

Giovanni Orlandini

**Economia comunista di mercato vs economia sociale
di mercato: riflessioni sparse intorno ad un provocatorio
sintagma di Alain Supiot**

Sommario: **1.** L'economia comunista di mercato nella lettura di Supiot. **2.** Le pulsioni anti-democratiche del capitalismo. **3.** Stato e mercato in Cina. **4.** L'ordoliberalismo tedesco e la depoliticizzazione dell'economia. **5.** L'economia sociale di mercato principio guida dell'integrazione europea. **6.** L'Europa sociale e la fine del modello duale. **7.** Il principio di proporzionalità, ovvero l'economia sociale di mercato nella prassi. **8.** Integrazione europea e doppio-movimento polanyiano. **9.** Azione deregolativa e reazione sociale nel "quartetto Laval". **10.** Conclusioni.

1. L'economia comunista di mercato nella lettura di Supiot

Tanti e tali sono gli spunti di riflessione suscitati dalla lettura dei saggi di Alain Supiot raccolti nel volume curato da Andrea Allamprese e Luca D'Ambrosio, da creare una sorta di paralizzante spaesamento in chi si accinge a scriverne un commento a margine. Per superare una simile impasse, in queste pagine si sceglie di prendere spunto da un sintagma ossimorico usato dall'autore che non può non colpire per il suo carattere evidentemente provocatorio: l'"economia comunista di mercato", che Supiot evoca nel capitolo 4 del volume per esprimere la sua critica radicale all'Unione europea, o meglio, ai principi marcatamente mercantili che hanno guidato il processo d'integrazione europea negli ultimi decenni, a partire cioè dall'entrata in vigore del Trattato di Maastricht.

L'economia comunista di mercato identifica oggi il modello economico cinese, vincente sul piano globale, al quale Supiot accomuna quello in via di costruzione in Europa. In entrambi i modelli trovano infatti pieno dispiega-

mento i principi del neoliberismo teorizzati da Hayek, che comportano la subordinazione dei valori democratici (primo tra tutti, quello della dignità umana) ai sovraordinati vincoli posti dalle regole del mercato e della concorrenza. Questi principi hanno potuto radicarsi sia ad ovest che ad est sulla base di due caratteri comuni del capitalismo e del comunismo: “*economicismo e astratto universalismo*”. L’economia comunista di mercato si può dire che assuma dei due modelli economici i profili più deleteri: del primo “*la messa in concorrenza di tutti contro tutti, il libero scambio, la massimizzazione delle utilità individuali*”, del secondo “*la democrazia limitata, la strumentalizzazione del diritto, l’ossessione per la quantificazione e lo scollamento totale tra la sorte dei governanti e quella dei governati*”¹. Ad est come ad ovest, custode di questa nuova ortodossia economica è una classe dirigente arricchitasi grazie alle privatizzazioni dei beni pubblici ed alle vie di fuga dai vincoli di solidarietà nazionale rese possibili dalla liberalizzazione dei mercati globali. In Europa è spettato alla dottrina della *Law and Economics* fornire ad essa il suo armamentario teorico, che ponendo sullo stesso piano i diritti fondamentali della persona e le libertà economiche, svuota i primi di significato e rende “*i diritti nazionali come prodotti in concorrenza sul mercato europeo delle norme*”².

2. *Le pulsioni antidemocratiche del capitalismo*

L’accostamento tra Unione Europa e Stati autoritari va preso sul serio e non liquidato come mera *boutade*. Che il libero mercato sia pienamente compatibile con sistemi non democratici lo dimostra la storia: basti ricordare che l’era del neoliberismo è stata inaugurata da quella sorta di laboratorio di sperimentazione delle ricette della scuola di Chicago che fu il Cile di Pinochet³. Ed è sempre la storia a dimostrare che le dinamiche evolutive del capitalismo sfociano in crisi cicliche, la cui cura sovente comporta l’erosione degli spazi dell’agire democratico e, talvolta, la loro totale chiusura.

Il paragone con i modelli autoritari coglie, dunque, nel segno nel denunciare l’utilizzo delle libertà di mercato come valore prevalente sulle libertà

¹ SUPIOT, *La sovranità del limite. Giustizia lavoro e ambiente nell’orizzonte della mondializzazione*, a cura di A. Allamprese e L. D’Ambrosio, Mimesis, 2020, p. 110.

² SUPIOT, *ult. cit.*, p. 113.

³ VALDÉS, *Pinochet economists: the Chicago school in Chile*, Cambridge UP, 1995.

democratiche. Ed in questo senso, i noti casi Viking e Laval rappresentano davvero un passaggio chiave nella recente storia delle dinamiche dell'UE. Per questo da essi Supiot prende le mosse nell'*incipit* del capitolo 4 e con essi chiude il capitolo. L'azione sindacale e in generale l'autonomia dei gruppi organizzati, è il primo piano sul quale si manifestano le pulsioni autoritarie connaturali al capitalismo. E non è un caso che nei regimi autoritari, se una parvenza di libertà individuali può (più o meno strumentalmente) essere lasciata in piedi, tutti gli spazi dell'agire collettivo sono invece inevitabilmente chiusi ed il diritto di sciopero (come ricorda Otto Khan Freund⁴) non può mai trovare spazio.

3. *Stato e mercato in Cina*

Associare l'Unione europea all'economia comunista di mercato vale come accorato grido d'allarme per i rischi che la deriva neoliberista può configurare per le istituzioni democratiche europee. Letto in questa prospettiva, un simile concetto serve, piuttosto che a descrivere l'esistente, a riflettere sull'evoluzione in atto del processo d'integrazione. I sintomi di inquietante vicinanza tra i due modelli denunciati da Supiot non permettono però di ignorare come il modello di mercato unico europeo resti irriducibilmente antinomico al modello di mercato cinese.

Se si vuole proseguire con questo audace confronto (e restando sul piano della provocazione intellettuale), si può dire che all'Unione europea manchi proprio ciò che ha reso vincente il modello cinese, ovvero la diversa concezione del rapporto tra Stato e mercato che lo caratterizza. In Cina, infatti, lo Stato (cioè la politica) resta il decisore primo, da cui dipendono le regole del mercato. L'apertura al mercato è decisa dallo Stato (cioè dal Partito Comunista che vi si identifica) e perciò stesso non costituisce una scelta irreversibile. È lo Stato che decide se, quando, in che termini, in quali settori e territori, il mercato può svolgere la sua funzione di

⁴ Il riferimento è all'inciso di KAHN FREUND (*The social idea of the Reich labour court*, in LEWIS, CLARK, eds., *Labour law and politics in the Weimar Republic*, Blackwell, 1981 p. 154) per cui "il fatto che tanto la dittatura fascista quanto quella comunista abbiano proibito il conflitto industriale non è certo una coincidenza", riportato da LORD WEDDERBURN in apertura del suo seminale saggio *Il diritto di sciopero: esiste uno standard europeo?* (in ID., *I diritti del lavoro. Saggi scelti sulla Gran Bretagna e l'Europa*, a cura di Silvana Sciarra, Giuffrè ed., 1998, p. 138).

motore di crescita. In una parola è la politica a governare l'economia e non il contrario⁵.

L'Unione europea è stata costruita sulla base dell'opposto principio, condensato nell'idea di "economia sociale di mercato", oggi espressamente posta a fondamento del processo d'integrazione (art.3.3 TUE). E nella scelta di assumere il concetto di "economia sociale di mercato" come principio ispiratore del modello economico promosso dall'Unione si coglie l'irriducibile distanza di questo modello dall' "economia comunista di mercato". La distanza si coglie, ovviamente, in positivo, dal momento che l'economia sociale di mercato presuppone il rispetto (almeno formale...) dei principi democratici e dello Stato di diritto; ma (nell'ottica di chi scrive) anche in negativo, perché essa implica la sottrazione delle regole su cui si fonda il mercato dalla sfera d'influenza del decisore politico: ovvero, appunto, la subordinazione della politica all'economia.

4. *L'ordoliberalismo tedesco e la depoliticizzazione dell'economia*

Il concetto di economia sociale di mercato trae la sua origine dal sistema economico tedesco, che su di esso è stato modellato, ed è, come noto, stato teorizzato dagli ordoliberali della scuola di Friburgo (Alfred Müller-Armack *in primis*, che lo coniò⁶). Alla sua implementazione è imputato lo straordinario successo delle politiche economiche tedesche nel dopoguerra, attuate da Ludwig Erhard (ministro dell'Economia dei governi Adenauer prima, poi a sua volta Cancelliere)⁷. La recente storiografia critica ha ben evidenziato in che modo la concezione del rapporto tra Stato e mercato che l'economia

⁵ Sul modello economico cinese e sulla sua tendenza egemonica di lungo periodo, restano imprescindibili le riflessioni di Giovanni Arrighi (ARRIGHI, *Adam Smith a Pechino. Genealogie del ventesimo secolo*, Feltrinelli, 2008), che coglie nella sua corrispondenza agli ideali del liberismo classico (governato centralmente dallo Stato) la ragione della sua stabilità e la distanza dal modello neoliberista delle economie capitalistiche occidentali. Come ricorda lo studioso italiano, "si possono aggiungere capitalisti a volontà a una economia di mercato, ma se lo Stato non è subordinato al loro interesse di classe, quell'economia di mercato mantiene il suo carattere non capitalistico" (ibidem, p. 368).

⁶ MÜLLER-ARMACK, *Wirtschaftslenkung und Marktwirtschaft*, Verlag für Wirtschaft und Sozialpolitik, Hamburg, 1947.

⁷ GERBER, *Constitutionalizing the Economy. German Neo-liberalism, Competition Law and the New Europe*, in *American Journal of Comparative Law*, 1, 1994, pp. 25 ss., specie sul ruolo che la macchina propagandistica svolse per evidenziare il successo delle "ricette" ordoliberali.

sociale di mercato esprime abbia costituito *ab origine* la fonte di legittimazione politica della Repubblica Federale tedesca, prima di essere “esportata” a fondamento della neonata Comunità europea⁸. In ciò tale storiografia avvalorava quanto sostenuto da Michel Foucault nel suo celebre corso al *Collège de France* del 1978-79, nel quale questi attribuiva proprio all’idea di economia sociale di mercato la funzione di “*innesco per la formazione di una sovranità politica*”. “*Nella Germania contemporanea (sostiene il celebre filosofo), l’economia, lo sviluppo, e la crescita economica producono sovranità politica attraverso l’istituzione e il gioco istituzionale che fanno funzionare questa economia. L’economia produce legittimità per lo Stato che ne è garante*”⁹.

In Germania l’economia sociale di mercato fu dunque posta alla base del nuovo ordinamento democratico per segnare lo scarto non solo (com’era ovvio) rispetto alla disastrosa esperienza totalitaria del nazismo, ma anche rispetto al modello di social-democrazia pluralista weimariana, alla cui fallimentare politica inflazionistica si imputava proprio l’aver aperto la strada alla svolta totalitaria¹⁰. L’idea di fondo che esprime tale concetto è la separazione della sfera della politica da quella del mercato. Suo fine è la “de-politicizzazione” dell’economia, ovvero la sottrazione delle regole del mercato sulle quali si deve fondare un sistema economico di tipo capitalistico (costruite sui due elementi portanti del libero scambio e della libera concorrenza), dai fluttuanti ed imprevedibili orientamenti delle maggioranze politiche che si alternano al governo del paese. Il mercato è preservato così nel suo insostituibile ruolo di motore di sviluppo e di crescita, restando alla politica il compito di allocarne e redistribuirne i frutti.

⁸ In Italia, si rinvia in particolare ai due scritti di Francesco PETRINI e di Olimpia MALATESTA pubblicati nel 2021 sul fascicolo 48 di *Ventesimo secolo* (rispettivamente, *Integrazione e conflitto. Per una storia materialista della costruzione europea*, pp. 10 ss. e *L’economia sociale di mercato come strumento di ordine politico. Sui concetti ordoliberali di Stato e società*, pp. 113 ss.).

⁹ FOUCAULT, *Nascita della biopolitica. Corso al Collège de France (1978-1979)*, Feltrinelli, 2005, pp. 80-81, citato da Malatesta nel saggio di cui alla nota precedente. Questa prospettiva, tra i giuristi italiani, è sviluppata da SOMMA, *Private Law as Biopolitics. Ordoliberalism, Social Market Economy and the Public Dimension of Contract*, in *Law and Contemporary Problems*, 2, 2013, pp. 105 ss.

¹⁰ MALATESTA, *Per una storia concettuale dell’ordoliberalismo. Dalla crisi del capitalismo alla rifondazione della scienza economica e giuridica*, in *Studi Germanici*, 15, 2019, pp. 403 ss.

5. *L'economia sociale di mercato principio guida dell'integrazione europea*

L'influenza che l'ideologia ordoliberalista ebbe nella costruzione della Comunità economica europea e nella definizione dei suoi tratti costitutivi disegnati dal Trattato di Roma è un dato ormai assodato. L'assunzione dell'economia sociale di mercato a principio guida del processo di integrazione col Trattato di Lisbona non è dunque che il suggello formale di un principio che, sin dall'origine, ha condizionato il modo con cui è stata costruita la Comunità (prima) e l'Unione europea (poi)¹¹.

In vero, la Comunità europea fu concepita, sì, ispirandosi alle dottrine ordoliberali, ma in un contesto storico tale da renderle compatibili con politiche sociali progressive e con un persistente interventismo statale nell'economia. Ed è per questo che sarebbe scorretto (oltre che antistorico) attribuire *de plano* al Trattato CEE caratteri propriamente neoliberali. Il Trattato di Roma si colloca infatti nel cuore del trentennio glorioso e trovò la sua prima attuazione in un contesto di complessiva crescita economica degli Stati che ne facevano parte (con l'unica dolente eccezione del meridione d'Italia), favorita dal modello di *embedded liberalism* configurato a Bretton Woods¹². Ciò permise di limitare gli effetti di vincolo esterno prodotti dai principi economici posti a fondamento della neonata Comunità economica. Quei principi, anzi, nella visione dei Padri Fondatori, dovevano valere a promuovere e sostenere la crescita economica di tutti i paesi ad essa aderenti e, per questa via, rendere possibile l'adozione di politiche sociali progressive. E così infatti è stato, almeno fino agli anni Settanta che, appunto, segnano la fine della fase espansiva delle economie occidentali nel dopoguerra.

L'economia sociale di mercato ben può coesistere dunque con l'adozione di politiche di stampo social-democratico, fondate sul rafforzamento delle istituzioni dello Stato sociale e sul sostegno del ruolo delle parti sociali. E ciò prova la sua sostanziale irriducibilità all'ideologia neoliberalista¹³. Il che

¹¹ Sul tema, tra i tanti, JOERGES, *What is Left of the European Economic Constitution? A Melancholic Eulogy*, in *ELR*, 2005, pp. 471 ss.; BONEFELD, *The Strong State and the Free Economy*, Rownam & Littlefield International, 2017.

¹² RUGGIE, *International Regimes, Transactions anche Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order*, in *International Organization*, 2, 1982. Tra i giuristi italiani, si deve a GIUBBONI, *Diritti sociali e mercato. La dimensione sociale dell'integrazione europea*, il Mulino, 2003, la lettura del processo di integrazione europea nella prospettiva dell'*embedded liberalism*, entrato in crisi dopo Maastricht.

¹³ La riflessione sulle differenze tra ordoliberalismo, neoliberalismo e liberismo è ovviamente terminata. È al centro anche della già classica opera di DARDOT, LAVAL, *La nuova ragione del*

è ovvio, visto che l'ordoliberalismo ha preso forma proprio nel paese modello del capitalismo renano, che del capitalismo anglo-sassone (laboratorio del neoliberismo) costituisce il contraltare¹⁴. Ciò che cambia il segno all'implementazione dell'economia sociale di mercato è, appunto, il contesto nel quale questa si cala. Un contesto che può far emergere in maniera più o meno netta quei vincoli esterni all'interferenza della politica sull'economia che l'economia sociale di mercato presuppone e che ne svelano la natura potenzialmente antidemocratica.

Il "cambio di contesto" è appunto sopraggiunto con la fine dei "trenta gloriosi" e l'inizio delle crisi che, da allora in poi, hanno contrassegnato l'evoluzione dei sistemi economici degli Stati membri. A tali crisi, questi hanno risposto aderendo, di nuovo e ancor più convintamente, al modello tedesco di stabilità anti-inflazionistica, diventato (con il varo dell'euro e, a monte, l'adozione del Patto di stabilità e di crescita) il secondo pilastro che, assieme alle regole di mercato, concorre a definire (rafforzandoli decisamente) i vincoli esterni cui i decisori politici nazionali non possono sottrarsi. Se il "*vaccino contro le minacce della democrazia*" iniettato nel corpo del capitalismo è diventato così ancor più efficace¹⁵, ciò è avvenuto in maniera assai più incisiva nei paesi in deficit e con più alto debito pubblico, essendo quel vaccino stato predisposto per preservare il sistema economico-produttivo tedesco.

L'adesione alla rigida ortodossia antinflazionistica tedesca non è stata, ovviamente, frutto di una scelta inconsapevole da parte dei governi dei paesi più esposti ai suoi effetti (Italia inclusa). L'economia sociale di mercato, nella sua declinazione post-Maastricht, ha consentito infatti, da una parte, la deresponsabilizzazione di quegli stessi governi rispetto a scelte socialmente regressive (il famoso "lo chiede l'Europa"); dall'altra ha fornito uno straordinario strumento di controllo del conflitto sociale e di indebolimento del ruolo del sindacato, sia come attore del contropotere nei luoghi di lavoro sia come controparte delle autorità di governo nelle scelte di politica economica¹⁶. La "parabola" del sindacato in Italia dai primi anni Novanta ad oggi ne è una plastica dimostrazione.

mondo. Critica alla razionalità neoliberista, Deriveapprodi, 2013, che ripercorre criticamente l'intera storia del neoliberismo.

¹⁴ Per tutti ALBERT, *Capitalismo contro capitalismo*, il Mulino, 1993.

¹⁵ Così SLOBODIAN, *Globalist: the End of Empire and the Birth of Neoliberalism*, Harvard UP, 2018, p. 2 a proposito della "svolta" neoliberista dell'UE avvenuta negli anni Ottanta.

¹⁶ Lo sottolinea PETRINI, *Integrazione e conflitto*, cit., p. 30 che coglie proprio nel "governo

6. *L'Europa sociale e la fine del modello duale*

L'economia sociale di mercato che ispira l'azione dell'UE non è dunque assimilabile all'economia comunista di mercato, per quanto quest'ultima possa fungere da *memento* per scongiurare derive autoritarie e antidemocratiche, che da sempre segnano la storia del capitalismo. Né può intendersi come puro e semplice riflesso dell'ideologia neoliberista, anche se tratti marcatamente neoliberisti può assumere l'implementazione dei suoi principi qualora a questo sbocco conducano gli equilibri economici e politici di un dato momento storico. Declinata sul piano dell'ordinamento della CE (prima) e dell'UE (poi), essa come detto ha legittimato sia politiche sociali progressive che regressive, favorendo prima la costruzione ed il consolidamento del c.d. modello sociale europeo e poi la sua (parziale) dismissione.

Ma neanche la stagione della "dismissione", iniziata negli anni Ottanta, può leggersi come univoco cedimento alla logica neoliberista. Fatto è che i principi e le regole che governano il funzionamento del mercato interno dell'UE (e che l'ordoliberalismo vuole sottratti all'influenza della politica), solo apparentemente sono stati scolpiti in maniera granitica nei testi dei Trattati. Ne è testimonianza il fatto che, rispetto alla versione originale del Trattato CEE, l'Unione europea si è dotata di principi e competenze che ne hanno rafforzato la dimensione "sociale". Questa dimensione resta, certo, subordinata a quella economica, ma ha preso forma proprio per reagire agli effetti destrutturanti prodotti sugli Stati sociali nazionali dalle dinamiche competitive del mercato interno. Effetti che, come detto, si sono cominciati a manifestare dagli anni Settanta, quando cioè si è trattato di far fronte alla prima crisi di crescita post-bellica.

L'adesione ad un puro e semplice modello neoliberista di integrazione, in tale inedito contesto, avrebbe dovuto indurre gli Stati membri a non toccare lo schema rigidamente duale di ripartizione di competenze tra Stati nazionali e Istituzioni europee configurato dal Trattato di Roma. Quello schema era dovuto all'idea (figlia dell'ottimismo ordoliberalo) che l'integrazione del mercato non avrebbe in alcun modo minato il potere degli

del conflitto di classe nella società capitalistica" uno dei fondamentali "motori dell'integrazione" e sottolinea l'essenziale funzione "stabilizzatrice" delle istituzioni e delle politiche europee (mutuando il concetto di "stabilizzazione" da MAIER, *Alla ricerca della stabilità*, il Mulino, 2003, p. 234, che lo identifica con il ripristino delle gerarchie capitaliste dopo un periodo di turbolenza).

Stati di adottare politiche sociali progressive, ma anzi, come detto, le avrebbe favorite grazie ai vantaggi competitivi offerti dall'adesione al mercato unico: la prospettiva era insomma quella efficacemente riassunta nella formula "*Smith abroad, Keynes at home*"¹⁷. Le sopravvenute crisi economiche degli anni Settanta hanno svelato il carattere illusorio di una simile visione e hanno portato così alla scelta di procedere nel dar forma ad una (seppur embrionale) Europa sociale, onde evitare che le dinamiche dell'integrazione minassero dalle fondamenta il Modello sociale europeo costruito nel trentennio precedente. Non a caso fu il Governo britannico a guida Thatcher ad opporsi a qualsiasi attribuzione di competenze in materia sociale dell'(allora) Comunità europea.

Prevalse invece la linea di attribuire (prima timidamente, con l'AUE, poi più convintamente a Maastricht e ad Amsterdam) alla Comunità europea specifiche competenze in materia sociale, dotandola al contempo di un *corpus* di diritti (anche sociali), prima enunciati nella CCDFL dell'89, poi assurti a livello di fonte primaria grazie alla Carta dei diritti fondamentali dell'UE.

È in questo quadro che oggi si colloca l'idea di economia sociale di mercato, rilanciata con forza proprio nell'ultima tappa del processo di integrazione. Un'idea che continua a tradurre l'assunto per cui è l'integrazione economica (cioè un mercato aperto e in libera concorrenza) a costituire lo strumento insostituibile per permettere la crescita anche della dimensione sociale dell'UE. Ma ciò dovrebbe avvenire in un contesto ordinamentale modificato rispetto alle origini, capace di fornire un argine a livello sovranazionale ai processi di deregolamentazione dei sistemi nazionali di protezione sociale e del lavoro prodotti dallo stesso processo d'integrazione economica.

7. *Il principio di proporzionalità, ovvero l'economia sociale di mercato nella prassi*

Tutto ciò è ben noto, ma occorre ricordarlo perché le scelte politiche che hanno segnato la storia dell'Unione Europea descrivono un processo di integrazione tutt'altro che lineare, nel quale il rapporto tra dimensione sociale

¹⁷ Formula che si deve a GILPIN, *The Political Economy of International Relations*, Princeton UP, 1987.

e dimensione economica non è dato una volta per tutte, ma è in continuo mutamento. Un mutamento che riflette gli specifici equilibri politico-economici propri dei diversi momenti storici.

L'economia sociale di mercato ha dunque sì legittimato l'assunzione delle regole di mercato come vincoli sovraordinati sottratti alla disponibilità dei poteri politici nazionali, ma quelle regole sono state declinate in maniera non univoca nelle varie fasi del processo d'integrazione, in ragione del modo affatto diverso con cui sono state rapportate a principi e regole di carattere sociale, introdotte nell'ordinamento dell'UE per contro-bilanciarle.

A governare tali processi sono stati in primo luogo gli stessi Stati, che restano gli attori principali delle dinamiche dell'integrazione. O, per meglio dire, sono stati gli Stati più capaci di incidere, anche grazie ai loro convergenti interessi, sulle politiche europee. Basta d'altra parte ripercorrere l'*iter* di formazione delle principali direttive in materia di lavoro per capire come la posizione di Germania e Francia sia sempre decisiva per trovare uno sbocco positivo alle iniziative della Commissione.

Ma il giudice ultimo che monitora sui cangianti equilibri tra dimensione di mercato e dimensione sociale dell'UE è ovviamente la Corte di giustizia, i cui orientamenti risentono a loro volta degli equilibri politici presenti nell'Unione. Per questo anche la Corte deve considerarsi un attore in buona parte di natura politica.

Lo strumento che consente ai giudici di Lussemburgo di esercitare tale ruolo politico-giurisdizionale, nel formale rispetto dei principi e delle norme iscritte nei Trattati è il principio di proporzionalità, vero e proprio meta-principio del diritto unionale. È grazie infatti al principio di proporzionalità che la Corte di giustizia effettua l'operazione di bilanciamento tra le regole che governano il funzionamento del mercato interno ed i contrapposti valori tutelati dagli ordinamenti nazionali (e riconosciuti come tali dal diritto dell'UE)¹⁸. E attraverso un simile giudizio la Corte, nel risolvere la questione specifica posta alla sua attenzione, traduce in termini concreti l'ideale dell'economia sociale di mercato.

¹⁸ Per tutti, in merito, l'efficace analisi di SYRPIS, NOVITZ, *The EU Internal Market and Domestic Labour Law: Looking Beyond Autonomy*, in BOGG, COSTELLO, DAVIES, PRASSL (eds.), *The Autonomy of Labour Law*, Hart Publishing, 2015, pp. 291 ss.

8. *Integrazione europea e doppio-movimento polanyiano*

In ultima analisi, è l'intreccio tra le opzioni politiche delle istituzioni europee (tradotte nell'adozione di fonti secondarie, *in primis* le direttive di armonizzazione in materia di lavoro) e la declinazione del test di proporzionalità da parte della Corte di giustizia, a dar forma concreta, nelle diverse fasi del processo di integrazione, all'idea di economia sociale di mercato, pur nell'invarianza del quadro delle fonti di diritto primario che proprio di quell'idea sono il riflesso. Se ne ricava, come già detto, un quadro tutt'altro che granitico, nel quale, anche nell'arco di pochi anni, il cambiamento del complessivo contesto politico ed economico ha prodotto mutamenti giurisprudenziali attuati grazie ad una diversa declinazione del test di proporzionalità, spesso giustificata da un modificato quadro di fonti secondarie. Questi cambiamenti segnalano una sorta di andamento ciclico, per cui a fasi caratterizzate da un più spinto accento mercantilista, seguono fasi più orientate a rafforzare gli argini a difesa della dimensione sociale dell'Unione.

Le dinamiche del processo d'integrazione europea, piuttosto che un'univoca involuzione verso un modello neoliberale di economia di mercato, evocano l'immagine polayiana di doppio-movimento¹⁹, per la quale, secondo il pensatore ungherese, ad ogni processo di espansione del mercato segue una reazione tesa a difendere la società dagli effetti disgregativi da essa prodotti. Certo, quello che si realizza sul piano dell'ordinamento dell'UE è un contro-movimento assai debole e quasi mai capace di replicare efficacemente ai processi deregolativi prodotti dall'integrazione del mercato, perché spesso frutto dell'iniziativa e della reazione degli Stati nazionali; espressione cioè della volontà di questi di incidere sulle dinamiche dell'integrazione a difesa degli interessi nazionali e non già frutto di un'efficace iniziativa tesa a costruire una dimensione realmente sovranazionale di tutela dei diritti, orientata a creare spazi di agibilità degli stessi al medesimo livello su cui si muovono gli attori economici.

¹⁹ POLANYI, *La grande trasformazione. Le origini economiche e politiche della nostra epoca*, Einaudi, 1974.

9. *Azione deregolativa e reazione sociale nel “quartetto Laval”*

Quanto sin qui detto trova conferma esemplare proprio nella vicenda scaturita dal quartetto Laval, che chiama in causa la relazione tra la libertà di prestazione dei servizi (e di stabilimento) e le regole poste a tutela dei lavoratori dipendenti da imprese che si muovono all'interno dello spazio europeo. Questa relazione ha trovato una declinazione tutta sbilanciata a favore delle imprese nelle sentenze che compongono il quartetto, di modo che ne è uscito limitato il diritto di sciopero (Laval e Viking²⁰), compreso il diritto ai minimi salariali previsti dai contratti collettivi (Rüffert²¹) e limitata la possibilità per gli Stati di estendere le tutele ai lavoratori distaccati sul proprio territorio, per contrastare il *dumping* sociale (Commissione c. Lussemburgo²²).

Le famose sentenze si collocano in un momento chiave della recente storia del processo d'integrazione, cioè a cavallo tra il 2007 e 2008, appena dopo l'adozione del Trattato di Lisbona e appena prima del deflagrare della crisi economico-finanziaria, da cui sarebbe scaturita la stagione dell'Austerità. Sono anni in cui l'incipiente crisi economica si accompagna alle pressioni competitive interne al mercato unico prodotte dall'ampliamento “ad est” dell'Unione. Un contesto che spiega lo stallo del processo di integrazione positiva in ambito sociale e, appunto, gli orientamenti marcatamente mercantilistici della giurisprudenza della Corte di giustizia. In questo contesto, il test di proporzionalità viene utilizzato nel quartetto Laval per giustificare limitazioni all'esercizio e alla tutela di diritti dei lavoratori: si trattava infatti di evitare che questi producessero effetti “sproporzionatamente” pregiudizievoli sulle dinamiche del mercato interno.

Un simile orientamento ha però suscitato la reazione sia del fronte sindacale “europeo” (cioè della CES e, soprattutto, delle centrali sindacali dei paesi del nord Europa²³), sia dei paesi dell'Europa continentale più

²⁰ C. Giust., 18 dicembre 2007, C-341/05, *Laval un Partneri Ltd c. Svenska Byggnadsarbetareförbundet* e C. Giust., 11 dicembre 2007, C-438/05, *International Transport Workers' Federation e Finnish Seamen's Union c. Viking Line ABP e OÜ Viking Line Eesti*.

²¹ C. Giust., 3 aprile 2008, C-346/06, *Dirk Rüffert c. Land Niedersachsen*.

²² C. Giust., 19 giugno 2008, C-319/06, *Commissione c. Lussemburgo*.

²³ Questa reazione è sfociata anche in una sorta di *strategic litigation* davanti agli organismi internazionali, per contestare la contrarietà dei limiti imposti dalla Corte di giustizia al diritto di sciopero con gli standard previsti dalla Convenzione OIL 49/98, dall'art. 11 della CEDU e dall'art. 6.4 della Carta sociale europea (in merito, vd LOUIS, *The Judicialization of European Trade*

esposti agli effetti del *dumping* sociale (Francia e Germania in testa). Ciò ha portato al varo della direttiva 2018/957 di revisione della direttiva 96/71 relativa al distacco transnazionale dei lavoratori, con il dichiarato fine di contenere, per il futuro, gli effetti dei *dicta* enunciati dalla Corte un decennio prima. Questo obiettivo è stato perseguito attraverso disposizione che, da una parte intendono preservare il diritto di sciopero (ed il diritto alla contrattazione collettiva) dai limiti derivanti dall'esercizio della libera prestazione dei servizi, dall'altra espandono i margini di manovra degli Stati membri nell'applicazione degli *standard* di tutela lavoristica ai lavoratori distaccati sul loro territorio, in funzione di contenimento del *dumping* (soprattutto) salariale²⁴.

La nuova direttiva è adottata nel 2018, ovvero all'indomani della firma del Pilastro Sociale Europeo che segna la fine della stagione dell'Austerità e l'inizio di una nuova fase di attivismo della Commissione europea in materia sociale e del lavoro. Che non sia più la stagione del sostegno alle dinamiche competitive interne all'Unione, lo suggella poi la Corte di giustizia, nel respingere il ricorso per annullamento di Polonia e Ungheria, fondato sulla supposta contrarietà della direttiva ai principi regolatori del mercato interno dei servizi. Una contestazione, questa, tutt'altro che peregrina, considerando come quei principi erano stati declinati negli anni precedenti nella giurisprudenza della Corte. Ma i giudici di Lussemburgo, nella coppia di sentenze gemelle del 2020 con cui salvano il nuovo quadro normativo²⁵, si mostrano più rispettosi che in passato delle esigenze degli Stati, adesso recepite dal legislatore europeo, e declinano il test di proporzionalità in maniera assai meno favorevole alle libertà di mercato. Il modo con cui si configura, nelle diverse fasi storiche del processo di integrazione, il rapporto tra obiettivi sociali e libertà di mercato (osserva la Corte), ben può variare in ragione del maggior o minor rilievo che ai primi attribuisce il legislatore europeo. Una tutela più forte dei diritti dei lavoratori, ed una conseguente maggior compressione

Union Confederation action. From the Viking and Laval cases to defending fundamental social rights, ETUI WP 2022, 13).

²⁴ Sul problematico rapporto tra la direttiva 2018/957 e la giurisprudenza pregressa della Corte di giustizia in materia di distacco, che la direttiva solo in parte recepisce, vd GIUBBONI, ORLANDINI, *Mobilità del lavoro e dumping sociale in Europa*, oggi, in *DLRI*, 2018, pp. 920 ss.

²⁵ C. Giust., 8 dicembre 2020, C-620/18, *Ungheria c. Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea* e C. Giust., 8 dicembre 2020, C-626/18, *Repubblica di Polonia c. Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea*.

della libertà di mercato, può giustificarsi alla luce del test di proporzionalità, dal momento che è pienamente compatibile con gli obiettivi sociali dell'UE garantire che dette libertà siano esercitate “*su base equa*”²⁶ e nel pieno rispetto di altri interessi fondamentali riconosciuti dall'Unione²⁷. Un'affermazione, quest'ultima, di cui non si trova traccia nel quartetto Laval e che anzi allude ad una equiparazione tra obiettivi sociali ed obiettivi economici che in quello veniva evidentemente negata.

10. Conclusioni

C'è da chiedersi se il nuovo quadro politico che caratterizza l'attuale legislatura europea e soprattutto il nuovo drammatico quadro geopolitico globale, destinato ad incidere profondamente sugli assetti economici interni all'UE, non prelude ad ulteriori cambiamenti in questo specifico ambito regolativo del mercato interno dei servizi, come in altri ambiti in cui “l'economia sociale di mercato” europea prende forma. Quel che qui si è cercato di evidenziare, con l'emblematica vicenda testé sinteticamente rammentata, è come questo ideale, se è vero che presuppone l'assunzione di un “mercato aperto ed in libera concorrenza” come un *a-priori* sottratto alle scelte del decisore politico, può trovare concreta attuazione nello spazio europeo in forme affatto diverse, a seconda del modo con cui s'intende il “proporzionato” bilanciamento tra vincoli sociali e di mercato. Può cioè legittimare derive marcatamente neoliberiste così come giustificare l'adozione di politiche sociali di carattere progressivo.

Se insomma è indubbio che l'Unione europea costituisca un'assicurazione a vita contro il socialismo (secondo la caustica definizione thatcheriana), non per questo è destinata ad essere ridotta a puro e semplice strumento di amplificazione delle dinamiche deregolative del mercato globale.

L'altezza dell'argine costruito a difesa da queste dinamiche dipende dagli equilibri economici e politici che vengono a configurarsi nei diversi Stati e che si riflettono sulle scelte politiche delle istituzioni dell'UE. Va da sé che l'attore principale cui dovrebbe spettare il compito di rafforzare

²⁶ C. Giust. C-626/18, punto 90.

²⁷ C. Giust. C-620/18, punto 105.

e dare sostanza a tale argine sia quello sindacale; e che sia proprio l'assenza (o quanto meno l'assoluta debolezza) di un simile attore a livello europeo, a spiegare, più di ogni altra ragione di carattere giuridico-istituzionale, la fragilità della dimensione sociale dell'UE rispetto alla sua dimensione economica.

Abstract

Prendendo spunto dall'aspra critica di Alain Supiot alle derive mercantiliste dell'Unione europea, l'A. sviluppa una riflessione sul concetto di economia sociale di mercato, evidenziandone l'irriducibile diversità rispetto al modello di economia comunista di mercato evocato dallo studioso francese. L'origine ordo-liberista di tale concetto ne spiega la peculiare declinazione sul piano europeo. Se ne ricava uno scenario nel quale gli equilibri tra la dimensione mercantile e la dimensione sociale dell'Unione hanno trovato assetti affatto diversi nelle varie fasi del processo di integrazione, secondo un andamento ciclico di doppio-movimento "polanyiano".

T. MANCA