

Enzo Cannizzaro

---

**TECNICHE DI SOLUZIONE DI  
CONFLITTI FRA POLITICHE  
DELL'UNIONE  
LIBERISMO E SOLIDARISMO NEL  
PROCESSO DI INTEGRAZIONE  
EUROPEA**

---

Estratto



Milano • Giuffrè Editore

## Tecniche di soluzione di conflitti fra politiche dell'Unione

### Liberismo e solidarismo nel processo di integrazione europea <sup>1</sup>

di ENZO CANNIZZARO

---

SOMMARIO: I. Considerazioni introduttive: approccio analitico e approccio olistico. — II. Obiettivi e poteri di azione nel campo delle politiche di concorrenza. — III. Concorrenza e politica sociale: il caso *Albany*. — IV. Tecniche di soluzione di conflitti fra politiche dell'Unione: il modello della esclusione reciproca. — V. Esclusione reciproca e mutuo contemperamento. — VI. Contemperamento e gerarchia fra interessi antagonisti. — VII. Conclusioni

---

I. Il nuovo testo dell'art. 3 TUE pone una serie di interessanti problemi sia per il suo contenuto normativo sia anche, paradossalmente, per i suoi silenzi. Fra questi, risalta la circostanza che la tutela della concorrenza non figuri fra gli obiettivi dell'integrazione europea. Ancorché siano noti i motivi politici che hanno portato a tale esclusione, le implicazioni di tale assenza sul piano giuridico non sono del tutto chiare.

Un contributo alla loro determinazione può forse venire dalla lettura dell'art. 7 TFUE. La disposizione impone una generale esigenza di coerenza fra i vari strumenti normativi di azione che il Trattato pone a disposizione dell'Unione per realizzare i suoi obiettivi. A tale previsione, il nuovo art. 7 aggiunge inoltre come nell'esercizio delle sue competenze, l'Unione debba tener conto dell'insieme dei suoi obiettivi pur nel rispetto del principio dell'attribuzione delle competenze.

La formulazione della disposizione sembra quindi suggerire un approccio di tipo olistico al sistema degli obiettivi dell'Unione, quasi che essi non siano assegnati in maniera univoca a ciascuna delle

---

<sup>1</sup> Lo scritto riproduce, in una versione riveduta, la relazione presentata al Convegno interinale della Società italiana di diritto internazionale "Nuove sfide in tema di concorrenza e Aiuti di Stato nell'unione europea: problemi sostanziali e equo processo", tenuto a Brescia il 10 febbraio 2012.

competenze ma che, al contrario, essi contribuiscano a determinare il quadro globale delle finalità che l'Unione deve perseguire attraverso l'insieme delle sue competenze. Ciò comporterebbe quindi una maggiore flessibilità nel determinare gli obiettivi dell'azione dell'Unione. Essi potrebbero essere desunti non solo dalle disposizioni specificamente dedicate a ciascuna singola azione, ma altresì, in maniera contestuale, dal sistema del trattato nel suo complesso. Il riferimento all'insieme degli obiettivi dell'Unione potrebbe comportare, infatti, anche una attività di composizione e di bilanciamento fra finalità apparentemente eterogenee.

A tale composizione attendono, per la verità in maniera assai parziale, gli artt. da 9 a 12 TFUE, che tendono ad indicare taluni obiettivi che, pur posti specificamente nei confronti di una determinata politica dell'Unione, vanno considerati altresì nella formazione e nell'attuazione degli orientamenti relativi ad altre politiche.

Il significato sistematico di tali disposizioni non è agevole. Da un lato, infatti, esse potrebbero essere viste come una espressione dell'approccio olistico che sembrerebbe emergere dall'art. 3. D'altro lato, proprio la loro esistenza potrebbe indicare come l'approccio olistico rimanga una eccezione nel sistema delle competenze dell'Unione, ancorato tuttora ad un sistema di corrispondenza analitica fra obiettivi e poteri di azione.

II. La metodologia di determinazione degli obiettivi dell'Unione, vale a dire la scelta fra un approccio olistico e un approccio selettivo, si pone in particolare nel campo delle politiche di concorrenza. L'esistenza di una corrispondenza biunivoca fra competenza e obiettivi infatti sembra trovare il proprio terreno più fertile nell'ambito delle politiche settoriali: quelle cioè che il Trattato sembra voler sottrarre alle dinamiche politiche più generali per consegnare ad una forma di applicazione meramente tecnica. Non a caso, nel campo delle politiche della concorrenza l'influsso preponderante della Commissione si avverte in misura certo maggiore rispetto ad altre.

Più in generale, l'idea che le politiche della concorrenza siano *self-contained* pervade la cultura giuridica del nostro tempo, non solo nell'ambito del diritto dell'Unione. In tale prospettiva, la valutazione di una intesa ai sensi del diritto della concorrenza andrà effettuata esclusivamente alla luce dei criteri stabiliti dall'art. 101, ad esclusione di considerazioni attinenti ad altre politiche dell'Unione.

Ci si può peraltro chiedere se anche le politiche di concorrenza siano interessate dalla più generale tendenza ad una considerazione

di insieme degli obiettivi delle politiche dell'Unione. Ciò comporta quindi il problema di vedere se, ad esempio, esigenze di politica sociale, o di tutela ambientale possano rendere meno stringenti i criteri di valutazione delle condotte di individui ai sensi delle politiche di concorrenza. Escluderò dall'ambito di queste brevi riflessioni le politiche di concorrenza rivolte agli Stati membri e, in particolare, il campo degli aiuti di Stato, dominato da dinamiche non esattamente coincidenti con quelle che si applicano nell'ambito delle politiche antitrust.

III. L'analisi non può che partire dalla pronuncia *Albany*<sup>2</sup>. Tale pronuncia ha una struttura argomentativa complessa che conviene rapidamente ricostruire. Due paragrafi rivelano l'itinerario argomentativo della Corte.

Il primo è il par. 54, nel quale la Corte ricorda che "ai sensi dell'art. 3, lett. g) e i), del Trattato CE [divenuto, in seguito a modifica, art. 3, n. 1, lett. g) e j), CE], l'azione della Comunità comporta non solo un regime inteso a garantire che la concorrenza non sia falsata nel mercato interno, ma anche una politica nel settore sociale. L'art. 2 del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 2 CE), stabilisce infatti che la Comunità ha il compito di promuovere, in particolare, uno sviluppo armonioso ed equilibrato (...) delle attività economiche, nonché "un elevato livello di occupazione e di protezione sociale".

Si potrebbe pensare che tale paragrafo sia divenuto obsoleto nell'attuale sistema normativo dell'Unione, dato che l'art. 3 TUE, che ha sostituito l'art. 3 TCE al quale si riferisce la Corte, non contiene alcun riferimento alla concorrenza. Questa conclusione sarebbe però molto affrettata. Dato che, come vedremo subito, il riferimento fatto dalla Corte all'art. 3 TCE ha la funzione di attenuare il carattere *self-contained* delle politiche di concorrenza, tale riferimento, e le implicazioni che la Corte ne trae, dovrebbe valere a più forte ragione nel sistema attuale. La mancata considerazione della concorrenza fra le finalità generali dell'Unione dovrebbe avere infatti l'effetto di accentuare la permeabilità delle politiche di concorrenza nei confronti di obiettivi fondamentali dell'ordinamento dell'Unione.

Da ciò, tuttavia, la Corte non ne ha tratto la necessità di un bilanciamento fra le esigenze riconosciute rispettivamente alle due politiche. Si legge, infatti, nel par. 59: "Vero è che taluni effetti restrittivi della concorrenza sono inerenti agli accordi collettivi sti-

---

<sup>2</sup> Cort giust. 1 settembre 1999, causa C-67/96, in *Racc.*, p. I-5751.

pulati tra organizzazioni rappresentative dei datori di lavoro e dei lavoratori. Tuttavia, gli obiettivi di politica sociale perseguiti da tali accordi sarebbero gravemente compromessi se le parti sociali fossero soggette all'art. 85, n. 1, del Trattato nella ricerca comune di misure volte a migliorare le condizioni di occupazione e di lavoro".

In tale brano, la Corte di giustizia ha quindi riconosciuto l'esistenza di potenziali conflitti fra le politiche di concorrenza e le esigenze che soggiacciono alla politica sociale individuando altresì il metodo da seguire per poterli comporre. Tale metodo può essere identificato nella sintetica affermazione contenuta nel par. 60: "(d) a un'interpretazione utile e coerente dell'insieme delle disposizioni del Trattato risulta quindi che gli accordi conclusi nell'ambito di trattative collettive tra parti sociali al fine di conseguire tali obiettivi debbono essere considerati, per la loro natura ed il loro oggetto, non rientranti nell'ambito di applicazione dell'art. 85, n. 1, del Trattato".

IV. L'indicazione di una interpretazione utile e coerente di disposizioni in apparente conflitto sembra evocare la tecnica del bilanciamento, cara, come è noto, alla Corte di giustizia. Secondo tale consolidata tecnica, la soluzione di un conflitto normativo comporta una sorta di proporzionato contemperamento delle esigenze sottese a ciascuno dei suoi termini.

Non è stato questo però il percorso metodologico seguito dalla Corte nella sentenza *Albany*. In questo caso, infatti, la Corte ha infatti inteso il bilanciamento come una sorta di operazione logica prodromica all'accertamento dell'interesse prevalente. Si legge infatti par. 54 la conclusione: "l'accordo controverso ... in base alla sua natura e al suo oggetto", in virtù cioè della circostanza che esso persegua motivi di politica sociale, "non rientra nell'ambito di applicazione dell'art. 85, n. 1 del Trattato".

In altri termini, nella sentenza *Albany* la Corte ha utilizzato il bilanciamento non già al fine di combinare beni e interessi giuridici tra di loro, secondo una consolidata tecnica di soluzione dei conflitti largamente applicata nella sua giurisprudenza. Il bilanciamento ha piuttosto costituito un meccanismo per la determinazione del rispettivo ambito di applicazione di due settori normativi potenzialmente collidenti. La Corte ha quindi l'ambito di applicazione di una politica in relazione a confini tracciati in ragione delle esigenze proprie di un'altra politica dell'Unione.

Ancorché inconsueta, la tecnica di bilanciamento utilizzata dalla Corte sembra aprire nuove prospettive all'analisi giuridica. Essa, innanzi tutto, conferma il carattere "mobile" dei confini fra le poli-

tiche dell'Unione i cui rapporti non sarebbero determinati dalla logica del contemperamento bensì da quella della reciproca esclusione. La Corte sembra indicare come la circostanza che un certo atto ricada, per oggetto e funzione, nell'ambito della politica sociale abbia l'effetto di sottrarlo alle regole sulla concorrenza.

Questo modello dell'esclusione, che si avverte nell'argomentazione della sentenza *Albany*, si può riscontrare anche in altre pronunce della Corte. Nella sentenza *Kattner*<sup>3</sup>, ad esempio, la Corte di Giustizia ha utilizzato un modello analogo per escludere dall'ambito della politica della concorrenza le decisioni di associazioni di impresa nel campo di assicurazione delle malattie professionali. Nel caso *AOK*<sup>4</sup> ha fatto una parziale utilizzazione di tale modello al fine di escludere dall'ambito di applicazione del diritto della concorrenza le attività delle casse-malattia.

L'insieme di queste e di altre pronunce di analogo tenore sembra evidenziare la tendenza della Corte di giustizia, che pure si esprime in casi aventi caratteristiche fattuali bene diverse fra loro, a porre la politica sociale al riparo rispetto alle esigenze libero concorrenziali.

Il motivo sembra intuitivo e consiste nella strutturale, direi quasi ontologica opposizione fra gli obiettivi della politica sociale e quelli della politica di concorrenza.

Questa considerazione induce però a vedere se il modello dell'esclusione reciproca, che si riflette nella sentenza *Albany*, sia anche l'unico capace di gestire i conflitti fra diverse politiche materiali dell'Unione.

V. Un possibile modello alternativo è quello classico del bilanciamento. In tale modello, sviluppato invero in una serie ampia e variegata di soluzioni, la Corte di giustizia considera il raffronto fra esigenze antagoniste che si riflettono in diverse politiche come prodromico al contemperamento fra di esse. L'opposizione fra il bilanciamento come strumento per determinare l'esigenza prevalente e il bilanciamento al fine di determinare un contemperamento fra esigenze antagoniste emerge dalle interessanti conclusioni dell'Avv. gen. Cruz Villalón del 19 maggio 2011 rese nella causa C-447/09, *Prigge*<sup>5</sup>. Richiamando, nell'ambito di un'argomentazione *a contrario*, la sentenza *Albany*, l'Avv. gen. ha prospettato l'esistenza di accordi collettivi non al fine di escludere l'accordo stesso dall'ambito

---

<sup>3</sup> Corte giust. 5 marzo 2009, causa C-350/07, in *Racc.*, p. I-1513.

<sup>4</sup> Corte giust. 16 marzo 2004, cause riunite C-264/01, C-306/01, C-354/01 e C-355/01 in *Racc.*, p. I-2493.

<sup>5</sup> Corte giust. 13 settembre 2011, causa C-447/09, in *Racc.*, p. I-8003.

di applicazione dell'art. 12, e cioè dall'impero delle discriminazioni in base all'età, quanto piuttosto come un motivo di esenzione parziale dal divieto. Il bilanciamento riguarda quindi il contenuto e non tanto l'ambito di applicazione. Si legge al par. 46 delle Conclusioni: (a)lla luce delle suesposte considerazioni possiamo concludere che, sebbene i contratti collettivi non costituiscano un ambito esente dall'applicazione del diritto dell'Unione (come, del resto, non sono totalmente esenti dal rispetto della legge, sul piano del diritto interno), l'autonomia della contrattazione collettiva merita un'adeguata tutela nell'ambito dell'Unione".

Non mancano esempi celebri di applicazione di tale modello. Quello verosimilmente più ricorrente in dottrina è il notissimo caso *Viking*<sup>6</sup>. È possibile seguirne i contorni nella dettagliata esposizione dell'Avv. gen. Pojares Maduro.

Nelle sue conclusioni del 23 maggio 2007, l'Avv. gen. Maduro tende a tracciare una netta distinzione concettuale fra il modello applicato dalla Corte in *Albany* e quello la cui applicazione egli suggerisce per il caso *Viking*. Tale differenza concettuale dipende, nelle parole dell'Avv. gen., dalla strutturale differenza fra la politica sociale e le politiche di concorrenza. Mentre la realizzazione degli obiettivi della politica sociale esige, per propria natura, l'esclusione della logica libero-concorrenziale, la medesima situazione non si verifica affatto nei rapporti tra politica sociale e libertà di circolazione. In tal caso, anzi, gli obiettivi delle due politiche possono non solo coesistere ma completarsi a vicenda.

Ne consegue che il modello della reciproca esclusione deve logicamente essere confinato a conflitti, per così dire, filosofici fra politiche dell'Unione, caratterizzati dall'opposizione fra obiettivi solidaristici e obiettivi liberisti. In tale ambito, esso è logicamente indotto dalla necessità di non realizzare alcuno di essi a detrimento completo dell'altro. Si legge nelle Conclusioni, al par. 27: "la preoccupazione alla base della sentenza *Albany* sembra essere stata quella di evitare una possibile contraddizione nel Trattato. Il Trattato incoraggia il dialogo sociale per la conclusione di contratti collettivi sulle condizioni di lavoro e le retribuzioni. Tale obiettivo sarebbe tuttavia gravemente pregiudicato se il Trattato proibisse al tempo stesso tali accordi per gli effetti che essi comportano sulla concorrenza". Di conseguenza, i contratti collettivi devono godere di una "limitata esclusione dall'applicabilità delle norme in materia di concorrenza".

---

<sup>6</sup> Corte giust. 1 dicembre 2007, causa C-438/05, in *Racc.*, p. I-10779.

Tale situazione non si verifica affatto rispetto ai conflitti fra obiettivi della politica di concorrenza e obiettivi delle libertà di circolazione. Sempre nel par. 27, l'Avv. gen. Maduro ha quindi rilevato che "(p)er contro, le disposizioni del Trattato in materia di libera circolazione non presentano tali rischi di contraddizione, dal momento che, come ho rilevato più sopra, le stesse possono essere conciliate con obiettivi di politica sociale".

Tale osservazione conduce quindi, inesorabilmente, alla conclusione che tali conflitti debbano trovare soluzione nell'ambito della logica del contemperamento. È nota la conclusione che ne trae l'Avv. gen. Poiché bisogna bilanciare due interessi aventi il medesimo valore giuridico ma occasionalmente collidenti, vale a dire la libertà di circolazione e la politica sociale, il bilanciamento implica un sindacato sui motivi dell'azione collettiva per vedere se una certa azione collettiva realizzi proporzionatamente finalità di carattere sociale e non interferisca sproporzionatamente nell'ambito della libertà di circolazione.

Non si tratta, è bene dire, di una soluzione metodologicamente ineccepibile. Pare, infatti, difficile sottoporre a bilanciamento un aspetto tipico del diritto di sciopero, e cioè la circostanza che esso nasce come libero nel fine. Nel limitare tale aspetto, pur nell'ambito di un conflitto con altro interesse avente pari valore, si finisce infatti con l'elidere del tutto la natura e lo scopo fondamentale di tale istituto di tutela sociale, andando, di conseguenza, ben al di là della semplice operazione logica di bilanciamento. Per questo motivo avrei forse ritenuto che anche il conflitto fra l'esigenza di tutela dei diritto di sciopero e quella soggiacente alla libertà di circolazione andasse più propriamente trattato applicando la logica dell'esclusione. Si vedrà nel prossimo paragrafo come considerazioni di questo tipo emergano talora nella giurisprudenza successiva. Indipendentemente dalla posizione che desidero prospettare nel merito, tuttavia, è evidente come, ai nostri fini, la sentenza *Viking* ben illustra l'opposizione fra due tecniche antitetiche di soluzione dei conflitti fra politiche dell'Unione.

VI. In termini anche più articolati, l'opposizione fra il modello dell'esclusione e quello del contemperamento emerge dalle conclusioni dell'Avv. gen. Trstenjak del 14 aprile 2010 nel caso *Commissione europea c. Repubblica federale di Germania*<sup>7</sup>, in relazione ad un potenziale conflitto fra esigenze di politica sociale e libera circola-

---

<sup>7</sup> Corte giust. 15 luglio 2010, causa C-271/08, in *Racc.*, p. I-7091.



zione dei servizi. In particolare, si trattava di vedere se la normativa sulle procedure di aggiudicazione di contratti pubblici si applicassero altresì ai contratti ad accordi quadro stipulati da enti pubblici territoriali relativamente alla previdenza complementare dei dipendenti, ovvero se gli organismi previdenziali potessero essere selezionati sulla base di una contrattazione collettiva, senza indire una gara di appalto.

Il Governo tedesco sosteneva, in proposito, l'inapplicabilità della normativa comunitaria sugli appalti ad accordi collettivi. Dato che le procedure di selezione del contraente erano state adottate dalle parti sociali esse si sarebbero sottratte all'applicazione della normativa sugli appalti per ricadere invece nell'ambito del principio di autonomia collettiva. Questa conclusione era fondata soprattutto sull'applicazione della tecnica di soluzione dei conflitti elaborata dalla Corte in *Albany*: quella della reciproca esclusione.

Un diverso approccio è stato però seguito dall'Avv. gen., il quale è partito dalla generale constatazione che la sentenza *Albany* non andasse intesa come una "deroga settoriale a carattere generale quanto all'applicabilità ai contratti collettivi delle norme di diritto primario in materia di concorrenza", ma che con essa "è stata affermata l'esistenza di un limite, immanente al diritto primario, quanto all'applicabilità dell'art. 81 CE in rapporto a contratti collettivi aventi un particolare contenuto".

Da ciò, peraltro, non si potrebbe dedurre altresì l'inapplicabilità delle regole che stabiliscono le libertà economiche fondamentali. L'Avv. gen. ha quindi prospettato l'esigenza di definire il conflitto sulla base non di un rapporto di mutua esclusione bensì sulla base di un rapporto di temperamento.

Lo snodo metodologico fondamentale di tale argomentazione si rinviene al par. 175: "(s)ussiste pertanto un conflitto tra il diritto fondamentale di negoziazione collettiva ed il diritto fondamentale di autonomia collettiva, da una parte, e le direttive 92/50 e 2004/18, dall'altra. Atteso che tali direttive traducono su un piano concreto i principi della libertà di stabilimento e della libera prestazione dei servizi, questo conflitto dovrà in primo luogo essere trattato e risolto, a livello di diritto primario, quale contrapposizione tra il diritto fondamentale di negoziazione collettiva nonché il diritto di autonomia collettiva, da un lato, e i principi della libertà di stabilimento e della libera prestazione dei servizi, dall'altro. In un passo successivo, la composizione raggiunta a livello di diritto primario dovrà essere trasposta sul piano delle norme secondarie, mediante un'interpreta-

zione delle direttive sugli appalti pubblici conforme al diritto primario”.

Peraltro, l'Avv. gen. notava l'inappropriatezza dell'approccio metodologico adottato in altre sentenze della Corte, quali, innanzi tutto, la sentenza *Viking*.

Conviene seguire tale interessante itinerario argomentativo:

Notava innanzi tutto, l'Avv. gen. come “l'approccio seguito nelle sentenze *Viking Line e Laval un Partneri* — secondo cui i diritti sociali fondamentali riconosciuti dal diritto comunitario non sono di per sé idonei a giustificare, nel rispetto del principio di proporzionalità, la restrizione di una libertà fondamentale, essendo invece sempre necessaria l'individuazione di una causa giustificativa, scritta o non scritta, inerente al diritto fondamentale di cui trattasi — si pone alquanto in opposizione con il principio dell'equivalenza gerarchica tra diritti fondamentali e libertà fondamentali. Un siffatto schema valutativo suggerisce infatti l'esistenza di un rapporto gerarchico tra libertà fondamentali e diritti fondamentali, nel quale tali diritti sono gerarchicamente subordinati alle libertà suddette e queste possono di conseguenza essere limitate solo con l'ausilio di una causa giustificativa scritta o non scritta” (par. 183 e 184).

A tale approccio, l'Avv. gen. contrapponeva quindi uno diverso, fondato sulla esigenza di stabilire un temperamento puro fra interessi giuridici dotati di pari tutela da parte dell'ordinamento. Si legge nel par. 188: “(q)ualora in un caso concreto una libertà fondamentale subisca una restrizione a seguito dell'esercizio di un diritto fondamentale, si dovrà ricercare un adeguato temperamento tra le due contrapposte posizioni giuridiche. A tale riguardo, se da un lato si deve partire dal presupposto che l'attuazione di una libertà fondamentale rappresenta un obiettivo legittimo, idoneo ad imporre dei limiti ad un diritto fondamentale, dall'altro però anche l'attuazione di un diritto fondamentale va ritenuta un obiettivo legittimo, capace di limitare una libertà fondamentale”.

Sulla base di tale metodologia, l'Avv. Gen. procedeva quindi ad esaminare i nessi di compatibilità fra l'esigenza di rispetto della normativa degli appalti e le esigenze sottese alla contrattazione collettiva per concludere che, nel caso di specie, la soddisfazione della prima non avrebbe significativamente impedito la realizzazione delle seconde.

VII. Vi sono quindi due modelli, logicamente antitetici, atti a disciplinare i rapporti fra le politiche dell'Unione. Uno di essi è fondato sulla reciproca esclusione tra politiche collidenti, mentre

l'altro tende piuttosto ad attuare un contemperamento. In ambedue, per espressa indicazione della giurisprudenza, trova applicazione lo strumento del bilanciamento. Profondamente diversa né è però l'utilizzazione. Nel primo modello, quello della reciproca esclusione, il bilanciamento ha la funzione di determinare il rispettivo ambito di applicazione delle politiche apparentemente in conflitto. Nel secondo modello, il bilanciamento serve piuttosto, in una prospettiva più consueta per l'analisi giuridica, a determinare il contenuto del contemperamento.

Il problema di determinare i nessi, vari e complessi, che possono instaurarsi fra politiche dell'Unione acquista oggi ulteriore rilievo alla luce della tendenza dell'ordinamento dell'Unione ad attenuare il tradizionale approccio analitico per penetrare nel terreno incognito di un sistema di tipo olistico. Esso si pone, in particolare, rispetto alla politica di concorrenza, tradizionalmente ricostruita in dottrina e giurisprudenza come quella più impenetrabile rispetto agli influssi provenienti dalle altre attività dell'Unione.

Proprio rispetto a tale politica, e alla sua tradizionale impermeabilità, si può peraltro cogliere un apparente paradosso, accentuato dalla mancata menzione degli obiettivi concorrenziali nell'art. 3 TUE. Sembra cioè paradossale che le libertà fondamentali, possono essere intaccate ad opera di politiche solidaristiche più di quanto non avvenga rispetto alla politica di concorrenza, la cui realizzazione non costituisce, come si è detto, uno degli obiettivi fondamentali dell'Unione.

Ci si potrebbe quindi chiedere se la logica dell'esclusività, alla quale è ispirata tradizionalmente la politica della concorrenza giustificata al fine di respingere il tentativo di relativizzarne gli obiettivi pur di fronte a conflitti con altre politiche che assumano, nel sistema degli obiettivi dei Trattati istitutivi, valore superiore a quelli concorrenziali.

Una ricerca empirica indurrebbe a rispondere alla questione in termini positivi. Non ci sono, infatti, nella giurisprudenza della Corte e nella casistica della Commissione segnali significativi circa la possibilità che esigenze estranee alla politica della concorrenza, di carattere, ad esempio, sociale, ambientale possano relativizzarne l'applicazione.

Un esempio in senso contrario viene dalla sentenza *Meca-Medina*<sup>8</sup>. Al di là delle vicende assai particolari che la caratterizzano - e che sembrerebbero dissuadere dal trarre da essa implicazioni di

---

<sup>8</sup> Corte giust. 18 luglio 2006, causa C-519/04 P, in *Racc.*, p. I-6991.

carattere generale — tale pronuncia sembra ispirata ad una logica diversa da quella dell'esclusività. Essa tende a suggerire che l'accertamento di compatibilità di una certa regolamentazione con le esigenze concorrenziali vada compiuta alla luce dei suoi obiettivi e di un nesso di proporzionalità rispetto all'esigenza del loro perseguimento<sup>9</sup>. Si tratterebbe quindi di una sorta di applicazione al campo della concorrenza di istituti e figure giuridiche, quale quella delle esigenze imperative, tradizionalmente utilizzate dalla Corte di giustizia come tecniche di temperamento fra diverse politiche dell'Unione ovvero fra politiche dell'Unione e competenze nazionali.

Se tale indicazione venisse generalizzata, i rapporti fra politica di concorrenza e altre politiche del trattato cesserebbero di essere governati solo sulla base del modello della reciproca esclusione. Si metterebbe in moto un virtuoso processo di mutua interazione che in parte ispira la soluzione dei conflitti fra altre politiche dell'Unione. Verrebbe alterato l'attuale assetto statico di interessi sul quale si fonda l'isolamento fra le politiche liberiste e quelle solidariste che è, verosimilmente, alla base della problematica filosofia economica dell'Unione.

#### SUMMARY

Conflict solving techniques are used by the ECJ to prevent conflict from arising between rules of the founding treaties, which assign different objectives to diverse competences transferred to the EU. Two models emerge from recent case law. The first is the model of the mutual exclusion. It has been applied by the ECJ to determine the respective scope of philosophically antitehtical competences such as, for example, competition and social policy. The second is the model of interests-balancing, classically applied by the ECJ to conflicts between fundamental freedoms and fundamental individual rights. The author argues that a wider application of this second model can help overcoming the paralyzing confrontation between liberist and solidarist competences which coexist in the overall system of the founding treaties.

---

<sup>9</sup> Richiamando la sentenza *Wouters* (Corte giust. 19 febbraio 2002, causa C-309/99, in *Racc.*, p. I-1577, par. 97), la Corte afferma: "Occorre rilevare inoltre che la compatibilità di una regolamentazione con le norme comunitarie in materia di concorrenza non può essere valutata in astratto ... Ogni accordo tra imprese o ogni decisione di un'associazione di imprese che restringa la libertà d'azione delle parti o di una di esse non ricade necessariamente sotto il divieto sancito all'art. 81, n. 1, CE. Infatti, ai fini dell'applicazione di tale disposizione ad un caso di specie, occorre innanzi tutto tener conto del contesto globale in cui la decisione dell'associazione di imprese di cui trattasi è stata adottata o dispiega i suoi effetti e, più in particolare, dei suoi obiettivi. Occorre poi verificare se gli effetti restrittivi della concorrenza che ne derivano ineriscano al perseguimento di tali obiettivi ... e siano ad essi proporzionati" (par. 42).