale, a differenza delle comunità statali, è fondamentalmente una comunità “anorganica”, nel senso che non ha apposite strutture o apparati per porre norme a carattere generale, né per assicurarne il rispetto in maniera coercitiva. Di questi compiti si occupano direttamente i membri della comunità internazionale, cioè gli Stati, che detengono, come è noto, il monopolio del potere coercitivo. Attraverso quello che viene definito diritto di cooperazione, gli Stati storicamente, hanno cercato di regolare i loro rapporti, di dirimere le loro controversie e di stabilire forme di cooperazione per far fronte ai bisogni comuni. È sulla natura di tale cooperazione che bisogna soffermarsi per inquadrare il “caso istituzionale” di cui trattasi.

Gli Stati possono cooperare agendo direttamente attraverso una condotta comune che è condotta di tutti gli stati membri dell'accordo, oppure possono creare appositi apparati cui tale condotta comune viene demandata. A loro volta tali apparati possono essere organi comuni degli Stati stessi, cosicché la volontà che essi manifestano si imputa direttamente agli Stati, oppure possono farsi portatori di un interesse proprio, che non è niente altro che l'interesse comune degli Stati tra i quali la cooperazione si instaura, interesse diverso dalla somma degli interessi particolari degli Stati *uti singuli*. In quest'ultimo caso, proprio delle organizzazioni internazionali, la volontà manifestata dall'apparato in questione si imputa non agli Stati, ma all'apparato stesso, che viene in rilievo come un vero e proprio soggetto di diritto internazionale accanto agli Stati. Agli Stati che intendono perseguire l'interesse unitario agendo *uti universi*, non resta che istituzionalizzare la propria cooperazione, creando degli appositi organi cui demandare la gestione del loro interesse unitario.

La creazione dell'Unione europea rientra perfettamente nella fattispecie descritta, dove il livello degli interessi unitari che gli Stati hanno riconosciuto

¹⁴ U. DRAETTA, *Principi di diritto delle organizzazioni internazionali*, Milano, 2006, p 1.

come meritevoli di un eventuale prevalenza sugli interessi particolari è gradualmente cresciuto fino a comprendere interessi come l'istituzione di un mercato interno e di una moneta unica (UE) e la firma di un Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa (ottobre 2004), anche se, come ben noto, la necessità di alcuni Stati di tutelare alcuni interessi particolari ha attualmente ostacolato la spinta evolutiva di questa organizzazione a vocazione generale¹⁵.

Il Consiglio europeo è un caso emblematico di come un organo di una organizzazione internazionale avente natura "amorfa"¹⁶, possa evolversi da organo non istituzionale fino ad assumere il ruolo di istituzione centrale per lo sviluppo dell'Unione europea¹⁷. Originariamente quello che oggi definiamo Consiglio europeo, trova la sua ragion d'essere nei c.d. Vertici europei.

I Vertici dei Capi di Stato e di Governo costituiscono uno strumento e una procedura classica della cooperazione internazionale, nonché uno strumento efficace in uno scenario che, come quello europeo, era, e per certi aspetti ancora è, denso di rivolgimenti ed incertezze. Peraltro, è anche vero che i Vertici di cui si discute in questa sede - ma considerazioni analoghe possono farsi anche per i Vertici del G-7 o analoghi Vertici con più Stati partecipanti¹⁸ - sono di solito

¹⁵ Il 24 ottobre 2004, venne firmato a Roma il *Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa*. Il testo firmato a Roma, nonostante il ricorso al termine Costituzione, si presentava come un nuovo Trattato, di natura del tutto simile a quella dei Trattati precedenti di cui era prevista la formale abrogazione. A norma dell'art. IV-447, par. 1, del Trattato Costituzionale, il Trattato sarebbe stato ratificato dalle «*Alte Parti Contraenti*» conformemente alle rispettive norme costituzionali. I referendum popolari indetti in Francia e nei Paesi Bassi riguardanti la ratifica del Trattato, ebbero nel 2005 esito negativo. La conseguenza fu che anche altri Stati membri scelsero di sospendere le procedure di ratifica. Il Consiglio europeo di Bruxelles del 16 e 17 giugno 2005, prendendo atto dei risultati negativi dei referendum francese e dei Paesi Bassi, decise una pausa di riflessione che si prolungò fino al primo semestre del 2007, dove in vari Vertici si discussero le possibilità di modifica del Trattato Costituzionale. Per ulteriori approfondimenti si veda: L. DANIELE, *Diritto dell'unione europea*, Milano, 2008, p. 28 ss.

¹⁶ C -R. CARCHIDI, *Il Consiglio europeo: evoluzione, competenze e prassi*, Milano, 2007, p 8.

¹⁷ L'art 15, part. 1, TUE, inserito nel Trattato di Lisbona sancirà: «*Il Consiglio europeo dà all'Unione gli impulsi necessari al suo sviluppo e ne definisce gli orientamenti e le priorità politiche generali*». Vedi sul punto anche: F. CAPOTORTI, *Lo status giuridico del Consiglio europeo alla luce dell'Atto unico*, RDI, 1988, P 6; J.-V. LOUIS, "L'évolution du conseil européen à la lumière de la réalisation de l'union économique et monétaire", in *Divenire sociale e adeguamento del diritto*, studi in onore di Francesco Capotorti, Milano, 1999, p. 255 ss; F. POCAR, *Commentario breve ai Trattati della Comunità europea e dell'unione europea*, Padova, 2001, p 13 ss; A. TIZZANO, *Trattati dell'Unione europea e della Comunità europea*, Milano, 2004, p 40.

¹⁸ M. PANEBIANCO, A. LAMBERTI, L. DE SIMONE, *Il G7 e il nuovo ordine internazionale*,

luogo di coordinamento di azioni individuali e collettive dei Paesi, finalizzati a dare concretezza a precisi disegni strategici, mediante l'utilizzo però, non di accordi vincolanti ma di obblighi giuridici più sfumati¹⁹. Diversamente da altri casi nei quali il Vertice costituisce lo strumento attraverso cui agire per dar vita ad una nuova organizzazione internazionale, i Vertici di cui ci occupiamo nascono come forme di cooperazione politica di tipo più classico tra le massime cariche dello Stato, operanti all'interno di una organizzazione già esistente, (CEE),²⁰ come conseguenza del progressivo immobilismo e incapacità delle istituzioni dell'organizzazione stessa di adottare decisioni di grande rilevanza politica²¹.

La nascita del Consiglio europeo si fa risalire al 1974²², quando durante il Vertice tenutosi a Parigi il 9 e 10 dicembre si decise di istituzionalizzare quella prassi di riunioni di Capi di Stato e di Governo «accompagnati dai ministri degli esteri», prevedendone anche uno svolgimento regolare «tre volte l'anno e ogniqualvolta risulterà necessario come Consiglio della Comunità e a titolo di cooperazione politica». Lo scopo era quello di dotare i Sei originari Membri della Comunità e i tre nuovi stati aderenti (Danimarca, Irlanda e Regno Unito), di uno strumento capace non soltanto di fornire una guida costante alla Comunità, ma

Roma, 1994, e in particolare M. PANEBIANCO, *Il G7 dagli anni '70 agli anni '90*, p. 21-41

¹⁹ La prassi delle relazioni tra i membri della comunità internazionale conosce tutta una serie di accordi politici o informali che si sviluppano lungo le frontiere del diritto e che spesso preparano la formazione di norme giuridiche vere e proprie. Sono atti aventi tali caratteristiche: le dichiarazioni, gli inviti, gli appelli, le esortazioni ecc., rientranti in quella categoria di atti che la dottrina definisce di *soft law* o di *top law* (diritto presidenziale o di vertice). Per approfondimenti: M. PANEBIANCO, *Il G7 e il soft law istituzionale*, in *Divenire sociale e adeguamento del diritto*, studi in onore di Francesco Capotorti, Milano, 1999, p. 345 ss; U. DRAETTA, *Principi di diritto delle organizzazioni internazionali*, Milano, 2006, p. 169.

²⁰ La prima riunione dei quali si tenne a Bad Godesberg nel luglio del '61, per volontà dei responsabili degli Stati membri della Cee, per un rafforzamento della visione intergovernativa delle Comunità europee. Sul punto vedi: F. POCAR, *Commentario breve ai Trattati della Comunità europea e dell'unione europea*, Padova, 2001, p. 13.

²¹ N. PARISI, *Conferenze al vertice e Consiglio Europeo: un tentativo di sistemazione giuridica*, in *RDU*, 1977, p.30.

²² Nella primavera di quell'anno, Valéry Giscard d'Estaing venne eletto Presidente della Repubblica francese. Per la prima volta dal 1958, la componente liberale del centro-destra prendeva il sopravvento su quella gollista, consentendo di porre all'ordine del giorno l'introduzione di alcune indispensabili riforme istituzionali nell'ambito della Cee.

anche di indicarle le direttrici di fondo ed intervenire sulle questioni più controverse²³, di forte rilevanza politica come l'adesione di nuovi Stati, la convocazione di conferenze per la revisione dei Trattati, o anche questioni di minore importanza sulle quali erano sorti contrasti insanabili in sede di Consiglio (istituzione comunitaria)²⁴. Tutte decisioni che si riteneva dovessero essere assunte con il supporto e l'avvallo delle massime cariche politiche, mancando i singoli Ministri membri del Consiglio istituzione²⁵ di sufficiente autorità politica. Quindi con il Vertice di Parigi del 1974, venne creato al di sopra del Consiglio e dell'intera struttura istituzionale comunitaria, un organo "anomalo", non considerato dalla dottrina più accreditata un'istituzione²⁶, anche ai sensi di quanto sancito nell'art. 3, secondo comma, TUE e art. 7, part. 1, TCE, quale suprema istanza politica incaricata di dare l'impulso necessario allo sviluppo dell'integrazione europea e di definirne gli orientamenti politici generali²⁷.

²³ Ai sensi del punto 2 del comunicato finale del Vertice di Parigi del 1974, la necessità di dare una cadenza periodica a tali riunioni di Capi di Stato e di Governo serviva per «assicurare lo sviluppo e la coesione generale delle attività della Comunità e dei lavori relativi alla cooperazione politica». Il testo del comunicato può leggersi nel *Bollettino Ufficiale delle Comunità europee*, 1974, n. 12.

²⁴ A tal riguardo si può ricordare il Vertice dell'Aja del dicembre 1969 che fu convocato per discutere la ripresa dei negoziati con i paesi candidati; il Vertice dell'Aja del marzo 1971, in cui i Sei, sulla base delle intese raggiunte nel precedente incontro, si accordarono per consentire l'avvio della prima tappa del Piano Werner incentrata sul coordinamento delle politiche economiche; il Vertice di Parigi del 1972 dove se da un lato si raggiunse un accordo sulla creazione del "Serpente monetario", dall'altra non venne accolta la proposta avanzata dai Paesi del Benelux di riformare i trattati al fine di adeguarli ad una situazione economica che prevedeva un sempre maggiore coinvolgimento delle istituzioni comunitarie nella politica industriale, nella ricerca e nello sviluppo; il Vertice di Copenaghen del dicembre 1973 convocato in seguito alle tensioni economiche internazionali venutesi a creare con la fine del sistema di Bretton Woods e con lo shock petrolifero del medesimo anno, in cui si sottolineò l'importanza di una politica energetica comune, ma con scarsi risultati, in quanto il prevalere degli interessi nazionali e di differenti approcci al mondo arabo ne bloccarono ogni possibilità di sviluppo. Per ulteriori approfondimenti sul punto vedi: B. OLIVI, *L'Europa difficile: storia politica dell'integrazione europea 1948-2000*, Bologna, 2000, p. 133 ss.

²⁵ Ai sensi dell'art. 203 TCE la composizione del Consiglio è la seguente: «Il Consiglio è formato da un rappresentante di ciascuno Stato membro a livello ministeriale, abilitato ad impegnare il governo di detto Stato membro». L'art 16, par. 2, TUE, inserito dal Trattato di Lisbona sarà formulato in maniera molto simile: «Il Consiglio è formato da un rappresentante di ciascuno Stato membro a livello ministeriale, abilitato ad impegnare il governo dello stato membro che rappresenta e ad esercitare il diritto di voto».

²⁶ Per quanto riguarda il dibattito dottrinale sulla natura giuridica del Consiglio europeo rimandiamo al §1.2.

²⁷ Ciò avviene inizialmente senza che il Consiglio europeo sia previsto da disposizioni inserite nei trattati istitutivi, ma in via di mera prassi. Tale lacuna è stata superata soltanto con l'art 2 AUE e con l'art. 4 TUE. L. DANIELE, *Diritto dell'unione europea*, Milano, 2008, p. 19.

-1.2- Dibattito sulla natura giuridica del Consiglio europeo

La notevole carica innovativa della decisione presa a Parigi nel 1974 di istituzionalizzare la prassi delle «Conferenze al Vertice» in quello che da allora in avanti è stato definito Consiglio europeo, ha comportato il delinarsi di un serrato dibattito dottrinale sulla sua natura giuridica. La mancanza di una debita formalizzazione di questo nuovo “organo” all’interno di un Trattato fino all’entrata in vigore dell’AUE²⁸, indusse alcuni autori a dar credito alla tesi secondo cui il fenomeno si sarebbe potuto spiegare come una variante del Consiglio delle Comunità²⁹. A sostegno di questo punto di vista si era notato che il comunicato finale del Vertice di Parigi, al punto 3, parlava di «Consiglio delle Comunità»³⁰, mentre evitava di nominare il Consiglio europeo³¹. In verità la fondatezza di questa tesi venne largamente contestata fin dall’inizio³² e appoggiata da gran parte della dottrina soprattutto in seguito all’entrata in vigore dell’AUE (1° luglio 1987) che ha formalizzato all’ art. 2 per la prima volta l’esistenza del Consiglio europeo. L’art. 2 disponeva: «*Il Consiglio europeo riunisce Capi di Stato e di Governo degli Stati membri nonché il Presidente della Commissione delle Comunità europee. Essi sono assistiti dai Ministri degli affari esteri e da un membro della Commissione. Il Consiglio europeo si riunisce almeno due volte l’anno*». Venne messo in evidenza che un primo motivo di

²⁸ Secondo gran parte della dottrina solo con l’AUE si dette per la prima volta sanzione giuridica al Consiglio europeo. Si veda: CAPOTORTI, *Lo status giuridico del Consiglio europeo alla luce dell’Atto unico*, RDI, 1988, p. 7; A. TIZZANO, *Trattati dell’Unione europea e della Comunità europea*, Milano, 2004, p. 40. Come altre autorevoli dottrine sostengono, sino all’AUE il Consiglio europeo restò estraneo al sistema organizzativo e normativo delle Comunità europee, operando essenzialmente quale conferenza intergovernativa di carattere periodico. Cfr: U. VILLANI, *Istituzioni di Diritto dell’Unione europea*, Bari, 2008, p. 102.

²⁹ F. CAPOTORTI. *op. cit.* p. 7.

³⁰ *Bollettino Ufficiale delle Comunità europee*, 1974, n. 12 (v. *supra*. nota 15)

³¹ BLUMANN, *Le Conseil européen*, in *Rev. Trim. Droit eur.*, 1976, p. 1.

³² N. PARISI, *Conferenze al vertice e Consiglio Europeo: un tentativo di sistemazione giuridica*, in *RDU*, 1977, p.46.

distinzione tra le due istanze risiedeva per la verità già nella differente composizione. La partecipazione a pieno titolo della Commissione alle riunioni del Consiglio europeo, rappresentava, nello schema dell'Atto, un primo collegamento istituzionale fra l'impianto comunitario ed il Consiglio europeo che preludeva alla costruzione di un generale quadro comune capace di sviluppare con organicità e coerenza l'intera attività comunitaria ed europea³³ (come poi è avvenuto con la definizione del "quadro istituzionale unico" prefigurato dall'art. 3 del Trattato di Maastricht)³⁴.

Per ciò che concerne altri elementi differenziali tra i due Consigli, di carattere prettamente normativo, è stato notato che il Presidente della Commissione partecipa a pieno titolo alle riunioni del Consiglio europeo, mentre è solo invitato a quelle del Consiglio.

In seguito all'entrata in vigore del Trattato istitutivo dell'Unione europea (1992) la distinzione è risultata ancora più rilevante, soprattutto per quanto riguarda le differenti funzioni che le riunioni di Capi di Stato e di Governo sono chiamate a svolgere a titolo di Consiglio europeo e di Consiglio dell'Unione³⁵.

Infatti nonostante sia stato sancito nel Trattato che il Consiglio dell'Unione è chiamato a prendere alcune decisioni nella composizione di Capi di stato e di Governo³⁶, esso è tenuto ad operare in base a procedure prefissate nei trattati e

³³ C – R. CARCHIDI, *Il Consiglio europeo: evoluzione, competenze e prassi*, Milano, 2007, p. 62.

³⁴ Del resto, l'idea di un quadro di riferimento politico e normativo comune non era certamente nuova dato che le prime discussioni sul punto risalivano al Vertice di Parigi del 1974. È stato messo in evidenza come il Rapporto di sintesi sull'Unione europea presentato dal primo ministro belga Tindemas il 7 gennaio 1976 esplicitamente inseriva il Consiglio europeo tra le istituzioni comunitarie, rivelando che queste «si sono rivelate troppo deboli per assicurare in modo permanente l'impulso politico necessario alla costruzione europea». Cfr: B. OLIVI, *L'Europa difficile: storia politica dell'integrazione europea 1948-2000*, Bologna, 2000, p. 177 e ss.

³⁵ Con l'entrata in vigore del Trattato di Maastricht al Consiglio europeo è stata attribuita una importante funzione nell'ambito della PESC (art. 13 TUE), la cui trattazione verrà affrontata nel successivo § 1.2.1. In tale ambito, rientrante nel secondo pilastro della struttura di Maastricht, al Consiglio europeo è stata attribuita la funzione di porre in essere atti, che benché non vincolanti e benché adottati su raccomandazione del Consiglio (istituzioni), si configurano come atti di altissima politica che definiscono le linee guida su cui l'Unione deve muoversi nel settore della politica estera.

³⁶ Come sancisce l'art. 7 TUE, per la violazione grave e persistente da parte di uno Stato membro dei principi di cui all'art. 6, par. 1; l'art. 121, par. 2 e 3, TCE, sulla decisione di quali stati membri ammettere alla terza fase dell'UEM; l'art. 214, part. 2, TCE, per la nomina del Presidente della

nel suo Regolamento interno, adottando atti predeterminati soggetti al controllo dei giudici comunitari³⁷. Al contrario quando agiscono come Consiglio europeo, i Capi di Stato e di Governo operano al di fuori di queste regole di forma e di procedura e le loro deliberazioni sfuggono al sindacato giurisdizionale³⁸. Quindi la tesi da alcuni sostenuta secondo cui il Consiglio europeo poteva essere considerato come una variante del Consiglio Comunitario, prima, e dell'Unione dopo, è stata respinta sulla base di elementi di carattere prettamente normativo.

Anche considerando il fenomeno da un punto di vista esclusivamente politico, la dottrina più accreditata ha manifestato una reazione ugualmente negativa alla tesi di cui sopra (anche sulla base di considerazioni logico-sistematiche). Infatti il motivo per cui il Consiglio europeo non poteva essere qualificato come Consiglio (istituzione) era evidenziato anche dalla procedura secondo cui si svolgevano le riunioni del Consiglio europeo e dalla natura degli atti che ne sono il risultato. Infatti l'ultimo comma dell'art. 2 AUE (ribadito anche nell'art. 4, par. 2, TUE) prevedeva soltanto che il Consiglio europeo si sarebbe dovuto riunire «*almeno due volte l'anno*» senza indicare altre regole relative alla preparazione e svolgimento delle riunioni, che non sono state quindi soggette a regole formalmente codificate. Le regole concretamente applicate erano ispirate ad una spiccata informalità, e ciò sia per salvaguardare la flessibilità e la riservatezza dei lavori, e sia per marcare la non riconducibilità

Commissione. Per quanto riguarda la procedura di nomina del Presidente della Commissione, essa è cambiata notevolmente nel corso degli anni. In passato era dominata dai governi degli Stati membri che di comune accordo designavano la persona che intendevano nominare Presidente. Il Trattato di Nizza ha ricondotto la procedura nell'ambito istituzionale, sostituendo il comune accordo degli stati membri con una deliberazione del Consiglio riunito in Capi di Stato e di Governo a maggioranza qualificata. Notevoli saranno le innovazioni che invece ha previsto il Trattato di Lisbona, dove all'art. 17, par. 7, TUE, un ruolo di notevole importanza nella procedura verrà affidato al Consiglio europeo. Sul punto vedi: L. DANIELE, *Diritto dell'unione europea*, Milano, 2008, p. 70.

³⁷ A. TIZZANO, *op. cit.*, p. 41.

³⁸ In un caso in cui, in maniera alquanto sorprendente, un privato aveva impugnato una dichiarazione del Consiglio europeo il Tribunale di primo grado dichiarò il ricorso irricevibile, affermando: «Per quanto riguarda, in primo luogo, la domanda mirante all'accertamento dell'inesistenza ovvero all'annullamento della dichiarazione del Consiglio europeo, il Tribunale rileva innanzitutto che gli atti del Consiglio europeo non sono compresi fra quelli la cui legittimità può essere sindacata dal giudice comunitario», TPI ord. 14 luglio 1994, T-584/93, *Roujansky c. Consiglio dell'Unione*, confermata dall'ordinanza della Corte di giustizia del 13 gennaio 1995, causa C- 253/94 P. Cfr: U. VILLANI, *Istituzioni di Diritto dell'Unione europea*, Bari, 2008, p. 105-106.

alla normale attività del Consiglio (istituzione). Inoltre in sintonia con il carattere prettamente politico delle sue funzioni, non sono state previste, né dal Trattato, né altrove, le modalità di voto attraverso le quali si sarebbe dovuta formare la volontà del Consiglio europeo. Ciò mise subito in evidenza il carattere prettamente intergovernativo della cooperazione messa in atto in quelle occasioni. La prassi adottata fin dalle prime riunioni fu che le deliberazioni furono prese all'unanimità (o quantomeno per *consensus*³⁹), estrinsecandosi in atti non avente carattere formalmente vincolante, chiamati Conclusioni della Presidenza. Di conseguenza è stato evidenziato che la categoria di diritto più adatta a spiegare il fenomeno in questione, ricadeva nel diritto internazionale e specificatamente nelle riunioni di organi di Stati, o, se si vuole, di conferenze intergovernative⁴⁰.

Questa situazione, con l'unica eccezione della natura giuridica delle deliberazioni, è stata parzialmente modificata nel tempo sia per quanto riguarda la frequenza e il luogo delle riunioni, sia per quanto riguarda le regole del loro svolgimento. È ormai da tempo che il Consiglio europeo tiene per norma due riunioni per ciascun semestre di presidenza, con una prassi ormai implicitamente formalizzata anche da una dichiarazione sulla sede di riunione dei Consigli europei, presa a margine della Conferenza intergovernativa di Nizza che l'11 dicembre 2000 ha adottato l'omonimo Trattato di revisione. In casi eccezionali si possono avere anche riunioni straordinarie⁴¹. Fino alla citata dichiarazione di dicembre 2000 le due riunioni semestrali del Consiglio europeo si sono di regola

³⁹ La pratica del *consensus* prevede che la decisione è approvata quando non vi sono obiezioni da parte di nessuna componente del Vertice, ivi compreso il Presidente della Commissione che contribuisce alla formazione della volontà collegiale. In particolare sulla pratica del *consensus* vedi: U. DRAETTA, *Principi di diritto delle organizzazioni internazionali*, Milano, 2006, p. 110. Autorevoli dottrine sostengono che l'utilizzo della pratica del *consensus* evidenzia in pieno il carattere diplomatico e intergovernativo dell'organo in esame. Cfr: U. VILLANI, *Istituzioni di Diritto dell'Unione europea*, Bari, 2008, p. 103.

⁴⁰ Sul punto vedi: F. CAPOTORTI, *Lo status giuridico del Consiglio europeo alla luce dell'Atto unico*, RDI, 1988, p. 13.

⁴¹ Come nel caso del Consiglio europeo svoltosi a Bruxelles il 21 settembre 2001 a seguito degli attentati terroristici dell'11 settembre negli Stati Uniti.

svolte nello Stato cui spettava la presidenza di turno⁴²; a decorrere «dal 2002 una riunione del Consiglio europeo per ciascuna presidenza» si è tenuta a Bruxelles.

Per quanto riguarda invece la previsione di regole relative allo svolgimento delle riunioni, in sede di Consiglio europeo di Siviglia del 21 e 22 giugno 2002, sono state dettate alcune «Regole per l'organizzazione dei lavori del Consiglio europeo». Queste riguardano principalmente la preparazione delle riunioni, che è stata affidata alla formazione del Consiglio dell'Unione «Affari generali» (diventata, per decisione dello stesso Consiglio europeo di Siviglia, «Affari generali e relazioni esterne»⁴³). Spetta ora a tale formazione coordinare i lavori del Consiglio europeo e stabilirne l'ordine del giorno.

Il dibattito sulla natura giuridica del Consiglio europeo ha portato la dottrina a soffermarsi anche su un'altra importante distinzione tra i Vertici svolti a titolo di Consiglio europeo da altre ipotesi di riunioni di Capi di Stato o di Governo che si svolgono secondo forme diverse dalla normale dinamica istituzionale. Si tratterebbe di quei casi in cui il Trattato di Roma prevede che alcuni compiti vengono assolti mediante accordi intergovernativi, mediante cioè il comune accordo, la comune intesa, dei Governi degli Stati membri. In tali circostanze i rappresentanti degli Stati membri non opererebbero né come organo dell'Unione, né come organo della Comunità, ma come conferenza intergovernativa, e quindi le loro determinazioni non sarebbero imputabili alle due strutture, pur se adottate nel quadro di previsione dei Trattati, configurandosi piuttosto come veri e propri accordi internazionali e come tali riconducibili agli Stati membri. Ciò avviene quando una norma dei Trattati lascia agli Stati membri, di comune accordo, il compito di prendere decisioni rilevanti per il funzionamento dell'Unione. Questa peculiare ipotesi ha suscitato tesi contrastanti

⁴² Ai sensi dell'art. 4, secondo comma, ultima frase, TUE, la Presidenza spetta al «*Capo di Stato o di Governo dello Stato membro che esercita la Presidenza del Consiglio*».

⁴³ Sul punto si veda: commento all'art. 203 TCE in A. TIZZANO, *Trattati dell'Unione europea e della Comunità europea*, Milano, 2004; sull'evoluzione del Consiglio «Affari generali» e «Affari esteri» nel quadro delineato dal Trattato di Lisbona, si veda: L. DANIELE, *Diritto dell'unione europea*, Milano, 2008, p. 56.

in dottrina. Infatti è stato sottolineato che anche queste riunioni governative dovrebbero ricadere nella fattispecie del Consiglio europeo, nonostante, esclusivamente in due casi, è previsto espressamente nei Trattati che la riunione si tenga a livello di Capi di Stato o di Governo: tali casi sono previsti nell'art. 112, par. 2, lettera *b*, e nell'art. 117, par. 1, del TCE⁴⁴, mentre in tutti gli altri casi le disposizioni non indicano il livello di rappresentanza che deve essere garantito dagli Stati (art. 123 e 289 TCE); tuttavia la rilevanza politica o l'importanza sostanziale della decisione da prendere ha avuto come effetto che questo compito sia stato direttamente svolto dai Capi di Stato o di Governo, come è avvenuto di solito per la fissazione della sede delle istituzioni o di altri organismi dell'Unione o della Comunità (art. 289 TCE).

Un'altra ipotesi del tutto peculiare è quella della Conferenza intergovernativa chiamata ad approvare le modifiche ai Trattati ai sensi dell'art. 48 TUE⁴⁵.

Concretandosi non in una specifica riunione dei rappresentanti dei governi degli Stati membri, ma in un processo negoziale complesso e prolungato nel tempo, la Conferenza prevista all'art. 48 si articola in sessioni successive caratterizzate da vari livelli di rappresentanza, riservando ai capi di Stato o di Governo solo la sessione conclusiva⁴⁶. Per ovvie ragioni, anche logistiche, le

⁴⁴ Si tratta delle nomine del Presidente, Vicepresidenti e gli altri membri del comitato esecutivo della Banca Centrale Europea (BCE) e del Presidente dell'Istituto Monetario Europeo (IMI). Con il Trattato di Lisbona il potere di nomina del comitato esecutivo della BCE sarà attribuito al Consiglio europeo.

⁴⁵ Si tratta della procedura di revisione ordinaria, comune sia al TCE che al TUE.

⁴⁶ La procedura si suddivide in due fasi: *fase preparatoria*, che si svolge all'interno dell'apparato istituzionale dell'Unione (questa fase ruota intorno al Consiglio che è chiamato ad esprimere un parere favorevole circa la convocazione di una CIG tra i rappresentanti degli Stati membri. Il parere viene reso sulla scorta di un progetto presentato dal governo di qualsiasi Stato membro o dalla Commissione, sul quale vengono consultati il Parlamento europeo, «*se del caso*» la Commissione nonché la Banca centrale, in caso di proposte di modifiche istituzionali nel settore monetario) e *fase deliberativa* (la CIG si svolge secondo le regole classiche delle conferenze internazionali non essendo previsto nessun ruolo per le istituzioni. Le modifiche ai Trattati devono essere stabilite all'unanimità ed entrano in vigore dopo essere state ratificate da tutti gli stati membri). Per ulteriori approfondimenti sulla prassi posta in essere in materia di revisione dei Trattati, si veda: L. DANIELE, *Diritto dell'unione europea*, Milano, 2008, p. 134 e ss. Il Trattato di Lisbona prevedrà al nuovo art. 48 TUE, il metodo convenzionale inaugurato dal Consiglio europeo di Laeken (dicembre 2001), introducendo anche due procedure semplificate di

conferenze intergovernative di massimo livello si svolgono usualmente subito dopo le riunioni del Consiglio europeo (e lo stesso generalmente avviene per le riunioni allo stesso livello del Consiglio). Questo costringe, ai fini del corretto inquadramento formale degli atti adottati in occasione di ciascuna riunione (intergovernativa o di Consiglio europeo), a non sempre facili ricostruzioni tese a distinguere le diverse vesti formali di volta in volta assunte dalle riunioni di Vertice. Nonostante alcune incertezze, nel distinguere il Consiglio europeo dal Consiglio o dalla conferenza intergovernativa, è stato evidenziato che si può plausibilmente ritenere, perlomeno rispetto al binomio Consiglio europeo – Consiglio, che si tratti di momenti normativi e politici differenti.

Come è noto, la natura del Consiglio europeo ha subito una notevole evoluzione nel tempo. Pur se, a parere di chi scrive, la tesi secondo cui il Consiglio europeo potrebbe essere classificato come una conferenza intergovernativa non dovrebbe essere del tutto abbandonata⁴⁷, buona parte della dottrina ha evidenziato come esso ha assunto un ruolo sempre più vicino a quello di una vera e propria istituzione⁴⁸. Questa evoluzione è stata consacrata a partite dal TUE e dal Trattato di Amsterdam e sarà portata a compimento con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona.

Se, come accennato nel precedente paragrafo, ai sensi degli art. 3, secondo comma, TUE, e 7, par. 1, TCE, il Consiglio europeo non rientra tra le istituzioni, il Trattato di Lisbona⁴⁹ all' art. 13, part. 1, TUE, invece, menzionerà il

revisione. Sul punto si veda: L. DANIELE. *op. cit.* p. 13.

⁴⁷ Infatti nella prassi al Consiglio europeo è richiesto un' intervento, esercitato mediante la funzione d'indirizzo e di orientamento, in tutte quelle materie che gli Stati membri non hanno ancora devoluto completamente alle Istituzioni comunitarie, evidenziandone il forte carattere di cooperazione intergovernativa. Tale tesi è sostenuta anche da autorevoli dottrine, le quali ritengono che malgrado il suo inserimento formale nell'Unione europea a partire dal Trattato di Maastricht, non è venuta a meno la natura fortemente caratterizzata in senso intergovernativo. Sul punto si veda: U. VILLANI, *Istituzioni di Diritto dell'Unione europea*, Bari, 2008, p. 103.

⁴⁸ L. DANIELE, *Diritto dell'unione europea*, Milano, 2008, p. 63.

⁴⁹ Il *Trattato che modifica il Trattato sull'Unione europea e il Trattato che istituisce la Comunità europea*, firmato a Lisbona il 13 dicembre 2007, non prevede l'abrogazione del TUE e del TCE, come prevedeva il Trattato costituzionale firmato a Roma nel 2004, ma si limita ad emendarli. Il TUE è stato completamente riscritto. Al TCE viene cambiato nome e natura, trasformandosi in Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), diventando il contenitore di tutte quelle disposizioni di

Consiglio europeo tra le istituzioni dell'Unione. Questa inclusione formale tra le istituzioni avrà come riflesso, un automatico assoggettamento del Consiglio europeo a quei meccanismi di garanzia e controllo ed a quelle regole del Trattato, il cui ambito di applicazione è genericamente riferito alle istituzioni. Ciò accadrà per quanto riguarda gli obblighi di trasparenza e le regole in materia di accesso ai documenti, come previsto nel nuovo art. 15, par. 3, TFUE, che si applicherà a tutte le istituzioni dell'Unione⁵⁰; per gli atti posti in essere a conclusione del Vertice, che saranno soggetti al controllo giurisdizionale della Corte di Giustizia, così come previsto dai nuovi art., 263, primo comma, 265, primo comma, e 269, primo comma, TFUE.

Questa posizione maggiormente integrata nel meccanismo istituzionale, si rifletterà anche in un parziale allineamento delle modalità di funzionamento e delle procedure decisionali a quelle del Consiglio, ammettendo che, in alcuni casi, le delibere del Consiglio europeo possano essere adottate a maggioranza qualificata (art. 235 e 236 TFUE).

È stato osservato da una parte della dottrina che queste innovazioni che il Trattato di Lisbona intende apportare al Consiglio europeo per includerlo a pieno titolo tra le istituzioni della nuova Unione, non esauriranno il dibattito sulla sua natura giuridica. Le conseguenze sulle sue funzioni e sulla natura stessa del Consiglio europeo saranno evidenti. La volontà dei Governi degli Stati membri di formalizzare le procedure e le modalità di voto attraverso cui verranno emanate le sue deliberazioni, incideranno sul carattere prettamente consensuale che fin ora hanno avuto queste ultime, anche in ragione della funzione di suprema istanza politica che gli venne assegnata fin dal 1974. Da quel carattere il Consiglio europeo trae gran parte dell'autorità che esercita sulle altre istituzioni; e sul quel carattere si fonda l'efficacia del ruolo che esso gioca nella composizione dei

carattere istituzionale e di carattere, prevalentemente, materiale. Per ulteriori approfondimenti sul rapporto tra i due Trattati, si veda: L. DANIELE, *Diritto dell'unione europea*, Milano, 2008, p. 140.

⁵⁰ Attualmente, invece, ai sensi dell'art 255 TCE, questo obbligo di trasparenza si applica ai soli Parlamento europeo, Consiglio e Commissione.

contrasti tra gli Stati membri. La sottoposizione a procedure di controllo, il ricorso a regole di voto formali e soprattutto l'introduzione di logiche maggioritarie (e quindi divisive), si ritiene finiranno per ridurre il significato e il peso politico delle sue decisioni, e di conseguenza per «normalizzare» il suo ruolo⁵¹.

-1.2.1- Segue: L'inserimento "organico" nella struttura comunitaria: il Consiglio europeo dall'AUE al Trattato di Maastricht

Per inquadrare l'evoluzione che il Consiglio europeo avrà con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, è opportuno fare una panoramica sulle diverse fasi del cammino europeo, soffermandosi sul diverso ruolo, che, in ognuna di esse, gli è stato attribuito all'interno della Comunità.

Con l'entrata in vigore del Trattato istitutivo dell'Unione europea (1992), il Consiglio europeo ha compiuto un ulteriore passo avanti verso un'inserimento "organico" nella struttura comunitaria. Grazie alla previsione nei Trattati di disposizioni che ne hanno precisato, da un lato, alcune competenze, e dall'altro una sua collocazione rispetto alla struttura comunitaria, il Consiglio europeo si è trasformato da semplice *forum* in cui si discuteva delle questioni che non rientravano tra le competenze delle istituzioni comunitarie ad "organo" avente funzioni politiche di indirizzo generale dell'intera struttura creata con il Trattato di Maastricht. A differenza dell'AUE, che all'art. 2, come precisato nel precedente paragrafo, si limitava a determinare la composizione e la periodicità delle riunioni del Consiglio europeo senza offrire alcuna ulteriore indicazione, con il Trattato di Maastricht si è sancito all'art. 4, comma 1, TUE che: «Il

⁵¹ Sul punto vedi: R. ADAM, *La riforma delle istituzioni dell'Unione: verso un nuovo equilibrio istituzionale?*, in TUFANO (a cura di) *Cantiere Europa. Le riforme istituzionali dell'Unione*, Atti del convegno di Napoli (6-7 giugno 2003), Napoli, 2004, p 65 ss.

Consiglio europeo da all'Unione l'impulso necessario al suo sviluppo e ne definisce gli orientamenti politici generali». Questo primo comma, se letto in combinato disposto con l'art. 3 TUE (che richiama il “quadro istituzionale unico” per l'Unione europea), consente di posizionare il Consiglio europeo al vertice della complessa struttura a pilastri (ivi compreso il pilastro comunitario) venutasi a creare.

La funzione che è stata così riconosciuta al Consiglio europeo è quella relativa alla definizione dei grandi orientamenti di fondo dell'integrazione europea, lasciando poi agli altri organi ed istituzioni (comunitarie e non) il compito e la responsabilità, nei limiti delle rispettive attribuzioni nei tre pilastri, di tradurre giuridicamente ed operativamente le sue direttive politiche⁵². Tuttavia, al di là di specifici ambiti, di cui si dirà meglio più avanti, in cui il Consiglio europeo diventa titolare di determinati ruoli e competenze, resta indubbiamente valida la considerazione che il Consiglio europeo continua a svolgere la sua funzione di iniziativa e di elaborazione della politica generale dell'intera Unione, unicamente attraverso orientamenti di massima⁵³ e non mediante atti giuridicamente vincolanti⁵⁴.

Nonostante il menzionato art. 4, comma 1, TUE evidenzi che la funzione di impulso e di orientamento che il Consiglio europeo è chiamato a porre in essere

⁵² C –R. CARCHIDI, *Il Consiglio europeo: evoluzione, competenze e prassi*, Milano, 2007, p. 70.

⁵³ Sulla base dei quali le istituzioni e gli Stati conformano la loro attività finalizzata al perseguimento e alla realizzazione tanto delle politiche comunitarie quanto di quelle proprie dell'Unione. Gli orientamenti di massima sono considerati atti tipici della cooperazione intergovernativa. Essi si limitano a fissare le linee direttrici che l'Unione e gli Stati membri devono seguire su una determinata questione.

⁵⁴ A questo proposito si è posto in dottrina un duplice problema (rilevante anche per ulteriori precisazioni che verranno affrontate successivamente, con particolare riferimento al tema di questo elaborato): da un lato il problema dei limiti entro i quali l'azione delle istituzioni comunitarie deve conformarsi agli orientamenti espressi dal Consiglio europeo, e dall'altro, i limiti entro i quali le istituzioni possono agire qualora il Consiglio europeo non abbia espresso orientamenti. Per quanto riguarda il primo problema, è stato notato che gli atti del Consiglio europeo sono atti di carattere generale che indicano soltanto obiettivi da raggiungere e quindi lasciano un ampio margine di discrezionalità nella loro fase di attuazione: da ciò ne deriva che solo in caso di grave divergenza da questi si potrà ravvisare una illegittimità degli atti di attuazione adottati dalle istituzioni comunitarie. Per ulteriori approfondimenti sul tema si veda: A. TIZZANO, *Commentario ai Trattati istitutivi della Comunità europea*, Milano, 2003, p. 1003; C –R. CARCHIDI, *Il Consiglio europeo: evoluzione, competenze e prassi*, Milano, 2007, p. 34 ss e 71-74.

ha carattere generale e si esplica in qualsiasi settore di competenza dell'Unione e della Comunità, non vi è dubbio che il settore nel quale la sua azione è più autonoma ed incisiva rispetto a quella delle istituzioni comunitarie e degli altri organi è quella della “ politica estera e sicurezza comune” (secondo pilastro del Trattato di Maastricht).

La politica estera e sicurezza comune Europea, trova già un precedente in quella cooperazione in materia di politica estera che era stata portata avanti prima nelle periodiche riunioni dei Ministri degli Esteri degli stati membri o dei Capi di stato e di Governo, poi in seno alle riunioni del Consiglio europeo (dal 1974 in poi) e che in fine l'AUE istituzionalizzò. Quest'ultimo infatti menzionava all'art. 1, primo comma, la cooperazione politica europea (CPE) come uno dei fattori idonei a perseguire l'obbiettivo di far progredire concretamente l'Unione europea, dettando una prima disciplina nel titolo III, composto di un unico e lunghissimo articolo (art. 30). Questo articolo disponeva che «*le Alte Parti contraenti si adoperano per definire e attuare in comune una politica estera europea*», riprendendo un linguaggio normalmente utilizzato nei trattati internazionali. La CPE si svolgeva infatti in maniera del tutto indipendente rispetto alla cooperazione comunitaria⁵⁵. Ai sensi del titolo III dell'AUE, erano gli Stati che dovevano impegnarsi a consultarsi in merito ad ogni questione di politica estera di “interesse generale” prima di stabilire una loro posizione definitiva.

Il Trattato di Maastricht ha definito impegni più precisi, trasformando il CPE in Politica Estera e di Sicurezza Comune (PESC), indicando procedure e fissando obblighi in materia per gli Stati membri. Nel perseguimento di questi obiettivi il Consiglio europeo è stato chiamato a svolgere un ruolo determinante e ben tipizzato dall'art.13 TUE: «*il Consiglio europeo definisce i principi e gli orientamenti generali della politica estera e di sicurezza comune*» e adotta le

⁵⁵ Per ulteriori approfondimenti sulle disposizioni dell'art 30 dell'AUE e della posizione del Consiglio europeo rispetto al regime della cooperazione politica, si veda: F. CAPOTORTI, *Lo status giuridico del Consiglio europeo alla luce dell'Atto unico*, RDI, 1988, p. 14 ss.

«strategie comuni che l'Unione deve attuare nei settori in cui gli stati membri hanno importanti interessi in comune», mentre al Consiglio (istituzione) è attribuito il compito operativo di attuare, mediante azioni, posizioni comuni e decisioni, le deliberazioni del Consiglio europeo⁵⁶.

Per quanto riguarda la posizione del Consiglio europeo nel c. d. Terzo pilastro dell'Unione europea (cooperazione in materia di Giustizia e Affari interni, GAI⁵⁷), invece, bisogna sottolineare che il suo ruolo è più marginale e meno formalizzato, se non dal punto di vista politico, ma sicuramente dal punto di vista della competenza ad adottare atti tipici in materia. In questo pilastro il Trattato di Maastricht non ha attribuito al Consiglio europeo competenze esplicite, ma “solamente” la funzione di adottare «orientamenti» generali e «indirizzi di massima», senza che ad essi vengano ricondotte quelle conseguenze specifiche previste per gli orientamenti generali del Consiglio europeo espressi nell'ambito del secondo pilastro. Vero è però, che indipendentemente dall'attribuzione di formali competenze al Consiglio europeo nelle materie rientranti nel terzo pilastro, anche in questo settore esso comunque svolge quella generale funzione di impulso e coordinamento politico affidatagli dall'art. 4 TUE, che fanno di questo “organo” una sorta di “ponte” tra il sistema della Comunità e la cooperazione politica prettamente interstatuale⁵⁸.

L'innovazione principale che ha apportato il Trattato di Maastricht è sicuramente stata quella di dare il via all'avvenuta integrazione monetaria dei Paesi membri della Comunità europea, portando a compimento quel progetto di

⁵⁶ Per ulteriori approfondimenti sulle competenze e sulle funzioni del Consiglio europeo in ambito PESC si veda: L. DANIELE, *Diritto dell'unione europea*, Milano, 2008, p. 63; 111e ss. Con il Trattato di Lisbona le materie della PESC verranno confinate nel nuovo TUE (Capo 2, Titolo V). La PESC rimarrà oggetto di un regime speciale per quanto riguarda le procedure decisionali, gli atti da adottare e la quasi totale assenza di competenza della Corte di giustizia.

⁵⁷ Con il Trattato di Amsterdam e con il Trattato di Nizza, una parte consistente delle materie che rientravano nel pilastro GAI, sono state trasferite nel primo pilastro (visti, diritto d'asilo, immigrazione e circolazione di cittadini di Stati terzi : Titolo IV del TCE). Nel terzo pilastro permane solo la Cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale. Con il Trattato di Lisbona ciò che resta del terzo pilastro verrà interamente ricondotto sotto il Titolo V della Parte III del TFUE, rubricato « Spazio di libertà, sicurezza e giustizia ».

⁵⁸ Cfr: C-R.CARCHIDI, *Il Consiglio europeo: evoluzione, competenze e prassi*, Milano, 2007, p.

un “unione economica e monetaria”⁵⁹ espressa fin dal Trattato di Roma del 1957 da molti europeisti. Tuttavia è stato notato come l’introduzione nei Trattati di un titolo espressamente dedicato alla politica economica (Titolo VI), avvenuto solo nel 1992, ha risposto alla necessità di riunire o “costituzionalizzare”⁶⁰ delle disposizioni a carattere macroeconomico che in molti casi erano preesistenti, ma che indubbiamente sono tra quelle a carattere più intergovernativo in ambito del primo pilastro. Questa considerazione è messa in luce nel testo dell’art. 4, par. 1, TCE, che sancisce: «*Ai fini enunciati all’art. 2,⁶¹ l’azione degli Stati membri e della Comunità comprende, alle condizioni e secondo il ritmo previsti dal presente trattato, l’adozione di una politica economica che è fondata sullo stretto coordinamento delle politiche degli Stati membri, sul mercato interno e sulla definizione di obiettivi comuni, condotta conformemente ai principi di un’economia di mercato aperta e in libera concorrenza*». Si tratta quindi di una politica costruita sul coordinamento delle politiche nazionali.

Questo articolo, se letto in combinato disposto con l’art. 99, primo comma, TCE: «*Gli Stati membri considerano le loro politiche economiche una questione di interesse comune e le coordinano nell’ambito del Consiglio, conformemente alle disposizioni dell’articolo 98*», evidenzia come gli Stati membri dell’allora nascente UE, hanno inteso conservare la propria competenza in materia di politica economica, pur con un limite esterno sancito dall’art. 99, secondo comma, TCE (le linee di coordinamento stabilite in sede comunitaria). Ai sensi del citato articolo, lo strumento fondamentale della politica economica comunitaria è un atto che porta il nome di “*indirizzi di massima*” ed avente

⁵⁹ Secondo una parte della dottrina, la locuzione “unione economica e monetaria” è impropria data l’*asimmetria di poteri* conferiti alle Comunità nelle rispettive politiche economiche e monetarie. Ad una politica economica che costringe Comunità e Stati a fare “sistema” dividendosi competenze da esercitare a diversi livelli, fa da pendant, viceversa, una politica monetaria unica gestita dalla BCE. Sul punto vedi: S. CAFARO, *Unione monetaria e coordinamento delle politiche economiche*, Milano, 2001, p. 9 ss. e 18 ss.

⁶⁰ S. CAFARO. *op. cit.*, p. 10.

⁶¹ L’art. 2 TCE, indica quali sono i compiti della Comunità: «*..promuovere uno sviluppo armonioso, equilibrato e sostenibile delle attività economiche, un elevato livello di occupazione e di protezione sociale...un alto grado di competitività e di convergenza dei risultati economici.. la coesione economica e sociale e la solidarietà tra gli stati membri*».

natura giuridica di raccomandazione. È un atto tipico della cooperazione intergovernativa avente forti analogie con le «*posizioni comuni*» che ai sensi dell'art. 34, secondo comma, TUE, può adottare il Consiglio nelle materie rientranti nel terzo pilastro. Nella procedura stabilita all'art. 99, comma 2, TCE, un ruolo importante è riservato al Consiglio europeo, che non compariva in alcuna procedura comunitaria prima del Trattato di Maastricht, sottolineando il peso politico dell'atto in questione. L'iter sancito all'art. 99.2 prevede: «*Il Consiglio deliberando a maggioranza qualificata su raccomandazione della Commissione, elabora un progetto di indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri e della Comunità, e ne riferisce le risultanze al Consiglio europeo. Il Consiglio europeo, deliberando sulla base di detta relazione del Consiglio, dibatte delle conclusioni in merito agli indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri e della Comunità. Sulla base di dette conclusioni, il Consiglio...adotta una raccomandazione che definisce i suddetti indirizzi di massima...*». L'iter appena esposto è stato molto criticato in dottrina, soprattutto per quanto riguarda l'intervento del Consiglio europeo nella procedura⁶². È stato messo in risalto la difficoltà davanti a cui si sono trovati i redattori del Trattato nell'attribuire una specifica funzione nella procedura al Consiglio europeo. Infatti esso è chiamato a dibattere sulle conclusioni in merito agli indirizzi di massima deliberati dal Consiglio, essendo nello scenario del Trattato di Maastricht un "organo" di indirizzo e non decisionale o tanto meno legislativo. Ecco perché delibera sulla base della relazione del Consiglio, al quale gli indirizzi ritornano per acquisire la veste di atto comunitario. Tuttavia il suo intervento nella procedura in discorso è coerente con la funzione di indirizzo politico e di impulso che l'art. 4 TUE gli ha attribuito. L'intrusione del Consiglio europeo anche nel Trattato CE mise in luce fin dal Trattato di Maastricht, la volontà degli Stati membri di attribuire un sempre maggiore ruolo a questo "organo" nella vita delle Comunità. Una

⁶² S. CAFARO . *op. cit.*, p. 24-29.

conferma di tale ruolo avvenne con la firma del Trattato di Amsterdam (2 ottobre 1997) in cui è stato previsto un altro caso di intervento del Consiglio europeo in un atto di programmazione economica comunitario, gli orientamenti in materia di occupazione (art. 128), che saranno oggetto della successiva analisi.

-1.2.2- segue:Il Consiglio europeo nello scenario del Trattato di Amsterdam

Sulla base dell' ex. Art .N del Trattato di Maastricht venne inaugurata la prassi di inserire in ciascun Trattato di revisione o in appositi protocolli o dichiarazioni, una clausola per determinare l'anno in cui sarebbe stata convocata una nuova Conferenza intergovernativa di revisione, talvolta stabilendo anche le materie su cui intervenire o gli obiettivi da perseguire. Il secondo paragrafo del citato articolo (attualmente art. 48 TUE), prevedeva la convocazione nel 1996 di una CIG per valutare i risultati raggiunti fino a quella data e proporre eventuali modifiche del Trattato⁶³.

Formalmente la conferenza iniziò a lavorare in occasione del Consiglio europeo di Torino del 26 marzo 1996⁶⁴ concludendo i suoi lavori con il Consiglio europeo di Amsterdam del 16- 18 giugno 1997⁶⁵, che portò alla firma dell'omonimo trattato che modificò il Trattato sull'Unione europea, i trattati che istituiscono le Comunità europee e alcuni atti connessi. Le revisioni apportate dal Trattato di Amsterdam richiamavano le importanti sfide davanti a cui l'Unione era posta alle soglie del ventunesimo secolo, e in particolare la necessità di ridefinire l'assetto globale del sistema istituzionale della Comunità cercando di

⁶³ Con l'entrata in vigore delle modifiche apportate con il Trattato di Amsterdam è stato soppresso questo secondo comma dell'art 48 TUE, che disciplina la procedura di revisione comune al TCE e al TUE.

⁶⁴ Come da prassi messa in luce nel § 1.2

⁶⁵ Per un approfondimento storico dei lavori della CIG che ha portato al Trattato di Amsterdam si veda: B. OLIVI, *L'Europa difficile: storia politica dell'integrazione europea 1948-2000*, Bologna, 2000, p. 495 ss.

snellire le procedure decisionali, porre le basi per un successivo processo di ampliamento ad altri Stati e reimpostare la politica estera e di sicurezza comune nonché la cooperazione nel settore della giustizia e degli affari interni. Gran parte della dottrina è d'accordo nel ritenere che delle modifiche apportate con il Trattato di Amsterdam si possa dare una duplice lettura. Da un primo punto di vista è stato letto come il segnale di un ennesimo avanzamento della costruzione europea; da un altro punto di vista, invece, è stato valutato come un indice di un arresto della spinta propulsiva all'integrazione europea⁶⁶. Senza soffermarsi sull'indagine critica del testo del Trattato di Amsterdam, già compiuta da prestigiosi autori⁶⁷, è nostro interesse soffermarci sul ruolo che gli Stati membri dell'Unione hanno assegnato al Consiglio europeo alla luce delle nuove disposizioni. È stato notato che i maggiori successi delle modifiche apportate con il Trattato di Amsterdam possono essere rinvenute nel pilastro comunitario che è stato oggetto di numerose riforme istituzionali: basti pensare ai nuovi settori in cui è stata estesa la procedura di codecisione⁶⁸ e alla sua semplificazione, al rafforzamento di alcune politiche esistenti e soprattutto alla creazione di nuovi titoli sulla politica sociale e sull'occupazione. Inoltre il Trattato di Amsterdam, tenendo conto delle diversità sussistenti tra gli Stati membri, ha accettato quella concezione di una "Europa a più velocità", istituzionalizzando le c.d. «cooperazioni rafforzate», allo scopo di consentire solo ad alcuni Stati di proseguire più speditamente la via dell'integrazione senza costringere gli altri Membri a seguirli obbligatoriamente e, soprattutto, senza modificare il quadro istituzionale⁶⁹. Proprio in ambito di «cooperazioni rafforzate», la cui disciplina di

⁶⁶ Si veda sul punto: U. LEANZA, *La mancata comunitarizzazione del II e del III pilastro dell'Unione europea nel Trattato di Amsterdam*, in *Divenire sociale e adeguamento del diritto*, studi in onore di Francesco Capotorti, Milano, 1999, p. 219-250.

⁶⁷ Si veda sul punto: A. DUFF, *The Treaty of Amsterdam. Text and Commentary*, London, 1997, p. 1 ss; PREDIERI-TIZZANO, *Il trattato di Amsterdam*, in *DEU*, Milano, 1998.

⁶⁸ Con il Trattato di Amsterdam è stata estesa la procedura di codecisione, introdotta per la prima volta dal TUE, a moltissimi casi in cui precedentemente era prevista l'applicazione della procedura di cooperazione, salvo però nel campo dell'UEM (art. 99 e 101)

⁶⁹ Per una analisi critica della particolarità dell'istituto della cooperazione rafforzata nell'ambito di un'organizzazione internazionale, si veda: U. DRAETTA, *Principi di diritto delle organizzazioni*

autorizzazione diverge da pilastro a pilastro⁷⁰, un importante ruolo politico venne affidato dal Trattato di Amsterdam al Consiglio europeo. Ai sensi dell' art. 11 TCE (che disciplina le cooperazioni rafforzate in ambito comunitario) e l'art. 40 A, TUE (che disciplina le cooperazioni rafforzate nelle materie del terzo pilastro), la richiesta di cooperazione deve essere presentata, in un primo momento alla Commissione, perché questa formuli una proposta al riguardo. L'autorizzazione ad instaurare una cooperazione rafforzata, invece, è concessa dal Consiglio, che delibera a maggioranza qualificata, previa consultazione del Parlamento; però «*Qualora un membro del Consiglio dichiari che per specifici ed importanti motivi di politica interna, intenda opporsi alla concessione dell'autorizzazione...non si procede alla votazione. Il Consiglio...può chiedere che della questione sia investito il Consiglio europeo, affinché si pronunci all'unanimità*». L'ingresso del Consiglio europeo nella procedura menzionata evidenzia il rafforzamento del ruolo di *suprema istanza politica* affidatogli fin dal Trattato di Maastricht⁷¹. Infatti la previsione che a trovare una soluzione sulla questione sia il Consiglio europeo, il quale poi si pronuncia all'unanimità, sottolinea quella funzione di mediazione politica che gli è stata affidata, capace di convincere, in un modo o nell'altro, tutti i membri indistintamente⁷².

-1.2.2.1- segue: Il Consiglio europeo nei nuovi Titoli introdotti dal Trattato di Amsterdam. In particolare: Titolo VIII e IX

Alto aspetto di grande rilievo introdotto dal trattato di Amsterdam, fu quello

internazionali, Milano, 2006, p. 34.

⁷⁰ Il Trattato di Amsterdam non prevedeva la cooperazione rafforzata per le materie del II pilastro. Il Trattato di Nizza ha colmato questa lacuna, introducendo agli articoli da 27A a 27E, che disciplinano l'istituto anche per la PESC.

⁷¹ Il Trattato di Lisbona confermerà l'istituto della cooperazione rafforzata (art. 20 TUE, e artt . 11-19 TFUE)

⁷² F. POCAR, *Commentario breve ai Trattati della Comunità europea e dell'unione europea*, Padova, 2001, p. 69.

di far ottenere alla politica sociale lo stesso status della politica economica, introducendo nel pilastro comunitario due nuovi titoli interamente rivolti alla promozione dell'occupazione (Titolo VIII) e alla politica sociale (Titolo XI). Con l'introduzione del Titolo VIII, su cui si soffermerà la nostra analisi nel proseguo dell'elaborato, l'occupazione rientrò tra gli obiettivi della Comunità alla quale venne concessa una nuova competenza, complementare a quella degli Stati membri, di coordinare e predisporre *strategie comuni* atte a favorire la promozione di «una forza lavoro competente, qualificata, adattabile e di mercati del lavoro in grado di rispondere ai mutamenti economici» (art. 125 TCE). Con l'introduzione del Titolo VIII, venne codificato nel Trattato la volontà degli Stati membri di considerare il problema dell'occupazione una questione di interesse comune, coerentemente con la scelta di annoverare la promozione dell'occupazione tra gli obiettivi del TUE (art. 2) e con l'inclusione tra i compiti della Comunità, della promozione di un alto livello di occupazione, attraverso l'instaurazione di un mercato interno e mediante l'attuazione delle politiche e delle azioni comuni (art. 2 TCE)⁷³.

L'atto principale attraverso il quale fu stabilito di attuare la nuova politica comunitaria è una raccomandazione annuale denominata “*Orientamenti in materia di occupazione*”, previsti dall'art. 128 TCE. Come la dottrina ha sottolineato, questo atto rappresenta l'estensione degli strumenti della politica economica agli obiettivi della politica del lavoro⁷⁴. In realtà, l'attenzione al livello di occupazione era stato posto già prima delle modifiche introdotte con il Trattato di Amsterdam, come approfondimento di uno specifico aspetto compreso nel più ampio ambito dell'analisi macroeconomica, periodicamente effettuata in sede comunitaria sulla base dell'attività di indirizzo prevista dall'art. 99. Parallelamente, alla crescita dell'occupazione erano dedicate significative puntualizzazioni proprio nell'ambito degli indirizzi di massima. Tale

⁷³ F. POCAR, *idem*, p. 559.

⁷⁴ S. CAFARO, *Unione monetaria e coordinamento delle politiche economiche*, Milano, 2001, p. 9

impostazione venne ripresa dalle risoluzioni dedicate alla “stabilità, alla crescita e all’occupazione”, allegate alle conclusioni della presidenza del Consiglio europeo di Amsterdam del 1997 (Allegato I)⁷⁵ che ha portato alla revisione dei trattati, e dalle Conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo straordinario sull’occupazione (Lussemburgo, novembre 1997). Dai risultati emersi da queste conferenze e dalle relative disposizioni di nuova introduzione, risultò con chiarezza l’idea che l’occupazione non doveva essere vista come un settore economico da incentivare con sussidi ed aiuti, bensì come il risultato del funzionamento e della crescita dell’intera economia. Si può notare a tal punto, che non a caso, il titolo dedicato all’occupazione segue immediatamente quello relativo alla politica economica e monetaria, di cui costituisce concettualmente un’estensione.

Lo strumento attribuito alla Comunità per coordinare e perseguire una politica di promozione dell’occupazione è l’iter disciplinato all’art. 128, che ha il suo *starting point* nelle conclusioni del Consiglio europeo, elaborate sulla base di una relazione annuale comune di Consiglio e Commissione⁷⁶. Il potere di indirizzo che viene attribuito al Consiglio europeo nella politica occupazionale, si configura equivalente a quello affidatogli nella politica economica dall’art. 99.2. La presenza in entrambe le procedure del Consiglio europeo, vale ad accomunare le due ipotesi e a renderle differenti da qualsivoglia altra procedura nel Trattato CE. I due iter danno luogo a raccomandazioni annuali rivolte agli Stati membri, allo scopo di indirizzarne le scelte verso risultati concordanti e di renderle coerenti tra loro e con quelle comunitarie⁷⁷.

⁷⁵ Il Consiglio europeo del 16 e 17 giugno del 1997, ha adottato due “Risoluzioni sulla stabilità, la crescita e l’occupazione”, un’unica cornice in cui sono inserite la Risoluzione del Consiglio europeo sul patto di stabilità e di crescita e la Risoluzione del Consiglio europeo su crescita e occupazione, a conferma della stretta interdipendenza tra le due problematiche affrontate.

⁷⁶ Oggetto della relazione annuale comune di Consiglio e Commissione è la situazione dell’occupazione nell’ambito della Comunità. In tale relazione vengono generalmente indicate le priorità per l’anno a venire.

⁷⁷ Per un’analisi sulla “strategia europea per l’occupazione”, si rimanda al capitolo successivo.

-1.3- Il Consiglio europeo nel Trattato di Lisbona : verso un nuovo ruolo istituzionale ?

Con il Trattato di Lisbona, la cui entrata in vigore è auspicata da molti⁷⁸, il Consiglio europeo verrà ricompreso nella struttura istituzionale dell'Unione. Il nuovo art. 13, par. 1., TUE, (come già accennato nel § 1.2), nel riaffermare che l'Unione dispone di un quadro istituzionale unico, elenca tra le sue istituzioni anche il Consiglio europeo. La novità non sarà di poco conto. Il Consiglio europeo, non essendo annoverato tra le istituzioni comunitarie, ha mantenuto formalmente la propria natura di conferenza intergovernativa, e di conseguenza ha evitato che sul suo operato e nei suoi atti venissero applicate quelle regole e controlli previsti nei Trattati per le altre istituzioni. Con la ratifica da parte di tutti i Paesi membri del Trattato di Lisbona, anche il Consiglio europeo sarà tenuto ad osservare il principio di attribuzione (art. 13, comma secondo, TUE⁷⁹) e i suoi atti saranno sottoposti al controllo giurisdizionale della Corte di Giustizia⁸⁰. Tuttavia anche se il testo del Trattato di Lisbona continua ad attribuire a questo organo i compiti, le decisioni, e le funzioni di più alto livello, necessarie per dare l'impulso all'intera struttura (art. 15 TUE), il citato articolo, conterrà anche un'importante precisazione: il Consiglio europeo «*non esercita funzioni legislative*». Ciò spiega il perché, «*salvo i casi in cui i Trattati dispongono diversamente*», le sue deliberazioni continueranno ad essere assunte per consenso (art. 15, comma quarto, TUE).

Nonostante autorevoli tesi, opportunamente citate in precedenza⁸¹,

⁷⁸ L. DANIELE, *Diritto dell'unione europea*, Milano, 2008, p. 34 ss.

⁷⁹ L'art. 13, comma 2, TUE, recita: «*Ciascuna istituzione nei limiti delle attribuzioni che le sono conferite nei Trattati, secondo le procedure, condizioni e finalità da essi previste*».

⁸⁰ Come previsto dagli artt. 263, primo comma, 265, primo comma, e 269, primo comma, TFUE.

⁸¹ Sul punto si rimanda al precedente § 1.2 e in particolare all'analisi sostenuta in: R. ADAM, *La riforma delle istituzioni dell'Unione: verso un nuovo equilibrio istituzionale?*, in TUFANO (a cura di)

sostengano il contrario, a parere di chi scrive, la volontà dei Governi firmatari del Trattato di Lisbona, di allineare le procedure decisionali del Consiglio europeo a quelle del Consiglio, non riguarda aspetti centrali per il futuro dell'Unione europea, quali il coordinamento delle politiche economiche e occupazionali, la definizione e l'attuazione di una politica estera e di difesa comune, bensì aspetti necessari per un efficiente funzionamento della nuova istituzione e di altri organi dell'Unione. Le modalità di intervento del Consiglio europeo in tali materie fondamentali per il completamento dell'integrazione europea, rimarranno le medesime di quelle adottate ai sensi dei precedenti Trattati. Le sue deliberazioni continueranno ad essere assunte per *consensus*, sottolineando quella necessaria concordanza di interessi tra tutti gli Stati membri a conferma della forte valenza politica dei suoi atti in tali materie.

Infatti i casi in cui il Trattato di Lisbona ammette che il Consiglio europeo sia chiamato a deliberare a maggioranza, semplice o qualificata, sono elencati nei nuovi art. 235 e 236 TFUE. Ai sensi dell'art. 235, comma tre, «*il Consiglio europeo delibera a maggioranza semplice in merito alle questioni procedurali e per l'adozione del suo regolamento interno*», mentre ai sensi dell'art. 236 TFUE «*IL consiglio europeo adotta a maggioranza qualificata: a) una decisione che stabilisce la formazione del Consiglio, eccettuate quella "Affari generali" e "Affari esteri" conformemente all'art. 16, paragrafo 6, Trattato dell'Unione europea; b) una decisione sulla presidenza delle formazioni del Consiglio, eccettuata quella "Affari esteri", conformemente all'art 16, paragrafo 9 del Trattato sull'Unione europea*». La maggioranza qualificata è richiesta anche ai sensi dell'art. 235, paragrafo primo, che richiama gli stessi principi applicabili al Consiglio (ai sensi dell'art. 16. 4 TUE e 238.2 TF) nel caso in cui le sue delibere avvengano o meno su proposta della Commissione o dell'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza.

Cantieri Europa. Le riforme istituzionali dell'Unione, Atti del convegno di Napoli (6-7 giugno 2003), Napoli, 2004, p. 65 ss.

L'applicazione di tali logiche maggioritarie, quindi divisive, nelle fattispecie in questione, non sembra «normalizzare» il ruolo del Consiglio europeo e di conseguenza ridurre il significato e il peso politico delle sue decisioni. Questo perché, da una lettura critica del Trattato di Lisbona, emerge che quel ruolo d'impulso allo sviluppo dell'Unione, affidato al Consiglio europeo fin dalla sua istituzionalizzazione, non verrà meno proprio in quelle materie in cui, anche con il Trattato di Lisbona, sarà riconosciuta all'Unione una competenza debole⁸². Infatti ai sensi dell'art. 2, paragrafo 1, 2, e 5, TFUE, per la prima volta saranno codificate le categorie di competenza di cui l'Unione potrà essere investita, e in particolare competenze esclusive, concorrenti o competenze “per svolgere azioni tese a sostenere, coordinare o completare l'azione degli stati membri, senza tuttavia sostituirsi alla loro competenza in tali settori”. Tuttavia, lo stesso art. 2 prevedrà due commi separati, i commi 3 e 4, relativi all'esercizio di due particolari competenze, il coordinamento delle politiche economiche e occupazionali e la definizione e l'attuazione della politica estera e di sicurezza comune. Ciò mostra, con particolare riferimento alle politiche macroeconomiche e occupazionali, come il loro coordinamento resta agli Stati, pur sempre nell'ambito delle modalità stabilite a livello UE. Questo ci porta ad una riflessione: analizzando l'intero processo d'integrazione europea ed esaminandolo anche secondo un'ottica mista di diritto e politica, ci si accorge che non è possibile negare al Consiglio europeo quel ruolo di “guida” che la prassi e la storia dell'integrazione europea gli hanno assegnato. Il Consiglio europeo si pone allo snodo dei rapporti tra Unione e Comunità⁸³, e, come è stato sostenuto,

⁸² Sul punto si veda: M. DOUGAN, *The Treaty of Lisbon 2007: Winning Minds, not Hearts*, in *CLM Rev.*, 2008, p. 655-656.

⁸³ Come è stato notato, stando al dato formale e letterale del Trattato CE, e non considerando quindi il ruolo di organo politico di vertice dell'intera struttura che gli attribuisce il Trattato di Maastricht, al Consiglio europeo è attribuito un ruolo al quanto marginale. Oltre alle funzioni previste all'art. 99 e 128, al Consiglio europeo ai sensi delle disposizioni del TCE è attribuita solo una funzione di monitoraggio sulle azioni della BCE, esercitata insieme alle altre Istituzioni comunitarie (art. 113.3), chiamate a ricevere una relazione annuale della BCE sull'attività del Sistema europeo delle Banche centrali (SBCE) e sulla politica monetaria dell'anno precedente e dell'anno in corso. Tuttavia però nella prassi il Consiglio europeo più volte si è occupato di questioni delicate anche non avendo formalmente una competenza sancita dal Trattato. Esempi possono essere la partecipazione alla nomina di Presidenti

potrà continuare ad essere considerato “il motore permanente dell’approfondimento dell’integrazione europea”⁸⁴.

della Commissione (come accadde nel Consiglio europeo di Corfù del giugno del 1994) o dell’Alto rappresentante della PESC (Consiglio europeo di Colonia 1999). Il Consiglio europeo non ha formalmente neanche competenza in relazione al procedimento di revisione dei Trattati (art.48 TUE). Però, se inizialmente il Consiglio europeo si era limitato ad avviare la conferenza intergovernativa, la prassi dei successivi negoziati (Maastricht, Amsterdam, Nizza, Roma, Lisbona), ha evidenziato praticamente come tutti i problemi non risolti a livello di conferenza intergovernativa siano poi giunti sul tavolo del Consiglio europeo, che ha assunto una vera e propria funzione di “decisore ultimo”. Cfr: C-R. CARCHIDI, *Il Consiglio europeo: evoluzione, competenze e prassi*, Milano, 2007, p. 93-97.

⁸⁴ F. POCAR, *Diritto dell’Unione e delle Comunità europee*, Milano, 2003, p. 111.

2- UEM E POLITICHE PER L'OCCUPAZIONE

-2. 1- L'esigenza di combattere la disoccupazione

Come evidenziato nel precedente capitolo, la decisione di inserire nel Trattato CE un Titolo *ad hoc* interamente dedicato al coordinamento delle politiche per l'occupazione (art. 125-130 TCE) ha costituito, secondo la dottrina più autorevole⁸⁵, uno degli esiti più significativi della Conferenza intergovernativa di Amsterdam. È stato notato che tale scelta può essere letta come il risultato della progressiva presa di coscienza delle istituzioni comunitarie e degli Stati membri della crescente gravità del problema della disoccupazione e dell'importanza che essa fosse affrontata a livello europeo, anche a seguito degli scarsi risultati ottenuti a livello nazionale⁸⁶.

L'inserimento del Titolo VIII nel Trattato di Amsterdam ha rappresentato il punto di arrivo di un cammino intrapreso fin dal 1994, con il Libro Bianco⁸⁷ «Crescita, competitività, occupazione» redatto per iniziativa dell'allora presidente della Commissione Jacques Delors⁸⁸.

⁸⁵ Si veda sul punto: A. DUFF, *The Treaty of Amsterdam. Text and Commentary*, London, 1997, p. 64; ; U. LEANZA, *La mancata comunitarizzazione del II e del III pilastro dell'Unione europea nel Trattato di Amsterdam*, in *Diventire sociale e adeguamento del diritto*, studi in onore di Francesco Capotorti, Milano, 1999, p. 232; G. RICCI, *Commenti agli articoli 125-130 TCE*, in A. TIZZANO, *Commentario ai Trattati istitutivi della Comunità europea*, Milano, 2003, p. 744.

⁸⁶ Cfr: S. CAFARO, *Il rapporto tra gli orientamenti in materia di occupazione, introdotti con il Trattato di Amsterdam, e gli indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri e delle Comunità*, in PREDIERI-TIZZANO, *Il Trattato di Amsterdam*, (estratto dalla rivista) *DUE*, Milano, 1998, p. 293 .

⁸⁷ I Libri bianchi pubblicati dalla Commissione, sono documenti che contengono proposte per azioni comunitarie in campi specifici. Quando un libro bianco è accolto favorevolmente dal Consiglio, esso potrebbe sfociare in un programma d' azione dell'Unione nel settore di cui trattasi. Si veda sul punto : R. BLANPAIN, M. COLUCCI, *Il diritto Comunitario del lavoro ed il suo impatto sull'ordinamento giuridico italiano*, Padova, 2000, p. 143.

⁸⁸ Il "Rapporto Delors", ha affrontato il problema della disoccupazione negli Stati membri, rappresentando un autorevole contributo delle Istituzioni comunitarie per risolvere una situazione

Oltre a costituire un passo importante verso una maggiore integrazione europea sul tema, il “Libro Bianco” ha rappresentato la necessaria premessa del Consiglio europeo di Essen (dicembre 1994) che si può considerare l’atto di nascita della politica europea in materia di lavoro e occupazione. Con il “Libro Bianco” si evidenziò la necessità di dare alle politiche nazionali sull’occupazione un indirizzo coerente con quello della politica economica Comunitaria, ponendo le basi per la codifica nei Trattati di strumenti idonei al coordinamento delle politiche del lavoro sull’ esempio di quelli già previsti per il coordinamento delle politiche economiche.

Infatti, come già accennato nel precedente capitolo, l’esigenza di combattere la disoccupazione era stata già affrontata in sede comunitaria attraverso gli *indirizzi di massima* per la politica economica previsti con il Trattato di Maastricht all’art. 99 TCE⁸⁹.

Nel Consiglio europeo di Essen, del 9-10 dicembre 1994, furono definiti per la prima volta a livello europeo, alcuni indirizzi di breve e medio termine, in tema di occupazione, delineando una strategia europea per l’occupazione, basata su cinque aree di intervento⁹⁰. Gli Stati membri, secondo lo schema delineato nel

generale europea molto difficile dal punto di vista economico e sociale. Il Libro Bianco conteneva numerose indicazioni di politica economica che gli Stati membri e la Comunità avrebbero dovuto seguire per fronteggiare la disoccupazione sempre più crescente in Europa. In questo documento era evidenziata la stretta connessione esistente tra le politiche economiche da adottare e la riduzione del tasso di disoccupazione. Il “Rapporto Delors”, riteneva che le scelte di politica economica da perseguire per ridurre la disoccupazione, dipendevano, dal tipo di crescita a medio termine più idonea a determinare l’aumento desiderato dell’occupazione. Tuttavia ogni opzione avrebbe avuto conseguenze diverse sia sul piano economico che sociale. Per tale motivo, il fenomeno della disoccupazione venne individuato ora come un problema di *disoccupazione congiunturale* (legata quindi all’alterne fasi del ciclo economico), ora come un fenomeno di *disoccupazione strutturale e tecnologica* (legata al sistema produttivo). A tal proposito vennero individuate sette aree di intervento estremamente importanti per gli Stati membri: per ulteriori indicazioni sul punto si veda: «*Crescita, competitività, occupazione-Le sfide e le vie da percorrere per entrare nel XXI secolo*», COM (93) 700, Bruxelles, Lussemburgo, 1994. Per maggiori approfondimenti sui limiti delle misure suggerite per combattere la disoccupazione, si veda: JOHN GRIEVE SMITH, *Full Employment: a pledge betrayed*, Londra, 1997, p. 181-183.

⁸⁹ Ciò è dimostrato dalle raccomandazioni annuali adottate sulla base dell’ art. 99.2: raccomandazione 94/7 CE, in *GUCE L 7* dell’ 11 gennaio 1994; raccomandazione 94/480 CE, in *GUCE L 2000* del 3 agosto 1994; raccomandazione 95/326 CE, in *GUCE L 191* del 12 agosto 1995; raccomandazione 97/479 CE, in *GUCE L 209* del 2 agosto 1997.

⁹⁰ a) creazione di nuove opportunità di lavoro mediante investimenti nella formazione professionale; b) incremento dei livelli di crescita occupazionale mediante misure di flessibilità del lavoro e dell’orario di lavoro, c) riduzione dei costi non legati ai salari; d) stimolo alle politiche attive del

Vertice, erano chiamati a trasferire le raccomandazioni del Consiglio in programmi di azione pluriennale, il cui contenuto sarebbe stato annualmente vagliato dalla Commissione e dal Consiglio (Ecofin e Consiglio Affari sociali). Questi ultimi, successivamente, avrebbero redatto un rapporto concernente sia un giudizio sui risultati nazionali, che nuovi orientamenti. Come è stato notato, però, il metodo di Essen, pur prevedendo una procedura di sorveglianza e di coordinamento delle politiche nazionali, non creava obblighi formali, rimettendo alla discrezionalità degli Stati membri la volontà di attuare la strategia⁹¹. Infatti negli anni seguenti al Consiglio di Essen, la Commissione ripetutamente lamentò la mancanza di una procedura di controllo a livello nazionale. Ecco perché nel 1996, il Presidente della Commissione Europea, Jacques Santer, invitò tutte le parti coinvolte nella strategia a stipulare un “Patto di Fiducia” che mirasse ad «accelerare la crescita economica e l’occupazione»⁹².

Quindi, dalla prassi comunitaria, si può notare come l’attenzione all’incremento dell’occupazione si poneva già prima dell’entrata in vigore del Trattato di Amsterdam, come l’approfondimento di uno specifico aspetto compreso nel più ampio concetto di politica economica⁹³.

Tale impostazione venne ripresa, a conferma della stretta dipendenza tra le due problematiche affrontate, prima, dalle risoluzioni del Consiglio europeo di

lavoro; e) miglioramento delle misure per aiutare gruppi colpiti dalla disoccupazione di lungo periodo. Si vedano sul punto: « Conclusioni della Presidenza », in *Bollettino Europeo EU* 1994, disponibili anche sul sito: www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/it/ec/00300.14.htm.

⁹¹ Si veda sul punto: M. COLUCCI, *Alla ricerca di una Strategia europea per l’occupazione*, in rivista *Il Diritto del lavoro*, 1999, p. 238-257 e spec. 244.

⁹² Sul punto si veda: Commissione Europea, « Action for Employment: a Confidence Pact », in *Bollettino dell’Unione Europea*, supplemento 4/96, Bruxelles 1996. Il Patto di Fiducia non conteneva effettivamente nessuna proposta veramente innovativa: esso rappresentava unicamente il tentativo di rilanciare, attraverso un pacchetto di misure, tutte le iniziative che fino ad allora non era stato possibile lanciare. Per maggiori approfondimenti : R. BLANPAIN, M. COLUCCI, *Il diritto Comunitario del lavoro ed il suo impatto sull’ordinamento giuridico italiano*, Padova, 2000, p. 150.

⁹³ Cfr: S. CAFARO, *Il rapporto tra gli orientamenti in materia di occupazione, introdotti con il Trattato di Amsterdam, e gli indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri e delle Comunità*, in PREDIERI-TIZZANO, *Il Trattato di Amsterdam*, (estratto dalla rivista) *DUE*, Milano, 1998, p. 296 .

Amsterdam del 1997 dedicate alla crescita e all'occupazione e al patto di stabilità e poi anche dalle conclusioni del Consiglio europeo straordinario sull'occupazione (Lussemburgo 1997). Quest'ultimo, in particolare, stabilì una strategia d'insieme per combattere la disoccupazione, la Strategia Europea per l'Occupazione (SEO), che poggiava su tre linee direttrici : al primo posto figurava lo sviluppo di una politica macroeconomica coordinata che doveva poggiare sul mercato interno; al secondo la mobilitazione delle politiche comunitarie da porre al servizio dell'occupazione e al terzo il coordinamento delle politiche nazionali in materia⁹⁴. È stato notato come i Paesi della Comunità scelsero che gli aiuti, gli incentivi o gli interventi sul fronte della politica sociale, sarebbero dovuti passare in secondo piano in ogni singolo Stato, rispetto alla soluzione del problema che si riteneva potesse giungere dalla crescita economica⁹⁵. Questa avrebbe trovato le sue radici nello sviluppo del mercato interno secondo criteri di competitività, efficienza e nell'unione economica e monetaria. L'obiettivo che si venne a delineare, fu quindi, quello di approfondire i meccanismi esistenti di coordinamento delle economie e di migliorarne l'efficacia, al fine di agire sul contesto macroeconomico, per correggerne gli squilibri e allinearne i risultati su quelli dei Paesi migliori⁹⁶.

Per raggiungere questi obiettivi la Comunità si dotò degli strumenti di

⁹⁴ Cfr: S. CAFARO, *Unione monetaria e coordinamento delle politiche economiche*, Milano, 2001, p. 95.

⁹⁵ L'Unione economica e monetaria, è stata posta frequentemente in relazione con l'occupazione. La necessità di realizzare l'UEM alle condizioni stabilite dal Trattato e secondo il calendario prefissato, aveva lo scopo di pervenire ad una sintesi politica adeguata a sostegno dell'economia reale, così da guadagnare la fiducia degli operatori economici, stimolando gli investimenti e una crescita ad alta intensità di occupazione. Migliorando la sintesi tra la politica monetaria centralizzata e le politiche economiche, dell'occupazione e finanziarie decentrate, si pensava di poter contribuire congiuntamente alla crescita economica e all'incremento dell'occupazione. Si veda sul punto: COMMISSIONE PER I PROBLEMI ECONOMICI E MONETARI E LA POLITICA INDUSTRIALE DEL PARLAMENTO EUROPEO, *Relazione sull'impatto delle politiche monetarie sull'economia reale, l'inflazione, i tassi di interesse, la crescita e l'occupazione, nella terza fase dell'UEM e sulla funzione economica dei criteri di convergenza*, PE 217.495/def., 18 novembre 1996.

⁹⁶ Cfr: S. CAFARO, *Il rapporto tra gli orientamenti in materia di occupazione, introdotti con il Trattato di Amsterdam, e gli indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri e delle Comunità*, in PREDIERI-TIZZANO, *Il Trattato di Amsterdam*, (estratto dalla rivista) *Il Diritto dell'Unione Europea*, fasc. 2-3, Milano, 1998, p. 297

indirizzo e coordinamento introdotti nel Titolo VIII dal Trattato di Amsterdam

-2. 2- Il “Metodo di Maastricht”

Prima di affrontare nello specifico l'analisi delle disposizioni del Titolo VIII, è opportuno inquadrare il meccanismo di indirizzo, coordinamento e controllo introdotto con il Trattato di Maastricht in materia di politica economica e che con il Trattato di Amsterdam è stato preso a modello nella politica per l'occupazione.

Il “Metodo di Maastricht” applicato alla politica economica si articola in tre fasi distinte: *a)* fissazione di obiettivi a livello europeo; *b)* perseguimento a livello nazionale; *c)* controllo comunitario⁹⁷.

Come spiegato per sommi capi nel capitolo precedente, lo strumento fondamentale di indirizzo della politica economica comunitaria è un atto disciplinato dall'art. 99.2 TCE che porta il nome di *indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri e della Comunità*, il cui iter di adozione prevede una procedura coordinata tra Consiglio europeo, Consiglio e Commissione. L'art. 99 TCE non lascia adito a dubbi circa la natura di “obbligo di risultato” delle disposizioni contenute negli indirizzi di massima⁹⁸, al cui rispetto sono vincolati gli Stati membri e la Comunità. Attraverso tale atto si persegue l'obiettivo di coordinare le politiche economiche nazionali e la politica economica comunitaria verso risultati coerenti tra loro al fine di realizzare gli obiettivi della Comunità definiti all'art. 2 TCE e cercando di perseguire un'efficace allocazione di risorse conformemente ai principi sanciti all'art. 4 TCE.

Buona parte della dottrina, però, ritiene che questa politica di

⁹⁷ Cfr: S. CAFARO, *Unione monetaria e coordinamento delle politiche economiche*, Milano, 2001, p. 91.

⁹⁸ Occorre in tale sede fare una precisazione: come già messo in luce nel precedente capitolo, gli indirizzi di massima hanno natura giuridica di raccomandazione e per tanto non sono per definizione vincolanti. L'«obbligo di risultato» di cui si è fatta menzione, va riferito ai contenuti degli indirizzi di massima finalizzati al coordinamento delle politiche economiche nazionali e comunitarie.

coordinamento prevista dall'art. 99, non implica necessariamente un'armonizzazione degli strumenti nazionali di politica economica⁹⁹. Questo in conseguenza del fatto che gli *indirizzi di massima* sono atti non vincolanti e prodotto di un iter intergovernativo¹⁰⁰.

Per far fronte a ciò, al potere di indirizzo previsto dal secondo paragrafo dell'art. 99, fa da *pendant* un meccanismo di controllo sugli Stati membri detto di “sorveglianza multilaterale”, pensato per verificare l'attuazione nazionale degli indirizzi di massima. Tale sorveglianza, ai sensi del paragrafo 3 dell'art. 99, è esercitata dal Consiglio su relazioni presentate annualmente dalla Commissione.

Secondo le previsioni del Trattato, gli Stati membri a tale scopo devono trasmettere alla Commissione tutte le informazioni relative alle manovre di politica economica che essi hanno adottato. Se la politica economica adottata da uno Stato membro, però, si discosta dagli orientamenti di politica economica fissati in sede comunitaria, ai sensi del paragrafo 4 del citato articolo, su raccomandazione della Commissione, il Consiglio può rivolgere allo Stato in questione le raccomandazioni necessarie. Qualora lo Stato non si conformi alle raccomandazioni così adottate, il Consiglio può decidere che le raccomandazioni stesse vengano pubblicate¹⁰¹.

Questo meccanismo di “sorveglianza multilaterale” introdotto dai paragrafi 3 e 4 dell'art. 99, è stata completato e in parte modificato dal “Patto di Stabilità e Crescita”, previsto nel Trattato di Amsterdam.

⁹⁹ Cfr: S. CAFARO, *op. cit.* p. 24.

¹⁰⁰ Come evidenziato nel precedente capitolo, l'iter decisionale stabilito nell'art. 99.2 è stato molto criticato in dottrina. Esso essendo previsto espressamente da un disposizione del TCE rientra formalmente nell'architettura comunitaria, ma la partecipazione del Consiglio europeo e il procedimento di *navetta* tra quest'ultimo e il Consiglio, ha indotto la dottrina a classificarlo come un iter decisionale dal carattere intergovernativo: S. CAFARO, *op. cit.*, p. 25.

¹⁰¹ In realtà la pubblicazione non serve solo a formare una corrente di opinione pubblica di riprovazione nei confronti dello Stato inadempiente, ma produce degli effetti concreti sul piano del mercato. Sul punto si veda: F. POCAR, *Commentario breve ai Trattati della Comunità europea e dell'unione europea*, Padova, 2001, p. 508; A. TIZZANO, *Commentario ai Trattati istitutivi della Comunità europea*, Milano, 2003, p. 668.

Il “Patto di Stabilità e Crescita”, le cui origini storiche si inseriscono nel contesto della terza fase UEM¹⁰², è stato adottato con l’obiettivo di garantire che a seguito dell’entrata in vigore della moneta unica gli Stati membri seguissero apposite norme in materia di bilancio e le Istruzioni comunitarie si impegnassero all’attuazione delle disposizioni del Patto. Questo documento è stato ricondotto in buona misura nell’alveo del Trattato Ce attraverso le basi giuridiche che questo offre: specificatamente in base all’art. 99.5, a norma del quale «*il Consiglio può adottare le modalità delle procedure di sorveglianza multilaterale*» e all’art. 104.14, per il quale il Consiglio adotta le disposizioni che sostituiscono il protocollo sulla procedura sui disavanzi eccessivi allegato al Trattato.

Concretamente il “Patto di Stabilità e Crescita” è costituito da una pacchetto di provvedimenti tra cui la risoluzione del Consiglio europeo di Amsterdam e due regolamenti del Consiglio che ne precisano le modalità tecniche (reg. 1466/97¹⁰³, per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche; reg. 1467/97¹⁰⁴, per l’accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione delle procedure per i disavanzi eccessivi). I due regolamenti hanno carattere speculare. Il primo, infatti introduce un meccanismo preventivo, il secondo un sistema deterrente, con riguardo allo stesso fenomeno: il verificarsi di deficit eccessivi. Il primo dei due meccanismi di controllo riguarda il complesso delle situazioni economiche nazionali. Il reg. 1466/97 specifica le modalità di svolgimento della procedura: ogni Stato membro deve presentare al Consiglio e alla Commissione un programma di stabilità con cadenza annuale. Il Consiglio su raccomandazione della Commissione e consultato il Comitato economico e finanziario, può approvare il programma di stabilità, o se ritiene che gli obiettivi e i contenuti del

¹⁰² Per maggiori approfondimenti storici, si veda: B. OLIVI, *L’Europa difficile: storia politica dell’integrazione europea 1948-2000*, Bologna, 2000, p. 480.

¹⁰³ In *GUCE*, L 209/97, pp. 1-5.

¹⁰⁴ In *GUCE*, L 209/97, p. 6 e ss.

programma debbano essere resi più rigorosi, può rivolgere allo Stato interessato le opportune raccomandazioni ai sensi dell'art. 99.4. Successivamente il Consiglio, fondandosi sulle informazioni fornite dagli Stati membri e sulle valutazioni della Commissione e del Comitato economico e finanziario, verifica l'applicazione dei programmi di stabilità, e, se necessario, rivolge allo Stato membro interessato le opportune raccomandazioni perché prenda le necessarie misure di aggiustamento del bilancio. Se lo scostamento dagli obiettivi di bilancio persiste o si aggrava, il Consiglio rivolge ancora una raccomandazione allo Stato perché adotti misure correttive. Al termine dell'iter, lo Stato non ottemperante, va incontro alle sanzioni finanziarie¹⁰⁵ previste nel reg. 1467/97, quali l'obbligo di effettuare un deposito infruttifero (art.11 reg.1467/97) la cui entità è calcolata sulla base dei parametri previsti dal regolamento. Se la situazione di deficit eccessivo dovesse protrarsi per due anni, il deposito diventerebbe un'ammenda (art. 13 reg.1467/97) e costituirebbe un'entrata del bilancio comunitario utilizzata a vantaggio degli Stati membri che rispettano i criteri prefissati (art. 16 reg. 1467).

Il Patto di Stabilità fa, dunque, della sorveglianza multilaterale un sistema di "allarme preventivo" che serve ad impedire che scatti il ricorso alla procedura sanzionatoria prevista dal regolamento 1467/97¹⁰⁶.

Le due procedure di controllo stabilite nei regolamenti menzionati, sono completate dalla *Risoluzione del Consiglio europeo sul Patto di stabilità e crescita* e la *Risoluzione del Consiglio europeo su crescita e occupazione*. Queste risoluzioni sono qualificabili come una dichiarazione congiunta di tutte le parti interessate – Stati membri, Commissione e Consiglio- relativamente ai reciproci

¹⁰⁵ Le sanzioni sono di tipo finanziario e non politico. Come una parte della dottrina sostiene, la loro previsione sembra più dovuta alla volontà di sottolineare la necessità di una situazione sana, piuttosto che alla volontà di una loro effettiva applicazione. Cfr:F. POCAR, *Commentario breve ai Trattati della Comunità europea e dell'unione europea*, Padova, 2001, p. 516.

¹⁰⁶ Per un'analisi dettagliata sulle disposizioni del reg. 1466/97 e 1467/97, si rimanda a: S. CAFARO, *Unione monetaria e coordinamento delle politiche economiche*, Milano, 2001, p. 46 ss.

doveri ed impegni.

L'atto ha un innegabile valore politico¹⁰⁷, in quanto si presenta come una serie di puntualizzazioni ed impegni a rispettare scadenze e doveri previsti dal Trattato e dai due regolamenti.

Il meccanismo di coordinamento e controllo appena esposto, introdotto con il Trattato di Maastricht, è diventato per la politica economica comunitaria, nonché per la politica occupazionale e per tutte quelle materie che non rientrano nella competenza esclusiva dell'Unione, l'ordinario metodo di gestione.

-2.3- Orientamenti in materia di occupazione: il Titolo VIII introdotto con il Trattato di Amsterdam

Passiamo ora all'analisi dettagliata del Titolo VIII introdotto dal Trattato dal Trattato di Amsterdam.

I sei articoli che lo compongono (dall'art. 125 al 130), hanno per lo più carattere programmatico, ad eccezione della disposizione che istituisce il Comitato per l'occupazione (art. 130) e quella che prevede l'adozione di misure di incentivazione di iniziative volte a sviluppare scambi di informazioni, migliori prassi, analisi comparative e progetti pilota (art. 129).

Come evidenziato precedentemente, la strategia per l'occupazione (SEO) introdotta dal Trattato di Amsterdam, riprende il modello del "metodo di Maastricht" adottato per il coordinamento delle politiche economiche, ed è sostanzialmente un metodo di lavoro che coinvolge sia gli Stati membri che la Comunità e pertanto viene esercitato sulla base del principio di sussidiarietà (art.

¹⁰⁷ È stato sostenuto in dottrina, che dubbi sul valore giuridico dell'atto sono legittimi: non può definirsi, come alle volte capita per le risoluzioni al Vertice, un accordo in forma semplificata, dal momento che riguarda una materia di stretta competenza comunitaria (modalità di attuazione di due regolamenti). La definizione che gli è stata attribuita è quella di « un orientamento politico rigoroso » privo, in quanto atto politico, di effetti vincolanti. Cfr: S. CAFARO, *op. cit.*, p. 56.

5, primo comma TCE) e proporzionalità (art. 5, secondo comma TCE). Gli Stati membri, in particolare, sono chiamati a considerare «*la promozione dell'occupazione una questione di interesse comune*» (art. 126, par. 2), mentre la Comunità, dal canto suo, «*contribuisce ad un elevato livello di occupazione promuovendo la cooperazione tra gli Stati membri*» (art. 127, par. 1 e 2). Come è stato sostenuto, la strategia europea per l'occupazione varata ad Amsterdam «*rappresenta il precipitato del metodo di Essen*»¹⁰⁸.

Come si desume dall'art. 125, si tratta di una «*strategia coordinata*», che fa capo alla Comunità, cui spetta l'orientamento e il sostegno delle politiche comunitarie, mentre l'attuazione delle stesse rimane affidata agli Stati membri all'interno di un quadro di cooperazione promosso e sostenuto dalle Istituzioni comunitarie¹⁰⁹.

L'art. 125 specifica i due versanti su cui tale strategia viene a dispiegarsi: sul fronte dei lavoratori, è finalizzata a favorire la crescita di una forza lavoro «*competente, qualificata, adattabile*», mentre, sul fronte del mercato, prevede che per realizzare efficienti politiche per l'occupazione vi è bisogno di «*mercati del lavoro in grado di rispondere ai mutamenti economici*». Come si è rilevato, l'art. 125 evidenzia l'aspetto qualitativo della strategia, mentre l'aspetto quantitativo, legato alla predefinizione dei livelli occupazionali, è preso in considerazione dall'art. 127¹¹⁰.

¹⁰⁸ Cfr: A. TIZZANO, *Commentario ai Trattati istitutivi della Comunità europea*, Milano, 2003, p. 745.

¹⁰⁹ Cfr: S. SCIARRA, *Parole vecchie e nuove: diritto del lavoro e occupazione*, in *Argomenti di diritto del Lavoro*, 1999, fasc. 2, p. 369-390 e spec. 379. Come è stato messo in luce dalla dottrina, la competenza della comunità nelle politiche occupazionali non rientra ne nella tipologia della competenza esclusiva ne della competenza concorrente, ma bensì all'interno di un terzo tipo di competenze, definite competenze di coordinamento. Sul punto si veda: L. DANIELE, *Diritto dell'unione europea*, Milano, 2008, p. 339-340. Il Trattato di Lisbona, come sottolineato nel precedente capitolo, per la prima volta farà menzione dei vari tipi di competenze di cui l'Unione potrà essere investita (art. 2 TFUE). Il nuovo Trattato farà rientrare quella che la dottrina ha definito competenza di coordinamento, nella categoria delle competenze di coordinamento, sostegno o completamento. In tale categoria, però, non rientreranno ne il coordinamento delle politiche economiche e occupazionali ne la definizione e l'attuazione della politica estera e di sicurezza comune, a cui il Trattato dedicherà, sempre all'articolo 2, due commi separati.

¹¹⁰ S. ARBIA, *Commento all'articolo 125 e 127 TCE*, in F. POCAR, *Commentario breve ai Trattati della Comunità europea e dell'unione europea*, Padova, 2001, p. 560.

Mentre l'art. 125 definisce i termini e le modalità della competenza condivisa fra Comunità e Stati membri, le due successive disposizioni del Titolo VIII, art. 126 e 127, precisano i rispettivi ruoli loro assegnati.

L'art. 126, par. 1, anzitutto, conferma un dato essenziale della ripartizione di competenze prevista nella strategia, e cioè, che l'azione comunitaria volta al coordinamento delle politiche occupazionali si deve integrare con quella degli Stati membri: « *Gli Stati membri, attraverso le loro politiche in materia di occupazione, contribuiscono al raggiungimento degli obiettivi di cui all'art. 125 in modo coerente con gli indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri e della Comunità adottati a norma dell'art. 99.2* ». Il paragrafo citato, evidenzia anche la stretta correlazione esistente tra politica economica e politica per l'occupazione, già ampiamente sottolineata.

Il paragrafo 2 dell'art. 126 mette in luce, invece, il *trait d'union* fra le responsabilità degli Stati membri nell'attuazione delle politiche per l'occupazione e il ruolo della Comunità, individuando nel Consiglio (istituzione) il luogo ove gli Stati membri « *coordinano le loro azioni a riguardo* ».

Passando all'analisi dell'art. 127, come sostenuto sopra, tale norma fornisce un elemento quantitativo della strategia. Infatti l'articolo in questione attribuisce alla Comunità il « *compito di contribuire ad un elevato livello di occupazione* ». Ma il Trattato di Amsterdam non ha conferito alle Istituzioni strumenti tipici del diritto comunitario per perseguire tale obiettivo. La Comunità non può porre in essere atti vincolanti (*hard law*), ma « *promuove la cooperazione tra gli Stati membri sostenendone e integrandone l'azione* », quasi a confermare che la competenza in materia di politiche per l'occupazione resta in capo agli Stati membri e l'intervento della Comunità è ammesso solo in coerenza con il principio di sussidiarietà.

L'articolo centrale di tutto il Titolo VIII, è sicuramente l'art. 128, che a differenza delle altre norme stabilisce un metodo di lavoro fissando i termini di ripartizione delle competenze tra Stati membri e Comunità.

L'art. 128 disciplina la procedura di promozione e attuazione della strategia occupazionale, stabilendo differenti fasi aventi carattere ciclico in cui alla Comunità è assegnato in compito di stabilire *orientamenti* annuali in materia di occupazione e agli Stati il dovere di tradurli in politiche nazionali coerenti, sottoponendo all'esame europeo relazioni¹¹¹ che documentano le misure di attuazione adottate. La relazione annuale è definita anche Piano di azione Nazionale per l'occupazione (PAN). È un documento che illustra le azioni e le politiche statuali per creare nuova occupazione, avente come scopo quello di essere la base di partenza per lo sviluppo di un dialogo tra Stato e Comunità.

Il punto di partenza della procedura è rappresentato dalle conclusioni del Consiglio europeo, elaborate sulla base di una relazione annuale comune di Consiglio e Commissione. In questa prima fase, il Consiglio europeo è chiamato ad esaminare la situazione dell'occupazione nell'ambito della Comunità indicando priorità per l'anno a venire. Da tale atto di indirizzo prende la spinta la seconda fase della procedura, in cui il Consiglio (Ecofin e Consiglio degli Affari sociali), definisce, con decisione a maggioranza qualificata, su *proposta* della Commissione, sentiti il Parlamento europeo, il Comitato delle Regioni, il Comitato Economico e Sociale ed il Comitato per l'occupazione, gli *orientamenti* di cui gli Stati membri devono tener conto nell'elaborazione delle rispettive politiche in materia di occupazione (*Employment guidelines*). Successivamente, ai sensi dei paragrafi 3 e 4, ogni Stato membro destinatario degli orientamenti elabora una relazione annuale sulle misure messe in atto per adottare le proprie politiche in materia occupazionale. L'attuazione delle politiche costituisce oggetto di esame del Consiglio, sulla base delle relazioni degli Stati membri e dei pareri del Comitato per l'occupazione. In questa fase viene esercitata la competenza del Consiglio, che laddove lo ritenga opportuno, può rivolgere

¹¹¹ Sul punto si veda: D. M. TRUBEK, L. TRUBEK, *Hard and Soft Law in the Construction of Social Europe: the role of the Open Method of Co-ordination*, in *European Law Journal*, 2005, p.343-364 e spec. p. 349.

«raccomandazioni agli Stati membri». Come è stato notato, si può ritenere che attraverso l'invio delle raccomandazioni, il Consiglio esercita quella funzione di « *integrazione dell'azione* » degli Stati membri evocata dall'art. 127, par. 1¹¹².

Le relazioni presentate dagli Stati, i PAN, sono documenti sottoposti ad un doppio controllo da parte di Commissione e Consiglio: 1) controllo preventivo, in quanto pur non essendo previsto un obbligo di conformità alle *guide-lines* comunitarie, è evidente che queste fungano da “bussola” per i piani nazionali; 2) controllo successivo effettuato attraverso il controllo congiunto (*Joint Employment Report*) sull'attuazione degli orientamenti.

Questa fase rappresenta senza alcun dubbio il *core* del metodo di coordinamento tra competenze della Comunità e competenze degli Stati membri. Questi ultimi, infatti, responsabili finali dell'attuazione delle politiche per l'occupazione, devono stabilire al loro interno, mediante gli strumenti del proprio ordinamento, le misure di implementazione degli indirizzi comunitari.

Il metodo di lavoro stabilito dall'art. 128, facilita il dibattito politico a vari livelli e segue un approccio integrato. Le iniziative intraprese nel settore dell'occupazione devono essere infatti coerenti con i settori afferenti (politiche sociali, istruzione, regime fiscale, politica delle imprese e sviluppo regionale).

Ai sensi del successivo articolo, l'art. 129, il « *sostegno* » della Comunità alle politiche nazionali per l'occupazione, è fornito dalle « *misure di incentivazione* » adottate del Consiglio. Tali misure consistono in iniziative volte a sviluppare gli scambi di informazioni e delle migliori prassi, a fornire analisi comparative, a promuovere approcci innovativi, mediante ricorsi a progetti pilota.

L'adozione delle azioni di incentivazione avviene sulla base dell'art. 251 TCE, cioè della procedura di codecisione di Consiglio e Parlamento europeo, rafforzata dalla preventiva consultazione del Comitato economico e sociale e del

¹¹² A. TIZZANO, *Commentario ai Trattati istitutivi della Comunità europea*, Milano, 2003, p. 748.

Comitato delle Regioni. Tuttavia, come precisato dall'ultimo comma dell'art. 129, « *Tali misure non comportano l'armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri* ». Bisogna sottolineare, inoltre, che in una Dichiarazione allegata al Trattato di Amsterdam, gli Stati membri hanno auspicato che tali misure illustrino le ragioni di necessità e opportunità che, in base al principio di sussidiarietà, richiedano un intervento comunitario¹¹³. Ancora una volta, quindi, i Paesi firmatari del Trattato di Amsterdam, hanno voluto confermare che la base giuridica utilizzata anche per le misure di incentivazione, non è quella tipica del metodo comunitario (atti vincolanti), ma è una tecnica normativa di *soft law* come nel resto della procedura.

Ultimo articolo del Titolo VIII è l'art. 130, in cui è stata prevista l'istituzione di un Comitato per l'occupazione a carattere consultivo. Esso ha sostituito formalmente, con decisione del Consiglio del 2000, il Comitato per l'Occupazione e il Mercato del Lavoro istituito nel 1970¹¹⁴. Si tratta di un organo a composizione mista, formato da Rappresentanti degli Stati membri e della Commissione, ognuno dei quali nomina due membri. Le attribuzioni del Comitato sono quelle di rafforzare il coordinamento fra gli Stati membri e fra questi e la Comunità; di formulare pareri, su propria iniziativa o su richiesta di Consiglio e Commissione, sulla situazione dell'occupazione; di contribuire alla preparazione dei lavori del Consiglio nell'ambito della procedura prevista dall'art. 128.

Terminata l'analisi delle disposizioni del Titolo VIII è possibile soffermarsi su alcuni elementi differenziali esistenti tra il meccanismo di coordinamento delle politiche economiche e l'iter ripreso a modello dal citato Titolo.

Sotto il profilo strettamente procedurale, il metodo di lavoro sancito all'art. 128 per l'adozione degli orientamenti in materia di occupazione, secondo la

¹¹³ Dichiarazione n. 23 sulle azioni di incentivazione di cui all'ex art 109 R del Trattato che istituisce la Comunità europea.

¹¹⁴ Decisione n. 70/532 del 14 dicembre 1970, così come modificata dalla Decisione n. 75/62 del 20 gennaio 1975, in *GUCE*, 28 gennaio 1975, N. L 21.

dottrina più accreditata¹¹⁵, può considerarsi più evoluto rispetto alla procedura di adozione degli indirizzi di massima di politica economica. Questo perché anzitutto si caratterizza per un maggior rispetto del *balance of powers* comunitario. Infatti, a differenza dell'iter stabilito all'art. 99 TCE, l'intervento del Consiglio europeo nella procedura costituisce il primo stadio dell'iter. Tale scelta si ritiene sia stata adottata sulla base della prassi con cui è stato applicato l'art. 99 prima dell'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam. Altra differenza di fondo è evidente nel ruolo attribuito alla Commissione. Mentre ai sensi dell'art. 99 il Consiglio è chiamato ad elaborare gli indirizzi di massima per le politiche economiche su *raccomandazione* della Commissione¹¹⁶, nell'iter dell'art. 128, la Commissione formula una *proposta* sugli orientamenti di massima in materia di occupazione che il Consiglio è chiamato a deliberare. Infine, nell'iter dell'art. 128, il Parlamento europeo è interpellato per un parere così come i tre organi collegiali portatori di istanze connesse alle scelte di politica economica e dell'occupazione (il Comitato economico e sociale, il Comitato delle Regioni e il Comitato per l'occupazione). Al contrario, nell'art. 99, è prevista la semplice informazione del Parlamento europeo dell'avvenuta adozione dell'atto.

Se dal punto di vista procedurale il metodo di lavoro sancito nel Titolo VIII sembra colmare alcune carenze del “metodo di Maastricht” attuato nella politica economica, un rilevante limite delle disposizioni firmate ad Amsterdam è evidenziabile nello scarso potere sanzionatorio attribuito agli organi comunitari contro gli Stati inosservanti degli orientamenti. Anche se *le guide-lines* in materie di occupazione sono atti non vincolanti come gli indirizzi di massima in materia di politica economica, in caso di inosservanza di queste ultime, il meccanismo di sorveglianza multilaterale previsto dal Titolo VII del Trattato e perfezionato dai

¹¹⁵ Si veda sul punto: S. CAFARO, *Il rapporto tra gli orientamenti in materia di occupazione, introdotti con il Trattato di Amsterdam, e gli indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri e delle Comunità*, in PREDIERI-TIZZANO, *Il Trattato di Amsterdam*, (estratto dalla rivista) *Il Diritto dell'Unione Europea*, fasc. 2-3, Milano, 1998, p. 301-308.

¹¹⁶ Con la conseguenza che il Consiglio non è vincolato a ricorrere al voto all'unanimità per modificarla. Cfr. S. CAFARO, *Unione monetaria e coordinamento delle politiche economiche*, Milano, 2001, p. 64.

regolamenti 1466/97 e 1467/97, prevede sanzioni finalizzate a penalizzare gli Stati inadempienti. In materia di occupazione, invece, non vi è il rischio degli Stati inosservanti degli orientamenti comunitari di essere considerati “out”¹¹⁷, con la conseguenza di essere chiamati a pagare un prezzo politico ed economico rilevante.

-2. 4- L’impulso del Consiglio europeo da Lussemburgo a Lisbona

Il Consiglio europeo straordinario sull’occupazione, tenutosi a Lussemburgo il 20 e 21 novembre 1997, decise che il nuovo titolo dedicato all’occupazione introdotto dal Trattato di Amsterdam, sarebbe dovuto essere oggetto di applicazione immediata, sin dall’ultimo scorcio del 1997, così da garantire la piena operatività dei primi orientamenti adottati dallo stesso Vertice sin dall’inizio dell’anno 1998.

La scelta di anticipare l’applicazione di una parte del Trattato ad un momento precedente a quello della ratifica è stata sul piano giuridico, se non su quello politico, ampiamente discussa dalla dottrina¹¹⁸.

Il c.d. « processo di Lussemburgo » lanciato dal Vertice, si articolava su quattro principali linee d’azione (c.d. pilastri) a loro volta scomposti in una serie di *guide-lines*. Gli obiettivi comuni previsti dal Vertice erano incentrati sull’occupabilità, sull’imprenditorialità, sull’adattabilità e sulle pari

¹¹⁷ Infatti il processo di convergenza delle economie realizzato attraverso gli indirizzi di massima di cui all’art. 99, traeva slancio dall’esame fissato per il maggio 1998 sui Paesi che sarebbero entrati nella terza fase dell’UEM. La mancata inosservanza da parte di uno Stato dei valori fissati negli indirizzi di massima sarebbe stata causa di mancato superamento dell’esame finale necessario per l’ingresso nell’UEM medesima.

¹¹⁸ Sul punto : S. CAFARO, *Il rapporto tra gli orientamenti in materia di occupazione, introdotti con il Trattato di Amsterdam, e gli indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri e delle Comunità*, in PREDIERI-TIZZANO, *Il Trattato di Amsterdam*, (estratto dalla rivista) *DUE*, Milano, 1998, p. 294; M. COLUCCI, *Alla ricerca di una Strategia europea per l’occupazione*, in rivista *Il Diritto del lavoro*, 1999, fasc. 2-3, p. 251.

opportunità¹¹⁹.

Lo schema adottato a Lussemburgo, articolato sulla previsione di un dato numero di obiettivi comuni collegati a specifiche *guide-lines*, è stato successivamente il metodo di lavoro seguito dalle seguenti riunioni del Consiglio europeo.

Nel Consiglio europeo tenutosi a Cardiff, il 15-16 giugno 1998¹²⁰ venne istituzionalizzato il c.d. “processo di Cardiff”, che consisteva nell’impegno degli Stati membri e della Commissione, ciascuno secondo il proprio ambito di competenza a presentare relazioni di fine anno sui mercati dei prodotti e dei capitali. Sulla base del materiale fornito, la Commissione avrebbe predisposto una relazione sui temi e sulle politiche strutturali al Consiglio, al fine di favorire l’occupazione e la crescita, eliminando ostacoli burocratici e semplificando il quadro normativo¹²¹.

Al “processo di Cardiff”, si è affiancato un anno dopo, quello detto di “Colonia” in cui si analizzarono le possibili interferenze tra le politiche dei redditi nazionali e la politica monetaria e di bilancio comunitaria. A tal fine venne istituzionalizzato un dialogo macroeconomico tra le parti sociali e le Istituzioni comunitarie¹²², con l’obiettivo di stabilire politiche congiunte atte a sostenere la stabilità, la crescita e l’occupazione. Inoltre venne adottato anche un “Patto europeo per l’occupazione”, atto di sintesi delle previsioni in materia dei precedenti “processi”.

Importanti novità in merito alla Strategia per l’occupazione, invece sono

¹¹⁹ Si veda Conclusioni della Presidenza, 20-21 novembre 1997, in *Boll. UE*, n. 11, 7, disponibile anche sul sito: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/it/ec/00300.17.htm

¹²⁰ Convocato per discutere le riforme strutturali necessarie per l’avvio dei Paesi membri alla terza fase UEM.

¹²¹ Si vedano le Conclusioni del Consiglio europeo di Cardiff, 15-16 giugno, 1998, in particolare il punto 17.

¹²² Partecipavano al dialogo macroeconomico i rappresentanti del Consiglio nelle due composizioni Ecofin e Affari sociali, i responsabili delle politica monetaria, ed era prevista anche la partecipazione della Commissione. Tali riunioni si tenevano nel quadro del Consiglio due volte l’anno, prima che si deliberasse sul progetto di indirizzi di massima per la politica economica e prima che il Vertice adottasse le proprie conclusioni in merito agli orientamenti in materia di occupazione.

state introdotte dal Consiglio europeo straordinario di Lisbona del 23 e 24 marzo 2000¹²³.

L'analisi condotta nel Vertice partiva dal quadro globale in cui l'economia europea si stava inserendo, ponendosi un obiettivo strategico: «*diventare l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo, in grado di realizzare una crescita economica sostenibile con nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale*».

Ciò che qui importa analizzare, sono i meccanismi istituzionali attraverso cui si riteneva di portare avanti questi obiettivi e soprattutto la ripartizione di ruoli tra Comunità e Stati membri che venne stabilita.

Innegabile funzione di indirizzo venne riconosciuta ancora una volta allo stesso Consiglio europeo che fu chiamato a riunirsi ogni primavera al fine di dare una direzione strategica più coerente e di garantire un monitoraggio più efficace dei processi compiuti, garantendone il «*follow-up*».

Le linee d'azione individuate dal Consiglio europeo di Lisbona concernevano specifiche aree di intervento: agevolare l'accesso alla società dell'informazione; creare un'area europea di ricerca e innovazione; rendere più agevoli le nuove iniziative, e in particolare, la creazione di piccole e medie imprese; rendere sempre più completo e operativo il mercato interno, più integrati ed efficienti i mercati finanziari; investire nella formazione e garantire un quadro macroeconomico stabile attraverso il risanamento delle finanze pubbliche.

Per raggiungere tali obiettivi, non vennero previsti strumenti nuovi ma venne richiesto agli Stati unicamente di attivarsi, in base a libere scelte nazionali, per conseguire dei risultati, alle volte determinati o da determinarsi, in precisi *benchmarks*¹²⁴.

¹²³ Si veda Conclusioni della Presidenza, 23-24 marzo, 2000, in *Boll. UE*, n. 3, 7.

¹²⁴ Per maggiori approfondimenti si veda: : D. M. TRUBEK, L. TRUBEK, *Hard and Soft Law in the Construction of Social Europe: the role of the Open Method of Co-ordination*, in *European Law*

Il metodo da utilizzare per raggiungere i fini stabiliti dal Consiglio europeo straordinario di Lisbona, fu il c.d. “Metodo Aperto di Coordinamento” (MAC) . Tale metodo venne pensato come strumento addizionale ai meccanismi di coordinamento delle politiche economiche e occupazionali previsti all’art. 99 e 128 del TCE.

Le modalità per l’attuazione del nuovo MAC, « *inteso come strumento per diffondere le buone prassi e conseguire una maggiore convergenza verso le finalità principali dell’UE* » venne stabilita al punto 37 del testo delle Conclusioni della Presidenza¹²⁵.

Il metodo di lavoro del MAC secondo gran parte della dottrina è pressoché identico agli iter stabiliti agli art. 99 e 128 TCE, anche se sono evidenziabili alcuni tratti caratteristici che lo differenziano dalle procedure sancite nel Trattato¹²⁶. Nonostante ciò, esso è stato considerato uno degli strumenti più innovativi della *governance europea*¹²⁷. Il ruolo del Consiglio europeo risulta inevitabilmente accresciuto. Esso è chiamato in ogni sua riunione di primavera a fissare obiettivi quantitativi e qualitativi da perseguire e termini da rispettare¹²⁸.

Journal, 2005, p.343-364 e spec. p. 348 e 349.

¹²⁵ “Tale metodo, concepito per assistere gli Stati membri nell’elaborazione progressiva delle loro politiche, 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 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;

– periodico svolgimento di attività di monitoraggio, verifica e valutazione *inter pares*, organizzate nel quadro di un processo di apprendimento reciproco”.

¹²⁶ Per un’analisi sulle caratteristiche distintive del MAC rispetto agli iter stabiliti all’art. 99 e 128 TCE, si rimanda al § 2.4.1.

¹²⁷ Si veda: E. SZYSZCZAK, *Experimental Governance: The Open Method of Coordination*, in *European Law Journal*, 2006, p. 486 ss.

¹²⁸ Questo meccanismo, definito metodo del *targeting*, ovvero l’adozione di obiettivi precisamente quantificati e la previsione di un termine entro cui perseguirli, è stato attinto dalle esperienze pregresse e in particolare dai criteri di convergenza previsto dall’art. 120 TCE.

Il Consiglio e la Commissione sono invece chiamati a monitorare e comparare i risultati. L'obiettivo comune è la convergenza sostanziale e la modernizzazione delle economie insieme all'accrescimento dei livelli di protezione sociale. Gli Stati membri sono invece invitati a comunicarsi *best practices* e a controllarsi a vicenda in un meccanismo di *peer review*¹²⁹.

-2. 4.1- segue: Il Metodo Aperto di Coordinamento: tratti distintivi e dibattito dottrinale

Il Metodo aperto di Coordinamento introdotto dal *summit* di Lisbona, è stato oggetto di un' ampia trattazione in dottrina, sia perché è stato sostenuto che potessero essere ascrivibili al modello MAC tutti gli altri esempi di coordinamento “*soft*” diversi dalla politica economica e occupazionale,¹³⁰ e sia perché si è discusso di una sua possibile codificazione nei Trattati come procedura comunitaria.

Bisogna sottolineare che tale metodo non era nuovo nello scenario del diritto internazionale e più in particolare del diritto delle organizzazioni internazionali. Infatti il MAC è un metodo che già veniva utilizzato fin dagli anni Settanta nella prassi del G7.¹³¹ La procedura infatti ha un forte carattere intergovernativo. La Commissione ha un ruolo di mera predisposizione degli atti,

¹²⁹ Sul punto si veda: S. CAFARO, voce *Metodo aperto di coordinamento*, in S. CASSESE (dir.), *Dizionario di Diritto Pubblico*, IV, Milano, 2006, p. 3628; D. IOANNOU, M. FERDINANDUSSE, M. LO DUCA, W. COUSSENS, *Benchmarking the Lisbon Strategy*, *European Central Bank Occasional Paper* 2008, n. 85, p. 12.

¹³⁰ Il metodo nella prassi, infatti, viene utilizzato dalle Istituzioni comunitarie in molte materie in cui la loro competenza è assente o carente: sul punto Concil of the European Union, *The On-going Experience of the Open Method of Coordination*, Presidency Note, No. 90088/00, 13 June 2000; E. SZYSZCZAK, *Experimental Governance: The Open Method of Coordination*, in *European Law Journal*, 2006, p. 486 ss; D. M. TRUBEK, L. TRUBEK, *Hard and Soft Law in the Construction of Social Europe: the role of the Open Method of Co-ordination*, in *European Law Journal*, 2005, p.351

¹³¹ Per approfondimenti: M. PANEBIANCO, *Il G7 e il soft law istituzionale*, in *Divenire sociale e adeguamento del diritto*, studi in onore di Francesco Capotorti, Milano, 1999, p. 345 ss.

mentre il Parlamento europeo è del tutto escluso dalla procedura.

Dal punto di vista dell'efficienza del metodo di lavoro stabilito a Lisbona, è stato notato che gli obiettivi quantitativi e qualitativi fissati in sede di Consiglio europeo, anche se si estrinsecano in atti non vincolanti, e per tanto non obbligatori, sono generalmente osservati dagli Stati, in quanto quest'ultimi vengono «persuasi» attraverso un coinvolgimento diretto in tutte le fasi di elaborazione e controllo¹³². Come una parte della dottrina sostiene, il periodico svolgimento dell'attività di monitoraggio dei documenti nazionali di programmazione, combinato allo scambio di *best practices* compiuto tra i Paesi membri e alla possibilità, per gli Stati inadempienti, di essere destinatari di raccomandazioni del Consiglio, inducono gli stessi ad un comportamento ottemperante alle *guide-lines*, qualificabile come una “sanzione informale”¹³³.

Si è evidenziato, però, che l'attività di monitoraggio, verifica e valutazione *inter pares* stabilita nel MAC potrebbe rivelarsi anche un suo limite¹³⁴.

Tale modalità di controllo, che vede una sostanziale corrispondenza tra gli Stati chiamati a fissare i parametri di riferimento quantitativi e qualitativi e gli stessi Stati chiamati ad osservarli, anche se poi il giudizio finale proviene da una Istituzione, da luogo ad una valutazione più elastica e discrezionale, meno imparziale di quella che si realizzerebbe attraverso il controllo giurisdizionale.

Una caratteristica peculiare del MAC è la partecipazione tanto alla fase ascendente che discendente di attori differenti dagli Stati: livelli regionali e locali di governo, parti sociali, società civile¹³⁵. Questo spiega l'aggettivo «aperto» che accompagna il metodo di coordinamento. Quest'ultimo, in effetti, postula una discussione con tutti gli attori interessati. L'obiettivo è la *multilevel governance*,

¹³² Cfr: S. CAFARO, voce *Metodo aperto di coordinamento*, in S. CASSESE (dir.), *Dizionario di Diritto Pubblico*, IV, Milano, 2006, p. 3629.

¹³³ D. M. TRUBEK, L. TRUBEK, *Hard and Soft Law in the Construction of Social Europe: the role of the Open Method of Co-ordination*, in *European Law Journal*, 2005, p. 357.

¹³⁴ Cfr: S. CAFARO, *op. cit.* p. 3629

¹³⁵ Così come previsto dal punto 38 delle Conclusioni della Presidenza, Lisbona, 2000.

un sistema dove partecipano attori di differente natura, istituzionale e non, in cui il Consiglio europeo assume il ruolo di preminenza funzionale. Sulla base di tale assetto, molti autori hanno considerato il MAC come «un'applicazione radicale del principio di sussidiarietà». Tuttavia, come evidenziato, il principio di sussidiarietà implicito nel MAC, ha caratteri atipici rispetto a quanto codificato dall'art. 5 TCE. Infatti quest'ultimo si riferisce all'adozione di atti vincolanti in ambito di competenze concorrenti tra Stati e Comunità.

Il dibattito dottrinale sul MAC, si è soffermato ampiamente anche sulle differenze esistenti tra quest'ultimo e il “metodo comunitario”.

Il metodo comunitario si caratterizza per il delicato equilibrio tra i ruoli rispettivi di Consiglio, Commissione e Parlamento europeo, per il generale ricorso al voto a maggioranza e per la capacità di porre in essere atti vincolanti che possono essere oggetto di ricorso giurisdizionale. Non si può riscontrare nessuna di queste caratteristiche nel Metodo aperto di coordinamento, caratterizzato invece da meri atti di indirizzo, dall'adeguamento spontanea a quest'ultimi degli Stati destinatari, dalla buona volontà all'apprendimento reciproco, tutti tratti essenziali per il suo buon funzionamento, ma si tratta di elementi metagiuridici.

Ci si è dunque chiesto in dottrina se il MAC potesse essere considerato un'alternativa al metodo comunitario, una sua integrazione, oppure, nelle materie in cui il processo di integrazione richiede politiche di coordinamento ma la Comunità non ha ancora abbastanza competenze, una forma di coordinamento complementare¹³⁶. In realtà le possibili differenti interpretazioni non sono necessariamente in contraddizione tra di loro.

Infatti possono coesistere ipotesi di ricorso al MAC, sia quando si è in attesa di istituire una vera e propria politica comune mediante l'attribuzione di

¹³⁶ E. SZYSZCZAK, *Experimental Governance: The Open Method of Coordination*, in *European Law Journal*, 2006, p. 488 ss.

competenze normative alla Comunità, e sia quando il fine dell'utilizzo di tale metodo di lavoro è quello d'integrare l'azione comunitaria. La tesi più discussa è quello invece che considera il MAC un'alternativa al metodo comunitario. Come evidenziato, il MAC non dispone né dell'efficacia né della legittimazione del metodo d'azione comunitaria. È piuttosto qualificabile come un «segnale di crisi»¹³⁷ di quest'ultimo, in quanto rappresenta un'alternativa all'adozione di regole cogenti, non richiede lunghe procedure per l'adozione degli atti e non richiede modifiche dei Trattati. Inoltre, si ritiene, che contami l'equilibrio istituzionale comunitario, in quanto il ruolo del Consiglio europeo, preminente nella procedura, non si limita alla funzione di *impulso*, ma assegna compiti da svolgere e obiettivi da raggiungere.

Bisogna sottolineare, che durante i lavori della Convenzione che ha portato alla redazione del Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa, si discusse della possibile "costituzionalizzazione" del MAC come procedura comunitaria. Dopo ampi dibattiti, portati avanti da quattro gruppi di lavoro¹³⁸, si scelse di lasciare il MAC fuori dalle previsioni del Trattato, conservando la sua natura di strumento politico di integrazione del metodo comunitario in tutti quei casi in cui il contrasto tra interessi nazionali e obiettivi comunitari rende difficile una gestione autenticamente sopranazionale.

¹³⁷ S. CAFARO, voce *Metodo aperto di coordinamento*, in S. CASSESE (dir.), *Dizionario di Diritto Pubblico*, IV, Milano, 2006, p. 3630..

¹³⁸ Dedicati rispettivamente alla semplificazione, al governo dell'economia, all'Europa sociale e alle competenze complementari. Si veda: Rapporti conclusivi *Conv. 516/1/03*; *Conv. 375/1/01*; *Conv. 424/02*.

3-IL RILANCIO DELLA “STRATEGIA DI LISBONA”

-3.1- Obiettivi di Lisbona e Fondi strutturali

Il Consiglio europeo straordinario di Lisbona si concluse con l'ambiziosa decisione e dichiarazione di convertire l'Unione europea nella zona economica più competitiva del mondo e raggiungere il pieno impiego prima del 2010. Gli obiettivi del Vertice erano quelli di incrementare il tasso di occupazione globale dell'Unione al 70 % tra gli uomini e al 60 % tra le donne¹³⁹ e raggiungere un tasso medio di crescita economica circa del 3% entro il 2010.

Per raggiungere tali obiettivi, la SEO venne più strettamente connessa con la programmazione dei Fondi strutturali¹⁴⁰ 2000/06, attraverso l'attribuzione al Fondo sociale europeo della funzione prioritaria di sostegno alla stessa SEO.

¹³⁹ Si veda punto n. 30, Conclusioni della Presidenza, 23-24 marzo, 2000, in *Boll. UE*, n. 3, 7.

¹⁴⁰ I Fondi strutturali sono strumenti finanziari della politica regionale dell'Unione europea, il cui scopo consiste nell'equiparare i diversi livelli di sviluppo tra le regioni e gli Stati europei. Esistono quattro Fondi strutturali: il Fondo europeo per lo sviluppo regionale (FESR), istituito nel 1975, finalizzato alla realizzazione di infrastrutture e investimenti produttivi generatori di occupazione a favore in particolare delle imprese; il Fondo europeo di orientamento e garanzia agricola (FEOGA), istituito nel 1962, finalizzato al finanziamento della politica agricola comune (PAC); lo Strumento finanziario di orientamento della pesca (SFOP), che mira a contribuire al conseguimento degli obiettivi della politica comune della pesca tramite interventi strutturali; il Fondo sociale europeo (FSE), istituito nel 1958, la cui finalità era l'inserimento professionale dei disoccupati e delle categorie sociali meno favorite finanziando in particolare azioni di formazione professionale. Per accelerare i tempi della convergenza economica, sociale e territoriale, nel 1994 l'Unione europea ha istituito anche il Fondo di coesione. Il fondo è destinato ai paesi con un PIL medio pro capite inferiore al 90 % della media comunitaria. Il Fondo di coesione si propone di concedere finanziamenti a favore di progetti infrastrutturali nei settori dell'ambiente e dei trasporti. Gli aiuti nell'ambito del Fondo sono tuttavia soggetti ad alcune condizioni. Nel caso in cui lo Stato membro beneficiario presenti un deficit pubblico superiore al 3% del PIL (regole di convergenza dell'UEM), non verrà approvato alcun progetto nuovo fino a quando il deficit non sia di nuovo sotto controllo.

Già il regolamento (CE) n. 1784/1999¹⁴¹ del Parlamento europeo, del 12 luglio 1999, relativo al Fondo sociale europeo, che si inseriva nel quadro globale definito dal regolamento (CE) n. 1260/1999¹⁴² del Consiglio, concernente le disposizioni generali in materia di Fondi strutturali¹⁴³, definì le priorità del FSE proposte nell'Agenda 2000. Le finalità del Fondo sociale europeo dovevano cessare di essere quelle di un programma di formazione, e divenire uno strumento della crescita economica. Secondo tale regolamento il compito del FSE diventava quello di sostenere le misure volte a prevenire e combattere la disoccupazione attraverso lo sviluppo delle risorse umane, favorendo l'integrazione e il mercato del lavoro. L'obiettivo era quello di promuovere un elevato livello di occupazione, la parità fra uomini e donne, uno sviluppo durevole e una coesione economica e sociale. I Piani d'azione nazionale (PAN) si dovevano fortemente integrare con la programmazione del Fondo sociale europeo in ogni singolo Paese. Un quadro di tali legami venne anche illustrato dalla Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni, con la comunicazione n. 16 del 16 gennaio 2001, riguardante il sostegno del Fondo sociale europeo alla strategia europea per l'occupazione¹⁴⁴. Ai sensi della comunicazione citata, i nuovi programmi del FSE prevedevano lo stanziamento di fondi per le risorse umane pari a 60 miliardi di euro, al fine di promuovere la capacità di inserimento professionale, lo spirito d'impresa, la capacità di adattamento e le pari opportunità. In ognuno di tali settori, venne stabilito l'assegnazione di un determinato budget del Fondo sociale europeo¹⁴⁵, lasciando agli Stati libertà nella ripartizione degli stanziamenti al fine

¹⁴¹ In *GUCE*, L 213 del 13 agosto 1999.

¹⁴² In *GUCE* L 161 del 26 giugno 1999.

¹⁴³ Per ulteriori approfondimenti sull'intervento degli Stati membri nell'elaborazione e attuazione della politica comunitaria di coesione regionale, si veda: S. CAFARO, *Unione monetaria e coordinamento delle politiche economiche*, Milano, 2001, p. 110 ss.

¹⁴⁴ doc. *COM* (2001) n. 16 del 16 gennaio 2001-Non pubblicata sulla Gazzetta ufficiale-.

¹⁴⁵ "Nel quadro degli Obiettivi 1 e 3, l'FSE sosterrà tali finalità adottandole seguenti misure:

di garantire la necessaria elasticità nei confronti delle priorità nazionali¹⁴⁶.

-3.2- Una nuova strategia incentrata su crescita e occupazione

Come previsto dalle Conclusioni della Presidenza del Vertice di Lisbona, la primavera dell'anno seguente vi fu una nuova riunione del Consiglio europeo tenutasi a Stoccolma nel marzo 2001. In tale sede, i Capi di Stato e di Governo hanno aggiunto due obiettivi intermedi a quello generale fissato a Lisbona, da realizzarsi entro il 2005, il raggiungimento del 67% del tasso di occupazione tra gli uomini e il 57% tra le donne, ed uno nuovo di carattere non intermedio (da raggiungere, quindi, sempre entro il 2010): il raggiungimento del 50% del tasso di occupazione tra i lavoratori anziani¹⁴⁷.

- **Capacità d'inserimento professionale:** Il 60% (34 miliardi di €) del bilancio del Fondo sociale europeo sarà destinato al miglioramento della capacità d'inserimento professionale nell'intera Unione europea. Un terzo di tale importo, vale a dire 11 miliardi di € circa, è riservato alla lotta contro l'esclusione sociale.

- **Spirito imprenditoriale:** La promozione dello spirito imprenditoriale assorbirà 8 miliardi di € dall'FSE, che forniranno l'impulso necessario alla creazione di nuove imprese e di impieghi nel settore dei servizi.

- **Capacità di adattamento:** 11 miliardi di € circa saranno investiti nella capacità di adattamento della popolazione attiva europea, le cui principali priorità saranno lo sviluppo della formazione continua, l'utilizzo delle TIC (tecnologie dell'informazione e della comunicazione) e le attività destinate alle PMI.

- **Parità di opportunità:** L'integrazione di tale finalità nell'insieme della strategia per l'occupazione non consente di indicare l'importo esatto destinato a tale pilastro. Il bilancio stanziato per azioni specifiche ammonta, tuttavia a 4 miliardi di € circa", in doc. COM (2001) 16 .

¹⁴⁶ Per ulteriori approfondimenti sui programmi FSE 2000-2006 e sulle politiche messe in atto dall'Italia con i relativi risultati ed impatti, si veda: P. SEVERATI, *La valutazione degli interventi del Fondo Sociale Europeo 2000-2006 a sostegno dell'Occupazione*, in *I libri del Fondo Sociale Europeo*, rapporto ISFOL, Catanzaro, 2006. Tra gli interventi che potrebbero essere riconosciuti al nostro Paese in linea con la SEO, merita menzione la riforma complessiva del mercato del lavoro definita a partire dal «Libro bianco sul mercato del lavoro in Italia. Proposte per una società attiva e un lavoro di qualità» del 2001, che ha aperto la strada alla legge delega n. 30 del 14 febbraio 2003 (Legge Biagi) e ai successivi decreti attuativi. Gli scopi della riforma sono stati quelli di creare un mercato del lavoro trasparente ed efficiente in grado di garantire a tutti un equo accesso a una occupazione regolare e di qualità; introdurre forme di flessibilità regolata e contrattata con il sindacato; perseguire politiche del lavoro efficaci e moderne a favore di quelle categorie di persone che trovano maggiori difficoltà nell'accesso ad un lavoro regolare. Per ulteriori approfondimenti sulla riforma complessiva del mercato del lavoro proposta da Marco Biagi, si veda: L. MONTUSCHI, M. TIRABOSCHI, T. TREU, Marco Biagi. Un giurista progettuale, Milano, 2003.

¹⁴⁷ Si veda punto n. 9, Conclusioni della Presidenza, 23-24 marzo, 2001.

La sfavorevole congiuntura economica mondiale, però, mise in evidenza la difficoltà di raggiungere i già ambiziosi obiettivi fissati a Lisbona.

Tuttavia, il successivo Consiglio europeo di Barcellona del marzo 2002, rimarcò nuovamente con solennità l'importanza degli obiettivi fissati a Lussemburgo e Lisbona. Al fine di superare il momento sfavorevole, i Capi di Stato e di Governo chiesero, tanto agli Stati membri quanto alle stesse Istituzioni comunitarie, di rafforzare la Strategia europea per l'occupazione. Il Vertice di Barcellona propose alcuni correttivi, concernenti la riduzione del numero di orientamenti, il rafforzamento del ruolo delle parti sociali e la previsione di una valutazione intermedia nel 2006. Inoltre indicò anche nuovi obiettivi, quali la promozione dell'occupabilità¹⁴⁸, l'incentivazione della formazione, l'eliminazione degli ostacoli o disincentivi a entrare o rimanere nel mondo del lavoro, il mantenimento dei livelli di protezione tipici del modello sociale europeo¹⁴⁹.

Sulla scia del Consiglio europeo di Barcellona, la Commissione iniziò a tracciare le linee di una nuova strategia, ispirata ad approcci innovativi sia sotto il profilo del "metodo" che del "merito"¹⁵⁰. Sotto il primo profilo, nella comunicazione della Commissione n. 487/2002 sulla "*Razionalizzazione dei cicli annuali di coordinamento delle politiche economiche e per l'occupazione*", si mise in risalto l'esigenza di una maggiore sincronizzazione dei processi di coordinamento delle politiche sia di medio che di lungo termine. In questa direzione la Commissione ritenne di articolare meglio i «cicli» della strategia per l'occupazione, al fine di accrescere l'efficienza delle tecniche di coordinamento,

¹⁴⁸ L'obiettivo prioritario delle politiche economiche e sociali messo in luce al Vertice di Barcellona era il pieno impiego, che richiedeva la creazione di posti di lavoro più numerosi e di migliore qualità. La Strategia europea per l'Occupazione avrebbe dovuto contribuire alla creazione di un mercato del lavoro dinamico ed efficace, in cui i lavoratori motivati e formati possono avere lavori di alta qualità e di elevata produttività grazie all'acquisizione di adeguate competenze.

¹⁴⁹ Si veda, Conclusioni della Presidenza, 15-16 marzo, 2002, in *Boll. UE*, n. 3, 2.

¹⁵⁰ Cfr: G. RICCI, *Commento agli articoli 125- 130*, in A. TIZZANO, *Commentario ai Trattati istitutivi della Comunità europea*, Milano, 2003, p. 747.

migliorare la coerenza e la complementarietà tra i processi e gli strumenti, promuovere un maggiore coinvolgimento del Parlamento europeo, accrescere la trasparenza e l'intelligibilità del «ciclo» delle politiche e, di conseguenza, la sua visibilità e il grado di impatto¹⁵¹. Dal punto di vista del “merito”, ai contenuti della nuova strategia, venne dedicata la successiva comunicazione della Commissione n. 6/2003 sul “*Futuro della strategia europea per l'occupazione. Una strategia per il pieno impiego e posti di lavoro migliori per tutti*”, in cui la Commissione enfatizzò l'esigenza di una «nuova generazione di orientamenti per l'occupazione», semplificati, stabili e improntati ai risultati.

Venne sancita l'esigenza di riformare la SEO e in sostituzione dei quattro pilastri iniziali vennero individuati tre nuovi grandi obiettivi: raggiungere la piena occupazione, migliorare la qualità e la produttività del lavoro e rafforzare la coesione e l'inclusione sociale. Inoltre per rafforzare i tre obiettivi generali sopra indicati, la Commissione prevede anche tutta una serie di priorità ritenute opportune per successivi orientamenti¹⁵² e affermò l'esigenza di una migliore *governance* fra i soggetti coinvolti nella strategia.

Il successivo Consiglio europeo di Bruxelles, del 20 e 21 marzo 2003, recependo le proposte della Commissione, chiese formalmente che la nuova generazione di orientamenti in materia di occupazione, elaborati su base triennale, doveva operare in modo coerente con gli indirizzi di massima per le politiche economiche. Inoltre invitò la Commissione a istituire una *Task force* europea per l'occupazione avente come obiettivo quello di individuare le misure più efficaci per accrescere la capacità degli Stati membri di mettere in atto la SEO.

¹⁵¹ Si veda punto n. 4 doc. COM (2002) 487, del 3 settembre 2002 –Non pubblicato in Gazzetta ufficiale-

¹⁵² Tra le priorità elencate nel doc. COM (2003) 6, del 14 gennaio 2003, rientrano: le misure attive e preventive per i disoccupati e gli inattivi; gli incentivi finanziari; la promozione dell'imprenditorialità; l'emersione del lavoro nero; la promozione dell'invecchiamento attivo; le politiche per l'immigrazione; l'adattabilità sul mercato del lavoro; l'investimento in capitale umano; la parità tra i sessi; l'integrazione delle persone svantaggiate; l'eliminazione delle disparità regionali.

Tale *Task force*, presieduta dall'ex primo ministro olandese Wim Kok, stilò una relazione nel novembre 2004, intitolata “*Affrontare la sfida*”, in cui valutava i progressi compiuti nell'ambito della strategia di Lisbona. La conclusione a cui giunse il gruppo, composto da tredici tra i massimi esperti europei in politiche economiche e di sviluppo, fu che l'Agenda di Lisbona arrancava a causa della mancanza di un'azione politica determinata. Secondo il rapporto Kok, erano necessarie azioni urgenti in cinque principali aree politiche: società della conoscenza; mercato interno; contesto commerciale; mercato del lavoro; sostenibilità ambientale¹⁵³. Inoltre, il gruppo di lavoro Kok sottolineò l'esigenza di migliorare il processo di attuazione degli indirizzi e orientamenti comunitari. Venne messo in luce come il MAC, introdotto dal Vertice di Lisbona, non era risultato idoneo ad incentivare gli Stati ad attuare le misure di coordinamento stabilite in sede comunitaria. Per rendere più efficace il metodo di pressione reciproca ed analisi comparativa introdotto con il MAC, il gruppo ad alto livello propose l'utilizzo di una nuova forma di *benchmarking*. Venne raccomandato alla Commissione di presentare al successivo Consiglio europeo di primavera una classifica annuale degli Stati membri in funzione dei progressi compiuti nella realizzazione degli obiettivi comunitari, elogiando i Paesi che compivano buoni risultati e biasimando invece gli inadempienti¹⁵⁴.

Sulla base delle valutazioni compiute dal rapporto Kok, la Commissione redasse una comunicazione rivolta al Consiglio europeo di primavera, del 2 febbraio 2005, dal titolo “*Lavoriamo insieme per la crescita e l'occupazione. Un nuovo slancio per la strategia di Lisbona*”, in cui affermò la necessità di concentrare l'attenzione sulle azioni da svolgere piuttosto che sugli obiettivi in

¹⁵³ Per ulteriori approfondimenti si veda: *Affrontare la sfida. Strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione*, reperibile anche su sito www.bancadati.italialavoro.it/BDD_WEB/bdd/publishcontents/bin/C_21_Strumento_1071_documenti_it_emName_0_documento.pdf

¹⁵⁴ Questa nuova forma di *quantitative benchmarking* proposta dal gruppo di lavoro Kok è stata definita *ranking*. Per ulteriori approfondimenti sull'utilizzo di questa forma di indicatori si veda: D. IOANNOU, M. FERDINANDUSSE, M. LO DUCA, W. COUSSENS, *Benchmarking the Lisbon Strategy, European Central Bank Occasional Paper* 2008, n. 85, p. 22 ss.

cifre da raggiungere.

Al fine di imprimere un nuovo slancio alla strategia, la Commissione propose un processo di coordinamento semplificato accompagnato da una concentrazione degli sforzi sui Piani d'azione nazionali, definito "Programma d'azione di Lisbona". La Commissione propose di semplificare e razionalizzare gli indirizzi di massima per le politiche economiche e per l'occupazione in una serie integrata di orientamenti riguardanti le politiche macroeconomiche, l'occupazione e le riforme strutturali. Agli Stati membri venne affidato il compito di provvedere a programmi d'azione nazionali per la crescita e l'occupazione, rafforzati dalla definizione di impegni e obiettivi. Inoltre ogni singolo Paese doveva nominare un "responsabile per la strategia di Lisbona", avente l'incarico di coordinare tutte queste iniziative. Anche gli obblighi inerenti la presentazione dei PAN dovevano diventare più "snelli". A tali fine, venne prevista la presentazione di una sola relazione a livello dell'Unione europea e di una a livello nazionale avente il fine di illustrare i progressi realizzati. Questa nuova procedura d'informazione avrebbe alleggerito il lavoro di Consiglio europeo e Parlamento europeo, chiamati a concentrarsi unicamente sulle questioni politiche essenziali e non più a visionare le numerose relazioni settoriali previste dal ciclo annuale¹⁵⁵.

Merita nota anche la «*Risoluzione del Parlamento europeo sulla revisione a medio termine della Strategia di Lisbona*»¹⁵⁶ del 8 marzo 2005. In tale atto, il Parlamento europeo concordando con le proposte avanzate dalla Commissione sulla revisione della Strategia per l'Occupazione, chiese di essere consultato dalla Commissione per definire un piano affidabile di priorità legislative e di bilancio chiare per i tre pilastri della Strategia; richiese la creazione di una maggiore cooperazione tra Commissione e Parlamento europeo nel monitoraggio e nel miglioramento della normativa esistente, per applicare efficientemente e in via

¹⁵⁵ doc. COM (2005) 24, del 2 febbraio 2005.

¹⁵⁶ P6_TA(2005)0069.

prioritaria l'accordo interistituzionale "*Legiferare meglio*"¹⁵⁷; propose che le relazioni interlocutorie annuali e gli orientamenti strategici della Commissione siano trasmessi al Parlamento europeo prima di essere inviati al Consiglio, in modo che il Parlamento possa esprimere il proprio parere; sottolineò la necessità di instaurare con il Parlamento europeo un'autentica cultura del dialogo per creare un sentimento di partecipazione condivisa, perché solo la creazione di un forte partenariato tra Commissione, Parlamento europeo, parlamenti nazionali e autorità regionali e locali, avrebbe consentito il buon esito del progetto.

Sulla base della comunicazione della Commissione sul rilancio della strategia di Lisbona, COM (2005) 24, e degli atti delle altre Istituzioni ad essa connessi, il Consiglio europeo tenutosi a Bruxelles il 22 e 23 marzo 2005 propose una modifica del processo di definizione della politica per l'occupazione basato sui seguenti punti: promuovere la conoscenza e l'innovazione; fare dell'UE uno spazio attraente dove investire e lavorare; rafforzare il modello sociale europeo attraverso la crescita e l'occupazione poste al servizio della coesione sociale. Di notevole importanza furono anche i cambiamenti introdotti dal Vertice per migliorare la *governance*. Venne previsto un ciclo triennale (2005-08) di *governance*, avente il suo punto di partenza nel documento di sintesi della Commissione, "Relazione strategica", da sottoporre all'esame delle pertinenti formazioni del Consiglio e successivamente al Consiglio europeo di primavera chiamato ad adottare gli orientamenti politici nel campo economico, sociale e ambientale della strategia. Sulla base delle conclusioni del Consiglio europeo, il Consiglio, conformemente alle procedure previste negli articoli 99 e 128 del TCE, avrebbe adottato un'insieme di "orientamenti integrati" composti di due elementi: gli indirizzi di massima per le politiche economiche e gli orientamenti in materia di occupazione. Sulla base degli "orientamenti integrati" gli Stati

¹⁵⁷ «Le tre Istituzioni concordano di pervenire ad un migliore coordinamento generale della loro attività legislativa, base essenziale per una migliore legislazione nell'Unione europea. Le tre Istituzioni concordano di coordinare meglio i loro lavori preparatori e legislativi nel quadro della procedura di codecisione, assicurando loro un'adeguata pubblicità» in *Comunicazione Parlamento europeo Consiglio e Commissione*, progetto interistituzionale, GU C 321, del 31 dicembre 2003, p.1

membri sarebbero stati chiamati a presentare ogni autunno dei singoli documenti strategici, “Programmi nazionali di riforma” (PNR), in cui bisognava evidenziare esigenze e situazioni specifiche. I PNR sarebbero stati oggetto di consultazione con tutte le parti interessate a livello regionale e nazionale, compresi gli organi parlamentari, secondo le procedure proprie di ciascuno Stato membro. La Commissione, invece, era chiamata a redigere, in corrispondenza dei Programmi nazionali di riforma, un “Programma comunitario di Lisbona” comprendente l’insieme delle azioni da intraprendere a livello Comunitario. Gli Stati membri ogni anno dovevano presentare alla Commissione un documento unico sul *follow-up* della strategia. In seguito all’analisi di tali documenti da parte della Commissione, il successivo Consiglio europeo di primavera si sarebbe pronunciato sugli adeguamenti degli “orientamenti integrati” rivelatisi necessari.

Al termine del terzo anno di ciascun ciclo, gli “orientamenti guida integrati”, i “Programmi nazionali di riforma”, così come il “Programma comunitario di Lisbona”, sarebbero stati rinnovati conformemente alla procedura descritta¹⁵⁸.

Come una parte della dottrina ha sostenuto, nonostante il Consiglio europeo di Bruxelles del marzo 2005 ridefinì un metodo per rilanciare la strategia di Lisbona, le Istituzioni non si dotarono di tutti gli strumenti che erano necessari per sostenere gli obiettivi dell’Agenda di Lisbona. Infatti è stato messo in evidenza come dei punti chiave del rapporto Kok per migliorare la *governance*, in sede di Consiglio europeo solamente la semplificazione dei Programmi di azione nazionali venne posta in essere. Non venne inserita nel nuovo MAC, invece, la proposta di nuovi metodi di «persuasione», come il meccanismo del *ranking*, per indurre gli Stati a coordinare le proprie politiche economiche e

¹⁵⁸ Per ulteriori approfondimenti sul meccanismo di *governance* introdotto dal Consiglio europeo di Bruxelles (marzo 2005) si veda: D. IOANNOU, M. FERDINANDUSSE, M. LO DUCA, W. COUSSENS, *Benchmarking the Lisbon Strategy, European Central Bank Occasional Paper* 2008, n. 85, p. 14-15.

occupazionali agli obiettivi comunitari¹⁵⁹. Non venne neanche accordato un maggiore ruolo al Parlamento europeo continuando a far permanere, dal punto di vista politico-giuridico, un problema di deficit democratico. Come è stato notato¹⁶⁰, un maggiore coinvolgimento del Parlamento europeo nella macchinosa procedura rilanciata a Bruxelles, soprattutto nell'esercizio dell'attività di programmazione, avrebbe potuto ridurre quel distacco esistente tra le *elites* di Governo a livello europeo e la popolazione.

-3.2. 3- segue: Focus tematico nazionale: il Piano italiano

Nel successivo Consiglio europeo del 16 e 17 giugno 2005, i Capi di Stato e di Governo approvarono i primi Orientamenti integrati per la crescita e l'occupazione 2005-2008. In tale sede, vennero approvati 24 orientamenti: i primi 6 riguardavano le politiche macroeconomiche da perseguire nei vincoli imposti dalle politiche dell'Unione monetaria e dal Patto di Stabilità, un secondo gruppo di 10 le misure microeconomiche di promozione della competitività, dell'innovazione e dell'uso sostenibile delle risorse, un terzo gruppo di 8 misure volte a promuovere il pieno impiego¹⁶¹.

Sulla base di tale orientamenti generali, ciascuno Stato membro è stato chiamato a redigere entro il 15 ottobre 2005 un piano nazionale sulla crescita e l'occupazione su base triennale (2005-2008), dove indicare le riforme e le altre misure su base nazionale necessarie ad avvicinarsi agli obiettivi della Strategia di Lisbona.

¹⁵⁹ D. IOANNOU, M. FERDINANDUSSE, M. LO DUCA, W. COUSSENS, *op. cit.* p 14.

¹⁶⁰ Cfr: S. CAFARO, *Unione monetaria e coordinamento delle politiche economiche*, Milano, 2001, p. 142. L'affermazione è stata sostenuta dall'Autrice con particolare riferimento al coinvolgimento del Parlamento europeo negli iter di coordinamento della politica economiche e occupazionale sanciti agli art. 99 e 128 TCE. A parere di scrive, questa affermazione, è da considerarsi valida anche in riferimento al metodo di lavoro riproposto nel Vertice di Bruxelles del 2005.

¹⁶¹ Si veda: *Allegato II*, Conclusioni della Presidenza, Bruxelles 16 e 17 giugno 2005.

La Commissione inoltre ha inviato in ciascuno Stato membro una propria delegazione ad alto livello per facilitare sia il processo di redazione che quello di consultazione. Gli incontri in Italia si sono svolti tra il 19 e 21 luglio 2005¹⁶².

Gli Stati membri sono stati chiamati a nominare ciascuno un responsabile del proprio Piano nazionale. Il Governo Italiano nel 2005 lo ha individuato nel Ministro per le politiche Comunitarie.

Il Piano nazionale di riforma (PNR) presentato dal Governo Italiano per il triennio 2005-2008, ha preso il nome di Piano italiano per l'Innovazione, la Crescita e l'Occupazione (PICO).

A seguito delle consultazioni effettuate a livello nazionale, le 24 *guide-lines* stabilite dal Vertice del giugno 2005, sono state raggruppate in cinque categorie operative prese come obiettivi prioritari del Piano in un quadro di stabilità monetaria e fiscale: l'ampliamento dell'area di libera scelta dei cittadini e delle imprese; l'incentivazione della ricerca scientifica e dell'innovazione tecnologica; il rafforzamento dell'istruzione e della formazione del capitale umano; l'adeguamento delle infrastrutture materiali e immateriali; la tutela ambientale.

Il PICO comprendeva due categorie di interventi: provvedimenti aventi validità generale per il sistema economico e progetti specifici con ricadute positive sulle competitività e produttività dell'economia italiana¹⁶³.

-3.3- Politiche occupazionali dopo la crisi economica

Al termine del primo ciclo triennale (2005-2008) della riveduta Strategia di Lisbona, il Consiglio europeo di Bruxelles, del 13 e 14 marzo 2008, si felicitò dei

¹⁶² Per ulteriori approfondimenti si veda: MUSSOLIN-PIRAS, *Il punto su...Il rilancio della strategia di Lisbona*, in Rapporto ISFOL, 2007, p. 12 ss. Reperibile anche sul sito: www.isfol.it.

¹⁶³ Per ulteriori approfondimenti si veda: Presidenza del Consiglio dei Ministri- Dipartimento per le Politiche Comunitarie, *PICO- Piano per l'Innovazione la Crescita e l'Occupazione, Piano italiano in attuazione del rilancio della Strategia di Lisbona*, Roma, 14 ottobre 2005.

risultati che l'economia europea aveva raggiunto, sia dal punto di vista della crescita economica che dal punto di vista dell'aumento dei posti di lavoro¹⁶⁴.

Tuttavia, durante il citato Vertice, i Capi di Stato e di Governo hanno posto l'accento sulla necessità di intraprendere le riforme strutturali necessarie per rilanciare l'economia europea, soprattutto alla luce della crisi economica, dell'aumento del prezzo del petrolio e delle materie prime e dell'instabilità dei mercati finanziari.

In seguito alla Relazione strategica della Commissione (COM 803/2007), il Consiglio europeo di primavera 2008, ha dato avvio al secondo ciclo triennale della Strategia di Lisbona, ribadendo l'importanza delle linee di orientamento integrate adottate nel ciclo 2005-2008, confermandone la validità e l'utilizzo anche per il periodo 2008-2010. Tali linee di orientamento integrate sono state adottate successivamente dal Consiglio con decisione n. 618/2008.

Nella *“Relazione strategica sulla Strategia di Lisbona rinnovata per la crescita e l'occupazione: il nuovo ciclo (2008-2010)”¹⁶⁵*, la Commissione ha ribadito la necessità di compiere ulteriori sforzi per quanto riguarda gli aumenti degli investimenti in favore della tecnologia dell'informazione e della comunicazione; la realizzazione effettiva del mercato interno, soprattutto nell'applicazione delle regole che disciplinano il settore delle proprietà intellettuale e industriale; la realizzazione di un'effettiva cultura imprenditoriale; la messa a disposizione di sistemi educativi che consentano l'apprendimento continuo durante l'intero corso della vita.

Nel documento in questione, la Commissione ribadì anche la validità del principio di *«flessicurezza»*, modello sociale che consente di combinare la flessibilità e la sicurezza nell'occupazione. Il concetto di *«flessicurezza»* è stato introdotto dalla comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al

¹⁶⁴ Nel Consiglio europeo di primavera 2008, venne stimato che la crescita economica nel 2007 aveva raggiunto il 2,9% e nel periodo 2005-2007 l'economia europea era riuscita a creare 6,5 milioni di posti di lavoro in più. Sul punto si veda: Conclusioni della Presidenza, Bruxelles 13 e 14 marzo 2008.

¹⁶⁵ doc. COM (2007) 803- Non pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale-

Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle Regioni, del 27 giugno 2007, n. 359/2007. La «*flessicurazza*» è stata definita come una strategia integrata volta a migliorare al tempo stesso la flessibilità e la sicurezza sul mercato del lavoro. In altri termini, tale strategia rappresenta un approccio globale del mercato del lavoro che riunisce la flessibilità delle modalità contrattuali, la sicurezza occupazionale e la gestione adeguata dei periodi di transizione¹⁶⁶.

Con la decisione n. 618/2008¹⁶⁷ il Consiglio ha adottato gli orientamenti integrati per il periodo 2008- 2010, riconfermando i quattro settori prioritari definiti durante il Consiglio europeo di primavera 2006¹⁶⁸, sottolineando ai suoi interlocutori europei e ai coordinatori nazionali per la Strategia di Lisbona di continuare nell'attuazione delle riforme strutturali, e, in particolare, nell'investimento nella conoscenza e nell'innovazione, nel miglioramento della capacità di adattamento dei lavoratori e delle imprese alla congiuntura economica, nell'investimento nelle persone e nelle modernizzazione del mercato del lavoro.

Nell'ultimo Consiglio europeo di primavera, del 19 e 20 marzo 2009, alla luce dell'attuale crisi economica, è stata sottolineata la necessità di perseverare nell'attuazione delle riforme strutturali indispensabili per rafforzare la credibilità e l'impatto delle misure di stimolo precedentemente stabilite per il raggiungimento degli obiettivi della Strategia di Lisbona. A tal proposito, il Consiglio europeo, ha nuovamente evidenziato la necessità di accelerare i lavori e adottare urgentemente misure concrete volte a: eliminare le barriere e conseguire un mercato interno operativo; migliorare le condizioni quadro del settore industriale, soprattutto per favorire la PMI e l'innovazione; incoraggiare il partenariato tra le imprese, ricerca, istruzione e formazione e migliorare la qualità

¹⁶⁶ Per ulteriori approfondimenti: si veda *COM (2007) 359-Non* pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale-

¹⁶⁷ In *GUUE L 198*, del 26 luglio 2008

¹⁶⁸ Si veda punto n. 16, Conclusioni della Presidenza, Bruxelles, 23 e 24 marzo 2006.

degli investimenti; eliminare le barriere e conseguire un mercato interno operativo¹⁶⁹.

Attualmente, settembre 2009, le altre Istituzioni e organi europei stanno lavorando per definire nuovi obiettivi sul futuro della Strategia sulla crescita e l'occupazione post-2010, al fine di contribuire alla formazione dell'Agenda che sarà definita dal Consiglio europeo di primavera 2010.

¹⁶⁹ Si veda punto n. 16 , Conclusioni della Presidenza, Bruxelles, 19 e 20 marzo, 2009.

CONCLUSIONI

Giunti al termine della trattazione, proviamo a tirare le fila dei diversi risultati a cui siamo giunti e a dire poche parole finali sui principali nodi problematici emersi.

Dall'analisi svolta emerge chiaramente un modello di governo della politica occupazionale *soft*, in cui la Comunità si limita sostanzialmente ad una funzione: l'indirizzo non vincolante su specifici obiettivi che, come la prassi dimostra, sono generalmente condivisi dai Paesi membri. Questo approccio comunitario non cambierà neanche con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, dove la politica occupazionale continuerà ad essere estranea al riparto di competenze previsto dall'art. 2 TFUE, senza essere ricompresa neanche in quella che sarà la categoria delle competenze di coordinamento, di sostegno o di completamento. La previsione all'interno del citato articolo di un comma separato per il coordinamento delle politiche occupazionali ed economiche, mette in risalto il ruolo chiave attribuito agli Stati membri nella gestione di materie così strettamente collegate. Gli Stati hanno dimostrato, ancora una volta, di non voler perdere completamente la propria sovranità in tali materie, essendo quest'ultime, necessario strumento di garanzia della coesione interna. Questo spiega l'inserimento nel Trattato ancora di procedure che mirano all'adozione di atti di *soft law* per la disciplina delle politiche occupazionali¹⁷⁰ e l'utilizzo del Metodo aperto di coordinamento per conciliare gli obiettivi dell'Unione con le priorità nazionali.

¹⁷⁰ Titolo IX TFUE.

Malgrado l'emergere del problema della disoccupazione come interesse comune di tutti i Paesi membri e lo svilupparsi della consapevolezza della necessità di una esaustiva risposta a livello europeo, non si è tutt'oggi giunti alla piena attribuzione all'Unione di competenze in materia. La prassi dei Paesi membri di affrontare il problema in sede di Consiglio europeo continuerà a permanere anche con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona. Nonostante la natura giuridica di questo organo ai sensi del nuovo art 13, par. 1, TUE cambierà, trasformando il Consiglio europeo in una vera Istituzione dell'Unione, il meccanismo di coordinamento delle politiche economiche ed occupazionali continuerà, dal punto di vista giuridico, a rimanere improntato su un modello di cooperazione tra Stati meno avanzato rispetto al classico metodo d'azione comunitario. Gli atti decisi dal Consiglio europeo nell'ambito dell'iter procedurale stabilito nel Trattato e nell'ambito del metodo di lavoro (MAC) riformato nel Vertice di Bruxelles del 2005 sul rilancio della SEO, concernenti gli obiettivi da raggiungere e l'assegnazione alle altre Istituzioni di compiti da svolgere, non cambieranno la loro natura di atti di indirizzo non vincolante. Infatti la precisazione nel Trattato di Lisbona all'art. 15, par. 1, TUE che il Consiglio europeo «*non esercita funzioni legislative*», farà sì che l'attuazione degli orientamenti integrati sulle politiche economiche e occupazionali resti discrezionale per ogni singolo Paese membro. A conferma della volontà manifestata dagli Stati membri di rendere l'intervento dell'Unione nelle politiche economiche e occupazionali meramente di coordinamento è anche il persistere dell'assenza di un adeguato sistema sanzionatorio nei confronti dei Paesi inosservanti gli orientamenti comunitari. Non avendo fatto rientrare tali materie nell'ambito delle tre categorie di competenze di cui l'Unione può essere investita e i relativi atti tra gli atti vincolanti, continuerà ad esistere l'impossibilità di ricorrere alla procedura di infrazione¹⁷¹ disciplinata dai nuovi articoli 258 e 259

¹⁷¹ L'oggetto del ricorso per Infrazione è la violazione da parte di uno Stato membro di «*di uno degli obblighi a lui incombenti in virtù del presente Trattato*» (art. 258, primo comma, TFUE; art. 259, primo comma, TFUE; art. 260, primo comma, TFUE). Per un approfondimento sulla procedura di

TFUE, contro gli Stati inosservanti degli obiettivi qualitativi e quantitativi della Strategia per. l'Occupazione.

Uno dei grandi problemi che la struttura istituzionale ridisegnata nel Trattato di Lisbona continuerà a presentare sarà il problema del deficit democratico. Nonostante il nuovo Trattato permetterà di compiere un ulteriore passo in avanti in direzione del rafforzamento del carattere democratico dell'Unione¹⁷², estendendo anche la procedura di codecisione a numerosi settori precedentemente esclusi¹⁷³(e quindi aumentando i poteri del Parlamento europeo), tuttavia continuerà a sussistere, in particolare nella cooperazione delle politiche occupazionali, un ruolo marginale dell'organo parlamentare dell'Unione. Infatti al Parlamento europeo verrà attribuita unicamente una funzione di promozione della cooperazione tra gli Stati membri (art. 149 TFUE), ma nessuna attività di programmazione nell'ambito degli orientamenti integrati continuerà ad essergli attribuita.

Altro problema che continuerà a rimanere irrisolto, sarà quello dell'adattamento degli ordinamenti dei singoli Paesi membri agli atti comunitari posti in essere ai sensi dei nuovi articoli 121 e 148 TFUE (ex art. 99 e 128).

Gli indirizzi di massima per le politiche economiche e gli orientamenti in materia di occupazione, rientranti dopo il rilancio della Strategia di Lisbona (2005) negli orientamenti integrati, non fanno parte della categoria degli atti tipici attualmente sancita dall'art. 249 TCE e che con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona confluiranno nel nuovo art. 288 TFUE. Tali atti, rientrano in una tipologia specifica della categoria degli atti atipici¹⁷⁴, e in particolare negli

Infrazione si veda: L. DANIELE, *Diritto dell'unione europea*, Milano, 2008, p. 265 ss.

¹⁷² Il nuovo Titolo II TUE, rubricato «*Disposizioni relative ai principi democratici*», affermerà all'art. 10, par. 1, che «*il funzionamento dell'Unione si fonda sulla democrazia rappresentativa*».

¹⁷³ Procedura di codecisione che con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona prenderà il nome di "procedura legislativa ordinaria", che sarà applicabile tutte le volte in cui i Trattati non prescrivono che debba seguirsi una procedura legislativa speciale (art. 289 TFUE). In particolare il campo di applicazione risulterà ampliato nei settori che oggi rientrano nel III pilastro, e in particolare nella Cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale.

¹⁷⁴ Per maggiori approfondimenti sulle differenti tipologie di atti atipici, si veda: U. VILLANI, *Istituzioni di Diritto dell'Unione europea*, Bari, 2008, p. 243.

atti con cui le Istituzioni indicano linee guida su determinati argomenti ai quali gli Stati membri devono conformarsi nelle rispettive politiche nazionali. Essendo atti non vincolanti, la cui osservanza spontanea da parte degli Stati membri richiede anche un'attività di attuazione che il legislatore nazionale è tenuto ad effettuare entro un dato termine¹⁷⁵, è difficoltoso inquadrare le modalità con cui l'ordinamento giuridico interno si adatta a tale tipologia di atti comunitari.

Quello che gli iter stabiliti nel Trattato per il coordinamento della politica economica e occupazionale richiedono agli Stati, in ultima analisi, è solo che le politiche nazionali di crescita economica, incremento occupazionale e allocazione delle risorse, siano coerenti con i programmi stabiliti in sede comunitaria. Inoltre se per gli indirizzi di massima sulle politiche economiche è stato previsto un limite esterno che vincola il comportamento degli Stati membri (Patto di Stabilità e meccanismo sanzionatorio disciplinato dal reg. 1467/97), per gli orientamenti in materia di occupazione non sono ancora stati previsti particolari condizionamenti esterni.

Con particolare riferimento all'iter di adattamento al diritto comunitario adottato dal nostro paese, bisogna sottolineare che la legge del 4 febbraio 2005 n. 11¹⁷⁶, ha introdotto un meccanismo legislativo annuale, in cui il Parlamento è chiamato ad adottare una «legge comunitaria» contenente provvedimenti volti a rendere conforme l'ordinamento italiano a tutti gli obblighi comunitari, che vengono a maturazione entro l'anno di riferimento¹⁷⁷. Ma si tratta di obblighi comunitari, tra cui non sembra possibile poter inquadrare gli indirizzi e i programmi degli orientamenti integrati.

La prassi mostra che l'osservanza dei singoli Paesi membri delle disposizioni stabilite negli orientamenti integrati sia il frutto del buon esito del

¹⁷⁵ Attività monitorata periodicamente dalle Istituzioni comunitarie attraverso documenti che illustrano le politiche messe in atto dai singoli Stati (Piani Nazionali di Riforma)

¹⁷⁶ La L. n. 11/2005 ha sostituito la L. 9 marzo 1989, n. 86, nota come Legge La Pergola.

¹⁷⁷ Per un approfondimento sulle modalità di funzionamento della L. n. 11/2005, si veda: L. DANIELE, *Diritto dell'unione europea*, Milano, 2008, p. 203 ss.

metodo di lavoro applicato per il coordinamento delle politiche economiche ed occupazionali. Grazie all'utilizzo del Metodo aperto di Coordinamento e al dialogo sulle linee direttrici di sviluppo che esso mira ad instaurare tra i governi, l'amministrazione europea, le parti sociali e l'opinione pubblica, i singoli Parlamenti nazionali sono sottoposti ad un continuo giudizio degli attori nazionali e degli altri attori internazionali membri dell'Unione, avente l'effetto di indirizzare le classi politiche nazionali a seguire i progetti comunitari.

BIBLIOGRAFIA

ADAM, R., *La riforma delle istituzioni dell'Unione: verso un nuovo equilibrio istituzionale?*, in TUFANO, M-L. (a cura di), *Cantiere Europa. Le riforme istituzionali dell'Unione, Atti del convegno di Napoli (6-7 giugno 2003)*, Napoli, 2004

ADAM, R., *Commento all'.art. 4 TUE*, in TIZZANO, A. (a cura di), *Trattati dell'Unione europea e della Comunità europea*, Milano, 2004

ARBIA, S., *Commento agli artt. 125-130 TCE*, in F. POCAR, *Commentario breve ai Trattati della Comunità europea e dell'unione europea*, Padova, 2001

BLANPAIN, R., COLUCCI, M., *Il diritto Comunitario del lavoro ed il suo impatto sull'ordinamento giuridico italiano*, Padova, 2000

BLANCHARD, O., *Macroeconomics*, Upper Saddle River, N:J, USA, 2006, trad. it: *Macroeconomia*, Bologna, 2006

BLUMMAN, CL., *Le Conseil européen*, in *Rev. Trim. Droit eur*, 1976

CAFARO, S., *Il rapporto tra gli orientamenti in materia di occupazione, introdotti con il Trattato di Amsterdam, e gli indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri e della Comunità*, in *DUE*, 2-3/1998

CAFARO, S., *Unione monetaria e coordinamento delle politiche economiche, il difficile equilibrio tra modelli antagonisti di integrazione europea*, Milano, 2001

CAFARO, S., voce *Metodo aperto di coordinamento*, in CASSESE; S:(dir.), *Dizionario di Diritto Pubblico, IV*, Milano, 2006

CAPOTORTI, F., *Lo status giuridico del Consiglio europeo alla luce dell'Atto*

unico, RDI, 1988

CARCHIDI, C-R., *Il Consiglio europeo. Evoluzione, competenze e prassi*, Milano, 2007

COLUCCI, M., *Alla ricerca di una Strategia europea per l'occupazione*, in rivista *Il Diritto del lavoro*, 2-3/1999

DANIELE, L., *Diritto dell'unione europea*, Milano, 2008

DI NOLFO, E., *Dagli imperi militari agli imperi tecnologici: la politica internazionale dal XX secolo ad oggi*, Bari, 2007

DOUGAN, M., *The Treaty of Lisbon 2007: Winning Minds, not Hearts*, in *CLM Rev.*, 2008

DRAETTA, U., *Principi di diritto delle organizzazioni internazionali*, Milano, 2006

DUFF, A., *The Treaty of Amsterdam. Text and Commentary*, London, 1997

GAUTHIER, A., *L'economia mondiale dal 1945 ad oggi*, Bologna, 1998

IOANNOU, D., FERDINANDUSSE, M., LO DUCA, M., COUSSENS, W., *Benchmarking the Lisbon Strategy*, European Central Bank Occasional Paper 2008

LEANZA, U., *La mancata comunitarizzazione del II e del III pilastro dell'Unione europea nel Trattato di Amsterdam*, in *Divenire sociale e adeguamento del diritto*, studi in onore di Francesco Capotorti, Milano, 1999,

LOUIS, J-V., *L' évolution du Conseil européen à la lumière de la réalisation de l'Union économique et monétaire*, in *Divenire sociale e adeguamento del diritto*, studi in onore di Francesco Capotorti, Milano, 1999

MONTUSCHI, L., TIRABOSCHI, M., TREU, T., *Marco Biagi. Un giurista progettuale*, Milano, 2003

MUSSOLIM, S., PIRAS, P., *Il punto su... Il rilancio della strategia di Lisbona*, in Rapporto ISFOL, 2007, reperibile on-line sul sito: www.isfol.it

- OLIVI, B., *L'Europa difficile: storia politica dell'integrazione europea 1948-2000*, Bologna, 2000
- PANEBIANCO, M., LAMBERTI, A., DE SIMONE, L., *Il G7 e il nuovo ordine internazionale*, Roma, 1994
- PANEBIANCO, M., *Il G7 e il soft law istituzionale*, in *Divenire sociale e adeguamento del diritto*, studi in onore di Francesco Capotorti, Milano, 1999
- POCAR, F., *Commentario breve ai Trattati della Comunità europea e dell'unione europea*, Padova, 2001
- PARISI, N., *Conferenze al vertice e Consiglio Europeo: un tentativo di sistemazione giuridica*, in *RDU*, 1/1977
- RICCI, G., *Commento agli artt. 125-130 TCE*, in TIZZANO, *Commentario ai Trattati istitutivi della Comunità europea*, Milano, 2003
- SCIARRA, S., *Parole vecchie e nuove: diritto del lavoro e occupazione*, in *Argomenti di diritto del Lavoro*, 2/1999
- SEVERATI, P., *La valutazione degli interventi del Fondo Sociale Europeo 2000-2006 a sostegno dell'Occupazione*, in *I libri del Fondo Sociale Europeo*, rapporto ISFOL, Catanzaro, 2006
- SMITH, J-G., *Full Employment: a pledge betrayed*, Londra, 1997
- SZYSZCZAK, E., *Experimental Governance: The Open Method of Coordination*, in *European Law Journal*, 2006
- TIZZANO, A., *Trattati dell'Unione europea e della Comunità europea*, Milano, 2004
- TONIOLO, G., *Il mondo di oggi e nel 2030*, in *Oltre la crisi: PMI classe dirigente*, Palermo, 2009
- TRUBEK, D-M., TRUBEK, L., *Hard and Soft Law in the Costruction of Social Europe: the role of the Open Method of Co-ordination*, in *European Law Journal*, 2005
- VILLANI, U., *Istituzioni di Diritto dell'Unione europea*, Bari, 2008

NORMATIVA COMUNITARIA

Conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo

- *Conclusioni della Presidenza - Bruxelles, 19 e 20 marzo 2009, 7880/1/09 REV1*
- *Conclusioni della presidenza – Bruxelles, 13 e 14 marzo 2008, 7652/1/08 REV1*
- *Conclusioni della Presidenza – Bruxelles, 23e24 marzo 2006, 7775/1/06 REV1*
- *Conclusioni della Presidenza - Bruxelles, 22e 23 marzo 2005, 7619/1/05 REV1*
- *Conclusioni della Presidenza- Barcellona, 15 e 16 marzo 2002, SN 100/1/02 REV 1*
- *Conclusioni dell Presidenza- Lisbona, 23 e 24 marzo 2000, in Boll. Uff, n. 3*
- *Conclusioni della Presidenza - Cardiff, 15 e 16 giugno 1998, SN 150/1/98 REV1*
- *Conclusioni della Presidenza- Lussemburgo, 20 e 21 novembre 1997*
- *Conclusioni della Presidenza- Essen, 9 e 10 dicembre 1994*

Regolamenti

- *Consiglio dell'Unione europea, Regolamento (CE) N. 1466/97 del Consiglio del 7 luglio 1997 per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche, in GU L 209 del 2.8.1997, pag. 1*

-Consiglio dell'Unione europea, *Regolamento (CE) N. 1467/97 del Consiglio del 7 luglio 1997 per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi*, in GU. L 209 del 02/08/1997 pag. 0006 – 0011

-Consiglio dell'Unione europea, Parlamento europeo, *Regolamento (CE) N. 1784/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 luglio 1999 relativo al Fondo sociale europeo*, in GUCE L 213/5 del 13/08/1999

-Consiglio dell'Unione europea, *Regolamento (CE) N. 1260/1999 del Consiglio del 21 giugno 1999 recante disposizioni generali sui Fondi strutturali*, in GUCE L 161/1 del 26/06/1999

Decisioni

-Consiglio dell'Unione europea, *Decisione del Consiglio del 15 luglio 2000, sugli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favor dell'occupazione (2008/618/CE)*, in GUUE l 198/48.

- Consiglio dell'Unione europea, *Decisione del Consiglio del 9 marzo 1999, relativa alla riforma del comitato permanente dell'occupazione che abroga la decisione 70/532/CEE*, GU L del 18/03/1999.

-Consiglio dell'Unione europea, *Decisione del Consiglio del 20 gennaio 1975, che modifica la decisione 70/532/CEE relativa all'istituzione del comitato permanente dell'occupazione delle comunità europee*, in GU L 21 del 28/01/1975.

Comunicazioni della Commissione

-Commissione delle Comunità europee, *Comunicazione della Commissione al Consiglio europeo, Relazione strategica sulla Strategia di Lisbona rinnovata sulla crescita e l'occupazione: il nuovo ciclo (2008-2010), Stare al passo con i cambiamenti*, Bruxelles, COM (2007) 83 del 11/12/2007.

_Commissione delle Comunità europee, *Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle Regioni, Verso principi comuni di flessibilità e alla sicurezza, Breuxelles*, COM (2007) 359 del 27/06/2007.

-Commissione delle Comunità europee, *Comunicazione al Consiglio europeo di Primavera. Lavorare insieme per la crescita e l'occupazione, Il rilancio della Strategia di Lisbona*, Bruxelles, COM (2005) 24 del 2/02/2005.

-Commissione delle Comunità europee, Parlamento europeo, Consiglio dell'Unione europea, *Comunicazione Parlamento europeo, Consiglio e Commissione, Progetto interistituzionale-“Legiferare meglio”*, in GU C 321 del 31/12/2003.

Commissione delle Comunità europee, *Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle Regioni, Il futuro della Strategia europea per l'Occupazione (SEO): “Una strategia per il pieno impiego e migliori posti di lavoro per tutti”*, Bruxelles, COM (2003) 6 del 14/01/2003

-Commissione delle Comunità europee, *Comunicazione della Commissione sulla razionalizzazione sei cicli annuali di coordinamento delle politiche economiche e per l'occupazione*, Bruxelles, COM (2002) 487 del 3/09/2002

- Commissione delle Comunità europee, *Growth, Competitiveness, Employment: The Challenges and Ways Forward into the 21st Century - White Paper. Parts A and B*. COM (93) 700 del 5/12/1993. *Bulletin of the European Communities*, Supplement 6/93.

Risoluzioni

- Parlamento europeo, Risoluzione del parlamento europeo sulla revisione a medio termine della Strategia di Lisbona, P6_TA (2005) 0069.

- Commissione per i problemi economici e monetari e la politica industriale del Parlamento europeo, *Relazione sull'impatto delle politiche monetarie sull'economia reale, l'inflazione, i tassi di interesse, la crescita e l'occupazione, nella terza fase dell'UEM e sulla funzione economica dei criteri di convergenza*, PE 217.495/def., 18/11/1996.

Raccomandazioni

-*Raccomandazione del Consiglio del 7 luglio 1997 sugli indirizzi di massima per la politica economica della Comunità e degli Stati membri*, 97/479/CE, in GU L 209 del 2/08/1997.

- *Raccomandazione del Consiglio, del 10 luglio 1995, sugli indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri e della Comunità, 95/326/CE, in GU L 191 del 12/08/1995.*

- *Raccomandazione del Consiglio, dell'11 luglio 1994, relativa agli indirizzi di massima delle politiche economiche degli Stati membri e della Comunità, 94/480/CE, in GU L 200 del 03/08/1994.*

- *Raccomandazione del Consiglio, del 22 dicembre 1993, relativa agli indirizzi di massima delle politiche economiche degli Stati membri e della Comunità, 94/7/CE, in GU L 7 del 10/01/1994.*

NORMATIVA NAZIONALE

Leggi

- Legge 4 febbraio 2005, n. 11, *Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari.*

- Legge 14 febbraio 2003, n. 30, *Delega al governo in materia di occupazione e mercato del lavoro.*

PRN- Piani nazionali di Riforma

- Presidenza del Consiglio dei Ministri- Dipartimento per le Politiche Comunitarie, *PICO- Piano per l'Innovazione la Crescita e l'Occupazione, Piano italiano in attuazione del rilancio della Strategia di Lisbona, Roma, 14 ottobre 2005.*

ELENCO ABBREVIAZIONI

- AUE	Atto Unico Europeo
- BCE	Banca Centrale Europea
- CE	Comunità europea
- CECA	Comunità europea del carbone e dell'acciaio
- CIG	Conferenza inter- governativa
- CPE	Cooperazione politica europea
- DUE	Rivista di Diritto dell'Unione europea
- GAI	Giustizia e Affari interni
- GUCE	Gazzetta Ufficiale della Comunità Comunità europee
- GUUE	Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea
- ILO	Organizzazione internazionale del Lavoro
- OCSE	Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo economico
- PESC	Politica estera e sicurezza comune
- TCE	Trattato che istituisce la Comunità europea
- TFUE	Trattato sul funzionamento dell'Unione europea
- TUE	Trattato sull'Unione europea
- UEM	Unione Economica e Monetaria

