



Gruppo di studio

“La Costituzione economica a 60 anni dalla Costituzione”

## **Modello sociale, mercato unico europeo e governo delle differenze: armonizzazione, coordinamento, concorrenza**

*di Stefano Giubboni*

(stesura provvisoria)

Il contributo si propone di indagare in una prospettiva diacronica il rapporto tra politiche sociali e costruzione del mercato comune europeo, assumendo come criterio interpretativo generale – come suggerito dal titolo – la questione del “governo delle differenze” (Torchia). In effetti, si può dire che il problema di fondo (e la stessa *ratio* giustificativa) dell’intervento comunitario in materia sociale, sia stato sin dall’origine quello di far convivere i diversi modelli nazionali di *welfare* con la parallela costruzione giuridica del mercato comune.

Come assicurare la vitalità delle diverse tradizioni nazionali di diritto del lavoro e della sicurezza sociale, così centrali nella legittimazione democratica materiale dello Stato sociale nazionale, compatibilmente con le esigenze di costruzione del mercato comune, *id est* di uno spazio che esige la uniformazione delle condizioni di concorrenza delle imprese ed il libero (uniforme) dispiegarsi delle libertà economiche? Questa è una domanda di fondo ben presente già nel rapporto Spaak, che costituì come noto la base della negoziazione del Trattato di Roma; ed è una domanda centrale ancora oggi, in un contesto storico e politico come ovvio profondamente cambiato. La rinuncia originaria alla costruzione di strutture di *welfare* propriamente europee costringe, infatti, sin dall’inizio a pensare all’intervento comunitario in materia di politica sociale in termini di governo delle differenze (mai veramente ridotte, e forse addirittura aumentate nel tempo) dei sistemi nazionali in funzione delle esigenze di edificazione del mercato comune.

Lo scopo del contributo è quello di tentare di verificare in che modo sono cambiati nel tempo i criteri normativi che presiedono a tale delicato esercizio di bilanciamento tra costruzione del mercato unico e preservazione delle differenze dei sistemi nazionali di *welfare*. L’ipotesi di ricerca è che tali criteri siano significativamente cambiati nel corso del tempo, in risposta alle mutate esigenze poste dal processo di integrazione economica (ed alle stesse istanze dell’“integrazione attraverso il diritto”), con un progressivo spostamento dal paradigma della armonizzazione “verso l’alto” – centrale negli anni

Settanta – a quello, in qualche modo speculare, della concorrenza tra sistemi (e ordinamenti), pur mediata o temperata da istanze di coordinamento. Il declino della armonizzazione “nel progresso”, come strumento principe di governo delle differenze tra i sistemi sociali nazionali, ha lasciato gradualmente il posto ad un nuovo *mix* di forme regolative, arricchitosi nel corso degli anni Novanta e razionalizzato, da ultimo, dal Trattato di Lisbona. Nella più recente fase post-allargamento, peraltro, la concorrenza tra ordinamenti – veicolata soprattutto per il tramite di una interpretazione giurisprudenziale assai ampia e permissiva della libertà di prestazione dei servizi – ha finito per occupare spazi che le parevano fino a poco tempo fa preclusi, insinuandosi sin dentro le aree più protette dei diritti del lavoro nazionali (quali quelle della azione e della autonomia collettiva).

Il contributo si propone di fornire una sintesi esplicativa di queste trasformazioni, mettendole in relazione con i diversi modelli di costituzione economica europea ad esse sottesi e cercando altresì di interrogarsi sulle prospettive future. La fase attuale – di forte accentuazione delle dinamiche di competizione regolativa – è, invero, tutt’altro che assestata: la stessa giurisprudenza della Corte di giustizia manda segnali contraddittori, che confermano la fluidità ed il carattere più che mai aperto dei processi in corso.

Il possibile spunto conclusivo è che la pressante richiesta (*in primis* del sindacato europeo) di un riequilibrio dei criteri normativi che presiedono al governo delle differenze passa, in questa nuova fase, per un potenziamento delle forme di coordinamento (sia di *hard* che di *soft law*) e, forse, per una (ulteriore) rivisitazione della tecnica di armonizzazione. Sarebbe tuttavia sbagliato – prima che impraticabile sul piano politico e istituzionale – pensare di erigere barriere di protezione in difesa dei diversi modelli sociali nazionali, ad esempio, come pure si è proposto, mediante clausole di “immunità” dall’applicazione del diritto comune del mercato e della concorrenza. Il governo delle differenze deve continuare a cercare un equilibrio tra mercato e politiche sociali, senza coltivare l’illusione di una (innaturale) separazione tra “sociale” ed “economico” costruita a misura di una (impossibile) netta demarcazione funzionale tra “nazionale” e “comunitario”.