

# DIRITTI FONDAMENTALI E DIRITTI SOCIALI. UNA RIFLESSIONE FRA DUE CRISI.

Di Giuseppe Vettori

Professore ordinario di Diritto civile dell'Università di Firenze

*SOMMARIO: 1. Uno sguardo al passato. - 2. Libertà economica e dignità sociale in Italia e in Europa nell'ultimo decennio del 900. - 3. Libertà economiche e diritti sociali nel primo decennio del secolo. La seconda crisi. - 4. L'economia sociale di mercato e il Trattato di Lisbona. - 5. Le questioni aperte e il valore concreto della coesione sociale.*

## 1. Uno sguardo al passato.

Nei primi anni dell'ultimo decennio del 900 la crisi economica aveva reso necessario una delle più consistenti manovre economiche della storia della Repubblica, sia per entità che per mezzi impiegati, giunti sino al prelievo dai conti bancari dei cittadini di una somma percentuale da destinare alle casse dello Stato<sup>1</sup>.

Ad essa si unì un profondo mutamento che dette avvio ad una fase politica nuova<sup>2</sup>, ebbe rilievo sullo stesso sistema delle fonti, stretto fra il declino del codice, la centralità sempre più marcata della Costituzione, il consolidarsi dell'ordine comunitario e della funzione determinante della magistratura.

Tutto ciò influì con forza sul diritto dei privati. Dalla rilevanza giuridica della persona come entità sociale, sulla quale si era fondata la stessa democra-

<sup>1</sup> G. VETTORI (a cura di), *Persona e Mercato. Lezioni*, Padova, 1996.

<sup>2</sup> V. la bella analisi di P. GROSSI, *Novecento giuridico: un secolo post-moderno*, Università degli Studi Suor Orsola Benincasa, Napoli, 2011.

zia pluralista voluta dai costituenti<sup>3</sup>, al tema complesso dei diritti sociali riconosciuto da tutte le costituzioni del dopoguerra ma minacciato dalla contingenza economica<sup>4</sup>. Al ruolo dello Stato e del mercato ripensato in quegli anni in modo radicale<sup>5</sup>.

Tutto ciò evocava una rilettura attenta della costituzione economica<sup>6</sup>. Per una serie di motivi chiari.

Negli anni 60 e 70, durante i governi del centro-sinistra aveva dominato un'ideologia che individuava "il nucleo essenziale delle regole nell'intervento pubblico nell'economia, attribuendo alla volontà politica il compito della stessa definizione dello sviluppo economico, con conseguente sovrapposizione di un modello giuridico ai meccanismi del mercato". "Lo schema autorità-libertà era applicato all'economia non per garantire regole e correttivi al mercato, ma per dirigere le scelte degli imprenditori verso fini prestabiliti dal potere politico"<sup>7</sup>. Il quadro mutò a partire dagli anni 80 quando ci si rese conto di alcuni fatti decisivi. Il peso complessivo degli interventi pubblici era diventato tale da soffocare il mercato, lo Stato sociale non era più in grado di sostenere i propri compiti, la rivoluzione tecnologica aveva mutato il volto della società, l'integrazione europea esigeva coerenza con le finalità dei Trattati che, dopo l'Atto unico del 1986, imponevano un'apertura del mercato interno e una drastica riduzione dell'organizzazione pubblica e dei regimi amministrati.

Il mutamento fu radicale e condusse ad un esito preciso. Il "riconoscimento del mercato come principio istituzionale centrale dell'ordinamento

dell'economia" e la "riqualificazione dell'intervento pubblico diretto principalmente a dettare regole al mercato senza sostituirlo nel ruolo di guida del processo economico"<sup>8</sup>. Un principio che prese forma negli anni novanta con la legislazione a tutela della concorrenza, del mercato e dei consumatori ma che esigeva un chiarimento di fondo.

Non ci fu un ritorno alla concezione classica del capitalismo.

Lo Stato sociale resse come principio costituzionale connaturale alla nostra forma istituzionale ove democrazia pluralista e Stato sociale formano un binomio inseparabile, ma mutò volto rispetto al passato. Fu chiaro che l'intervento diretto dello Stato non poteva essere più l'unico meccanismo di realizzazione del Welfare, ma dovevano integrarsi fra loro regole pubbliche e meccanismi spontanei per comporre un equilibrio tracciato con sicurezza da Luigi Mengoni.

Al mercato si doveva "riconoscere il compito di determinare, sia pure con margini di flessibilità, i limiti di *compatibilità economica* entro i quali l'azione politica deve contenere, selezionandoli, il soddisfacimento dei bisogni e delle domande espresse dalla società civile". L'etica sociale doveva tener conto di questi limiti occupandosi della distribuzione della ricchezza, ma anche della sua produzione. L'argomentazione giuridica non poteva ridursi all'analisi economica perché nella costituzione debbono essere temperate tre finalità primarie: economicità, giustizia sociale e libertà individuale in un rapporto di "tensione che, mediante la regola del diritto, deve essere convertito in un rapporto di equilibrata integrazione".

Un equilibrio che deve tener conto di un dato essenziale. "*Le aspettative nei confronti dello Stato sociale, fondate sui valori personali tutelati dalla Costituzione, non possono essere realisticamente definite senza il riferimento al concetto di fattibilità economica. Se si supera tale limite lo Stato sociale rovina su se stesso*".<sup>9</sup>

Da qui un significato nuovo e diverso della solidarietà che non esprime doveri autonomi ma "criteri di valutazione dell'adempimento esatto di obblighi giuridici o limiti all'esercizio di diritti soggettivi". Solidarietà come forza di cambiamento che si inserisce tra i criteri guida dello sviluppo" in guisa da armonizzarlo con i valori soggettivi di cui è portatore il fattore lavoro", profondamente mutato nei presupposti essenziali. Una solidarietà che non ha più "i contenuti di un'opposizione di principio all'organizzazione imprenditoriale del lavoro, ma è il risultato di una negoziazione collettiva dei corret-

<sup>3</sup> A. BALDASSARRE, voce *Diritti inviolabili*, in *Enc. Giur.*, IX, Roma, 1989, 1 ss.; Id. voce *Diritto sociali*, ivi; A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali*, Padova, 1985. Un concetto depurato da elementi naturali (di origine religiosa) o funzionali (di origine laica) e perciò capace di porsi al di sopra di ogni potere pubblico compreso quello legislativo sì da instaurare appunto un rapporto di dipendenza con il principio democratico. Una entità dotata di alcune situazioni immodificabili che si identificano con la forma stessa dello Stato ed altre da salvaguardare, non in modo assoluto, ma tramite il confronto con altri valori, salvo il rispetto di un contenuto essenziale.

<sup>4</sup> A. BALDASSARRE, *Diritti inviolabili e diritti sociali*, in G. Vettori, (a cura di), *Persona e Mercato*, cit., p. 27

<sup>5</sup> v. in particolare N. IRTI, *L'ordine giuridico del mercato*, Roma-Bari, 2004.

<sup>6</sup> L. MENGONI, *Persona e iniziativa economica privata nella Costituzione*, in G. Vettori (a cura di), *Persona e Mercato*, cit., p. 34 ss. La cornice normativa era chiara. Dal titolo III della Carta (artt. 35-47) ai principi fondamentali (artt. 2, 3, 4) dalle norme sulle prestazioni obbligatorie (art. 23), al dovere di contribuzione (art. 53), dal rapporto necessario fra spese ed entrate (art. 81), alla cessione di sovranità (art. 11) che aveva consentito la partecipazione all'Unione europea Più delicato era precisare i tratti della conformazione dell'economia da parte della nostra legge fondamentale e l'unica scelta possibile era quella di storicizzare il testo

<sup>7</sup> L. MENGONI, *op.cit.*, p. 34.

<sup>8</sup> L. MENGONI, *op. cit.*, p. 36.

<sup>9</sup> L. MENGONI, *op.cit.*, p. 36



tivi, adattamenti, compensazioni occorrenti per salvaguardare i diritti umani dei lavoratori e per evitare abusi e discriminazioni a danno dei più deboli. Un contesto che “tende a spostare il baricentro delle relazioni industriali dal conflitto alla partecipazione”<sup>10</sup>.

Non mancarono su questo tema, durante un Seminario fiorentino, opinioni diverse sulle vie da percorrere.

Per alcuni il riferimento alla Persona e al Mercato doveva essere privato di ogni suggestione condizionante per affidare alla norma un compito essenziale. Scomporre la persona “nella pluralità di specifici e determinati interessi di volta in volta reputati meritevoli o immeritevoli di tutela” e dall’altro convertire il mercato “da luogo della spontaneità degli affari in sistema di relazioni e di scambi costruito e governato dalla legge”<sup>11</sup>. Emergeva da ciò l’autonomia delle regole dello scambio rispetto alle istanze di protezione sociale della persona che dovevano essere risolte all’esterno, fuori dal mercato<sup>12</sup>.

Altri posero in luce un quadro diverso. Si sottolineò la necessità di abbandonare un metodo basato sull’economia pianificata per aprirsi ad interventi contro forme di monopolio e di sopraffazione<sup>13</sup>. Si sottoposero ad un’analisi attenta la proprietà<sup>14</sup>, l’iniziativa economica<sup>15</sup>, la disciplina della concorrenza<sup>16</sup>, il contratto<sup>17</sup>.

La conclusione alla fine di una specifica riflessione comune sul tema fu netta<sup>18</sup>.

Emergeva dalla evoluzione normativa e sociale una realtà nuova. “Una forte rivendicazione di diritti della persona con contenuto economico, sino a riconoscere posizioni differenziate a vari soggetti che dovevano essere ordinate in un nuovo contesto. Tutto ciò lasciando alla politica la scelta “del ruolo della libera gara e dell’intervento statale più consono alla necessità dei tempi”, ma *affidando al pensiero giuridico il compito di ordinare “le nuove e più efficienti tutele delle situazioni civili ed economiche*

*della persona, tramite un’opera di attenta ricomposizione del sistema”*<sup>19</sup>.

## 2. Libertà economica e dignità sociale in Italia e in Europa nell’ultimo decennio del 900.

Esiste un documento che agevola l’analisi delle modalità di tutela che la Corte Costituzionale ha assicurato nell’ultimo decennio del 900 per diritti sociali di prestazione (alla retribuzione, assistenza, previdenza)<sup>20</sup>.

Da una lettura delle sentenze sulla tutela dei lavoratori, minori, disabili, stranieri da un’analisi del principio di solidarietà, del diritto di proprietà e del dovere tributario emerge una visione sufficientemente chiara. Vi sono nella Costituzione situazioni che hanno la prerogativa dell’invulnerabilità, ma che sono diritti soggettivi in modo peculiare perché la loro conformazione è affidata al legislatore a differenza dei diritti di libertà immediatamente applicabili<sup>21</sup>. Sicché la Corte costituzionale, quando fa riferimento alla dignità della persona o a formule simili, utilizza il concetto in modo diverso, a seconda che si voglia esprimere un nucleo di intangibilità di ogni diritto fondamentale o una aspettativa o proiezione sociale della persona.

Nel primo caso, ad esempio, la salute, la segretezza, la privacy nel bilanciamento con altre esigenze non possono essere comprese sino a incidere su di un ambito inviolabile occupato dalla dignità. La libertà di coscienza, anche religiosa, rappresenta un aspetto ineliminabile. Nuovi diritti emergono dall’applicazione dell’art. 2 e dalle norme che indicano le libertà fondamentali.

D’altra parte il richiamo della pari dignità sociale consente operazioni diverse<sup>22</sup>. La tutela dell’eguaglianza formale e del divieto di discriminazione (art.3 1 comma) opera come canone assoluto<sup>23</sup>. Il

<sup>19</sup> G. VETTORI, *op. cit.*, 16-17 ; *Id.*, *Diritto dei contratti e costituzione europea*, Milano, 2005; *Diritto privato e ordinamento comunitario*, Milano, 2009; *Contratto e rimedi*, 2 ed., Padova, 2010.

<sup>20</sup> Corte costituzionale, Servizio studi, *La tutela dei “soggetti deboli” come esplicazione dell’istanza solidaristica nella giurisprudenza costituzionale*, a cura di M. Bellocci e P. Passaglia con aggiornamento di A. De Tura, Roma, 2009.

<sup>21</sup> v.G.ALPA, *Dignità. Usi giurisprudenziali e confini concettuali*, in *Nuov. Giur. Civ. comm.*, 1997, p. 415 ss.

<sup>22</sup> M. LUCIANI, *Diritti sociali e integrazione europea*, in *Politica dir.*, 2000, p. 367 ss.; M. PANEBIANCO, *Bundesverfassungsgericht, dignità umana e diritti fondamentali*, in *Diritto e società*, 2002, p. 151; A.RUGGERI e A. SPADAI, *Dignità dell’uomo e giurisprudenza costituzionale*, in *Politica dir.*, 1991, p. 343 ss.

<sup>23</sup> v. da ultimo D. MAFFEIS, *Il contraente e la disparità di trattamento fra le parti*, in *Riv. dir. priv.*, 2006, pp.281-312.

<sup>10</sup> L. MENGONI, *op.cit.*, p. 40-41.

<sup>11</sup> N. IRTI, *Intervento*, in G. Vettori(a cura di), *Persona e mercato*, cit. p. 93; e in *Riv. dir. priv.*, I, 1995, p. 289ss.

<sup>12</sup> Sulle stesse posizioni P. SCHLESINGER, in G.Vettori, *cit.*, p. 109 per il quale lo stato sociale si realizza fuori dal mercato e non nel mercato.

<sup>13</sup> P. PERLINGIERI, in G. Vettori, *cit.*, p. 114.

<sup>14</sup> D. SORACE, *La proprietà nella costituzione economica*, in G. Vettori, *cit.*, p.45,

<sup>15</sup> M. NUZZO, *Limiti dell’autonomia contrattuale e disciplina costituzionale dei rapporti economici*, in G. Vettori, *op. cit.*, p.57

<sup>16</sup> C. MALINCONICO, *La disciplina della concorrenza e del mercato in Italia*, in G. Vettori, *op. cit.*, p. 65 ss.

<sup>17</sup> G. BENEDETTI, *Il contratto*, in G. Vettori, *op.cit.*, p.77.

<sup>18</sup> G. VETTORI, ( a cura di), *Persona e Mercato*, cit., p. 15-17.



principio dell'eguaglianza sostanziale (art. 3 2° comma) consente di individuare precisi diritti dei lavoratori ( art. 36 e 38), di estendere i diritti di cittadinanza e di assistenza con alcune sentenze additive, di isolare il diritto sociale all'abitazione come "bene primario che deve essere adeguatamente e concretamente tutelato dalla legge"<sup>24</sup>. Tutto ciò sottolineando che tali diritti come tutti i diritti sociali tendono ad essere realizzati in proporzione delle risorse della collettività, sicché "solo il legislatore, misurando le effettive disponibilità e gli interessi con esse gradualmente soddisfattibili, può razionalmente provvedere a rapportare mezzi a fini e costituire puntuali fattispecie giustiziabili espressive di tali diritti fondamentali"<sup>25</sup>. Con il limite irrinunciabile del rispetto della dignità.

Ne risulta un quadro sufficientemente chiaro<sup>26</sup>.

I diritti fondamentali di libertà, sono direttamente applicabili e possono essere limitati solo con leggi generali e per realizzare altri interessi costituzionali altrettanto fondamentali e generali<sup>27</sup>. I diritti sociali di prestazione sono considerati inviolabili, possono essere conformati nel loro contenuto dal legislatore ordinario in attuazione dell'art. 3 2° comma<sup>28</sup>, ed essere oggetto di bilanciamento con altri diritti e interessi da parte della attività giurisdizionale per individuare nuove situazioni tutelabili. Esiste un nucleo irriducibile delle situazioni protette dalla Costituzione, come ambito inviolabile della dignità sociale della persona.

Il quadro normativo e giurisprudenziale è diverso nel diritto comunitario<sup>29</sup>.

Nel Trattato di Amsterdam i diritti sociali "hanno conquistato la qualifica di *diritti fondamentali* al pari di quelli di libertà", ma ciò non ha "consentito di rovesciare l'impressione di una notevole timidezza sul punto dato che tali situazioni non sono un limite o una finalità dell'azione comunitaria e degli Stati". I quali "si impegnano solo a tenerli presenti" mentre l'obiettivo dell'Unione erano in quel contesto "alcuni interessi generali oggettivi" (occupazione, protezione sociale adeguata, dialogo sociale). Sul punto del resto le opinioni erano e sono diverse.

Per alcuni la migliore configurazione era quella attuale in cui l'Unione non si è occupata, secondo il

desiderio degli stessi Stati di politiche fiscali, sanità, pensioni, istruzione e ordine pubblico. Ciò perché "bisogna preferire i fatti ai miti, una democrazia pragmatica piuttosto che utopica" e tendere casomai verso un federalismo futuro.<sup>30</sup>

Altri hanno osservato che non si può separare a lungo la regolazione economica e monetaria affidata alla UE e i provvedimenti sullo stato sociale e le tasse di competenza dei governi senza incidere sui fondamenti stessi della democrazia che esige forme di incidenza concreta sulle questioni sociali. Sicché, secondo questa tesi, i tempi sono maturi per sviluppare l'altro pilastro istituzionale, quello popolare<sup>31</sup>, carente in Europa da sempre<sup>32</sup>.

D'altra parte sono state significative in quel periodo alcune sentenze della Corte di Giustizia ove il principio della Dignità è prevalso sulle libertà economiche nel caso Omega<sup>33</sup>, si è dato rilievo alla di-

<sup>30</sup> A. MORAVCSIK, *Yves Mény e Andrew Moravcsik discutono di democrazia europea*, in *Riv. bim. cultura e politica*, Il Mulino, 3, 2009, p. 457. Moravcsik osserva che solo una piccola parte di provvedimenti normativi provengono dalle istituzioni europee (9-15%) e sono comunque recepiti tramite processi interni ai singoli Stati. I sondaggi mostrano una fiducia nell'Europa spesso superiore agli Stati mentre la mancanza di democrazia è spesso sollevata dalle formazioni estreme della sinistra e della destra. I voti contrari espressi nei referendum sul Trattato costituzionale sono spesso dettati da motivazioni locali.

<sup>31</sup> Y. MÉNY, in *Yves Mény e Andrew Moravcsik*, op. Cit., p. 460-461, 464-466. Osserva Mény che la "camicia di forza" imposta dall'Europa favorisce alcune ideologie e alcuni partiti ispirati e ne penalizza altri. Genera scontenti fra gli elettori che finiscono per privilegiare posizioni estreme. Urta contro un dato di fondo. Le scelte economiche in una democrazia matura devono essere oggetto di dibattito e decisioni condivise, sicché la scelta è netta. O si riportano quelle decisione in un ambito nazionale o si democratizzano le sfere decisionali sopranazionali. L'impossibilità della prima ipotesi induce a percorrere forzatamente la seconda. Tutto questo non comporterebbe affatto l'adozione di politiche sociali "predisposte e finanziate dalla Unione" che sarebbe un disastro, ma la ricerca di forme decisionali democratiche nel governo dell'economia rafforzata dalla supremazia del diritto. Certo è che l'Europa ha dedicato molti sforzi nella elaborazione di controlli e bilanciamenti nel percorso costituzionale che è uno dei pilastri di un assetto democratico.<sup>32</sup>

<sup>32</sup> V. M. FIORAVANTI, *Costituzionalismo. Percorso della storia e tendenze attuali*, Roma-Bari, 2009, p.134 ss. Il processo costituente europeo non è sorto come discontinuità di un regime abbattuto (come è stato invece per le rivoluzioni del '700 e le costituzioni del '900), ma entro uno scenario federalistico che è nella storia stato in passato scandito da due tratti precisi. L'inserimento nel "processo di approvazione dei Trattati in modo sempre più incisiva della voce popolare diretta" e la disapplicazione da parte dei giudici del diritto degli Stati incompatibile con l'assetto sopranazionale, come è avvenuto negli USA nel corso di oltre un secolo successivo alle prime proclamazioni.

<sup>33</sup> Caso 36/02 [2004] ECR I-09609 (ECJ) La fattispecie è nota. Si è dovuto accertare la compatibilità con il diritto comunitario di attività che comportano l'utilizzo di giochi basati sull'uccisione simulata di persone. Omega era titolare di un contratto di franchising con una società inglese che produceva e

<sup>24</sup> Corte Cost., 7 aprile 1988, n. 404.

<sup>25</sup> Corte cost., 18 maggio 1989, n. 252 e Corte Cost., 18 aprile 1996, n. 121.

<sup>26</sup> Già delineato in G. VETTORI, *Diritto privato e ordinamento comunitario*, cit., p. 167 di cui si riproduce il contenuto.

<sup>27</sup> Corte cost., 6 maggio 1996, n. 141.

<sup>28</sup> V. la bella ricostruzione di S. RODOTÀ, *Diritti e Libertà nella storia d'Italia. Conquiste e conflitti 1861-2011*, Donzelli, 2011, p. 98 ss.

<sup>29</sup> S. GAMBINO, *Diritti fondamentali europei e Trattato costituzionale*, in *Politica dir.*, 2005, p. 3 ss.



sparità di potere nel caso Courage<sup>34</sup>, si sono ritenute prevalenti, nel caso Albany,<sup>35</sup> le finalità sociali dei Trattati rispetto alla libertà di concorrenza<sup>36</sup>.

### 3. Libertà economiche e diritti sociali nel primo decennio del secolo. La seconda crisi.

Come è stato osservato la crisi di fine decennio è stata una gravissima crisi di re-distribuzione<sup>37</sup>. Da sempre le società ordinate hanno funzionato “quan-

commercializzava le attrezzature usate legalmente in quel paese. Il Sindaco di Bon ha vietato tale attività in quanto contraria all'ordine pubblico e ciò ha determinato un ricorso alla Corte federale che ha confermato il giudizio negativo, ma ha richiesto l'intervento della Corte di Giustizia per valutare la compatibilità con il Diritto comunitario della questione e per accertare se la facoltà degli Stati di limitare le libertà fondamentali (in questo caso di libera circolazione dei beni e di prestazione dei servizi) “sia subordinata alla condizione che tale restrizione si basi su di una concezione del diritto comune a tutti gli Stati”. L'avvocato Generale ha accertato che, tranne la Germania, tutti gli Stati nazionali considerano la dignità un principio costituzionale ma non un precetto autonomamente azionabile. Un concetto di genere che può essere specificato mediante l'ordine pubblico che i singoli Stati sono liberi di valutare, salvo un controllo della Unione Europea in presenza di “una minaccia effettiva e abbastanza grave per uno degli interessi fondamentali della collettività” che si reputa presente nel nostro caso. La Corte di Giustizia ha seguito lo stesso orientamento e ha precisato che il rispetto della dignità umana è un principio generale del diritto comunitario idoneo a limitare una libertà fondamentale tramite la nozione di ordine pubblico che la Costituzione nazionale intende assicurare nel proprio territorio. Da qui la decisione di non contrarietà del divieto.

<sup>34</sup> Caso 453/99 del 20 settembre 2001, in *Foro it.* 2002, c. 75 ss; v. anche G. VETTORI, *Diritto dei contratti e “costituzione” europea*, op. cit., p. 163 ss. Una Corte inglese aveva formulato il quesito se un contraente di un'intesa restrittiva della concorrenza potesse chiedere tutela nei confronti dell'altra parte che aveva imposto una clausola ingiustamente vantaggiosa. La pretesa era sembrata al giudice nazionale in contrasto con il principio che non si può trarre beneficio dal proprio comportamento illecito, e tale è senz'altro l'adesione ad un'intesa illecita per contrasto con la normativa comunitaria. Da qui la richiesta di intervento della Corte di Giustizia. La quale ha ricordato, anzitutto, che i Trattati hanno dato vita ad un ordinamento integrato nei sistemi nazionali, che crea diritti direttamente o tramite l'imposizione di obblighi, e ha risposto poi che la tutela non può essere esclusa a priori in base al diritto dell'Unione purché il giudice nazionale tenga in conto una serie di elementi di valutazione. Quali il contesto giuridico ed economico nel quale le parti si trovano, il rispettivo comportamento, l'eventuale posizione di inferiorità grave di una nei confronti dell'altra, tale da compromettere o da annullare la libertà di negoziare.

<sup>35</sup> v. sul punto S. GIUBBONI, *Diritti sociali e mercato. La dimensione sociale dell'integrazione europea*, Bologna, 2003, in part. p. 227; Id., *Solidarietà e concorrenza: conflitto o concorso?*, in *Mercato conc. reg.*, 2004, 1, p. 75 ss.

<sup>36</sup> v. sul punto S. GIUBBONI, *Diritti sociali e mercato. La dimensione sociale dell'integrazione europea*, cit.; Id., *Solidarietà e concorrenza: conflitto o concorso?*, cit.

<sup>37</sup> E. BERSELLI, *L'economia giusta*, Torino, Einaudi, 2010, p. 37 ss.

do sono riuscite a distribuire con sufficiente equità il benessere realizzato con l'attività economica complessiva.”

Negli anni 50-60 ciò è stato possibile con un aumento elevato di produzione, dopo, specialmente in Italia con la creazione sistematica di nuova moneta e con ricorso all'indebitamento pubblico per realizzare le finalità sociali programmate. Ancora in un periodo successivo, sino al presente, con politiche di sostegno della domanda attraverso l'incentivo dell'indebitamento privato. Basta pensare all'espansione dei mutui *subprime* delle carte di credito *revolving*, del credito al consumo che hanno determinato mitologie collettive sulla disponibilità di moneta “virtuale” responsabile in gran parte della grande bolla finanziaria. “I mutui e i debiti di cattiva qualità sono stati cartolarizzati e macinati in prodotti finanziari “tossici” che hanno ben presto determinato l'avvelenamento del circuito finanziario”<sup>38</sup>. Gli Stati hanno delegato a soggetti privati la loro funzione sovrana di batter moneta e consentito l'immissione di titoli basati sul nulla che hanno determinato la Grande depressione che tutti conosciamo.

Il primo segnale si ebbe sul finire dello'estate del 2007 quando una piccola banca inglese, la Northern Rock, chiese un sostegno alla Banca d'Inghilterra, palesando le sue difficoltà. Il fenomeno dilagò in modo travolgente e invasivo e da lì il panico, la corsa agli sportelli, il fallimento di Banche e Istituti primari, l'intervento enorme degli stati per arginare il disastro l'inizio nell'anno successivo di una recessione gravissima in tutto il mondo.

Non è un caso, forse, che le maggiori asimmetrie fra l'integrazione economica e la protezione sociale in Europa sia emersa proprio in quegli anni in alcune sentenze della Corte di Giustizia che sono da tempo all'attenzione dei più attenti commentatori. Viking<sup>39</sup>, Ruffert<sup>40</sup>, Laval<sup>41</sup>, sino alla più recente Commissione contro Repubblica federale di Germania<sup>42</sup> hanno posto in luce due aspetti essenziali.

In primo luogo le tensioni derivate dalle condizioni di lavoro molto diverse fra gli Stati membri. In secondo luogo il fatto che oramai il campo di estensione del diritto comunitario si estende al contenzioso collettivo di lavoro<sup>43</sup>.

<sup>38</sup> E. BERSELLI, op.cit., p. 40; e G. RUFFOLO, *Lo specchio del diavolo. Storia dell'economia dal Paradiso terrestre all'inferno della finanza*, Torino, Einaudi, 2006.

<sup>39</sup> C-438/05 dell'11 dicembre 2007.

<sup>40</sup> C-346/06 del 3 aprile 2008.

<sup>41</sup> C-341/05 del 18 dicembre 2007.

<sup>42</sup> C-271/08 del 15 luglio 2010.

<sup>43</sup> M. MONTI, *Una nuova strategia per il mercato unico. Al servizio dell'economia e della società europea. Rapporto al Presidente della Commissione europea José Manuel Barroso 2010*, in [www.europa.eu](http://www.europa.eu), traduzione italiana, p. 74



Nel caso Viking la Corte reputa gli Stati liberi di disciplinare i diritti sociali e lo sciopero ma obbliga a rispettare il diritto comunitario, il quale, per effetto di molti documenti interni e internazionali, riconosce l'azione collettiva come diritto fondamentale<sup>44</sup>. Tutte le altre sentenze dopo aver riconosciuto il diritto fondamentale all'azione collettiva fanno prevalere nel bilanciamento la libertà economica di libero stabilimento in alcuni casi e di libera concorrenza nell'altro. Il che ha riproposto le divisioni fra chi crede in una maggiore integrazione e chi considera "la tutela delle libertà economiche e la eliminazione delle barriere nazionali un modo per aggirare o diminuire i diritti sociali tutelati a livello nazionale"<sup>45</sup>.

Da qui la preoccupazione e l'intervento delle Istituzioni comunitarie.

Nella lettera di Barroso a Monti<sup>46</sup> per commissionare un rapporto sulle strategie di rilancio del Mercato Unico si indica una priorità. Studiare i modi e le forme per un "mutuo" rafforzamento tra il mercato e la dimensione sociale dell'economia perché solo una maggiore attenzione ai diritti sociali a livello europeo può impedire la disaffezione verso l'integrazione economica ed evitare uno sfaldamento che minerebbe le radici stesse della Unione.

La risposta di Monti su questo punto è chiarissima nel formulare alcune raccomandazioni proprio sulla direttiva sul distacco dei lavoratori e sul diritto di sciopero. Si chiede che la prima sia chiarita sì da consolidare "la diffusione di informazioni sui diritti e gli obblighi dei lavoratori e delle imprese, la cooperazione amministrativa e le sanzioni," nel quadro

<sup>44</sup> Da qui il problema del bilanciamento fra tale diritto e le libertà economiche, come quella di stabilimento che può essere limitata da ragioni di interesse generale, con misure proporzionate e senza andare al di là di una tutela necessaria di prerogative personali. Il giudice di rinvio e la Corte devono insomma realizzare un giusto equilibrio fra libertà di stabilimento, protezione sociale e tutela della concorrenza. Nell'ultima sentenza sul tema si doveva decidere sulla legittimità di un accordo collettivo tedesco che affidava ad un fondo la realizzazione di misure concordate di previdenza a favore di dipendenti locali. Si prende atto che le clausole dei contratti collettivi non sono escluse dall'ambito applicativo del diritto comunitario e che il diritto fondamentale di negoziazione collettiva, oramai riconosciuto da sentenze precedenti, può essere sottoposto a talune restrizioni. Si ricorda che nel caso Albany tali accordi erano stati esentati dal rispetto del divieto di intese restrittive ma si reputa che essi siano soggetti alla normativa degli appalti pubblici. Sicché dopo aver bilanciato l'interesse al miglioramento delle pensioni, l'attuazione della libertà di stabilimento e l'apertura alla concorrenza nell'Unione europea si conclude che "la salvaguardia degli elementi di solidarietà non è per sua natura inconciliabile con l'applicazione di una procedura di aggiudicazione di appalto", perché l'esigenza mutualistiche possono essere garantite da un'impresa di assicurazione prescelta dopo una gara di appalto.

<sup>45</sup> M. MONTI, *op. ult. cit.*

<sup>46</sup> Lettera di incarico (a Mario Monti) del Presidente della Commissione europea del 20 ottobre 2009, in [www.europa.eu](http://www.europa.eu)

delle libertà economiche garantite. Si consiglia di inserire, in un atto che chiarisca l'interpretazione della Direttiva, una disposizione che garantisca il diritto di sciopero sul modello dell'art. 2 del Regolamento (CE) n. 2679/98 del Consiglio e un meccanismo per la composizione informale delle vertenze di lavoro relative all'applicazione della direttiva"<sup>47</sup>.

Due comunicazioni della Commissione dell'ottobre 2010 completano il quadro.

In una<sup>48</sup> sono contenute 50 proposte per dare un disegno preciso ad una disciplina giuridica che attui in concreto un'economia sociale di mercato altamente competitiva fra le quali una "proposta legislativa destinata a migliorare l'attuazione della direttiva sul distacco dei lavoratori che potrebbe comprendere, o essere integrata, da un chiarimento sull'esercizio dei diritti sociali fondamentali nel contesto delle libertà economiche del mercato unico". D'altra parte si assegna valore fondamentale alla Carta dei diritti e alla "clausola sociale orizzontale" contenuta nell'art. 9 del Trattato sul funzionamento dell'Unione, che consente "di valutare la pertinenza di tutte le misure politiche in funzione delle loro conseguenze sociali". Infine si delinea una strategia precisa: "rafforzare l'economia sociale di mercato riposizionando le imprese e i cittadini europei al centro del mercato unico per ritrovare la fiducia; elaborare politiche di mercato al servizio di una crescita sostenibile ed equa; predisporre gli strumenti per un'adeguata *governance*, il dialogo, il partenariato e la valutazione". Tutto ciò da inserire in un Atto per il mercato unico da sottoporre ad un dibattito in tutta Europa.

La seconda Comunicazione<sup>49</sup> si propone l'obiettivo della piena ed effettiva attuazione della Carta "nel nuovo contesto giuridico delineatosi in seguito all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona". Richiama il suo ambito operativo, senza far cenno della distinzione fra diritti e principi, nel suo ambito interno ed esterno. Sottolinea la necessità di una cultura dei diritti, il carattere assoluto "di alcuni di essi e le possibilità di limitazioni che devono essere previste dalla legge, rispettare il contenuto essenziale dei diritti e il principio di proporzionalità, essere necessarie e rispondere effettivamente a finalità di interesse generale riconosciute dall'Unione o

<sup>47</sup> M. MONTI, *op. cit.* p. 77

<sup>48</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni. Verso un atto per il mercato unico. Per un'economia sociale di mercato altamente competitiva. 50 proposte per lavorare, intraprendere e commerciare insieme in modo più adeguato, Bruxelles, 27 ottobre 2010 COM(2010) 608 definitivo in [www.europa.eu](http://www.europa.eu)

<sup>49</sup> Strategia per un'attuazione effettiva della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, Bruxelles, 19 ottobre 2010, COM(2010) 573 in [www.europa.eu](http://www.europa.eu)



all'esigenza di proteggere i diritti e le libertà altrui". Si propone di integrare la Carte nel processo legislativo, di garantirne il rispetto da parte degli Stati membri, di predisporre una relazione annuale sulla sua applicazione.

#### 4. L'economia sociale di mercato e il Trattato di Lisbona.

Il nuovo articolo 3 del Trattato di Lisbona afferma che l'Unione si adopera per uno sviluppo sostenibile basato su una crescita economica equilibrata e un'economia sociale di mercato fortemente competitiva.

Come è stato osservato non si tratta di una formula vuota ma di una clausola generale che deve essere tradotta in un principio e in regole applicative. Con essa si riconoscono i meriti dell'economia di mercato nello sviluppo, ma la concorrenza che era nei precedenti Trattati un principio fondamentale è declassata da valore a strumento. Si rifiutano formule di dirigismo mentre lo Stato deve proteggere il mercato e non le imprese per impedire i suoi fallimenti e deve assicurare quella protezione capace di accentuare la coesione sociale.

Di essa occorre dunque esaminare i caratteri, le origini storiche, l'operatività concreta e le capacità ordinanti con un'analisi che qui può essere solo accennata come inizio di un lavoro da svolgere.

Nel precisare il suo carattere occorre sgombrare il campo dall'idea che si tratti di una norma solo programmatica priva di effettività.

Sul punto il dibattito non si è mai sopito e anche di recente per alcuno l'esaltazione dei principi degrada i diritti a raccomandazioni etiche e sovverte la gerarchia delle fonti attribuendo un ruolo creativo alla scienza e alla giurisprudenza in contrasto con l'esigenze più avanzate della modernità<sup>50</sup>. A ciò si contrappone un assetto costituzionale che deve essere attuato dal legislatore e solo completato dalla dottrina e dai giudici.

Mi limito a due osservazioni di replica.

Il modello che proviene dalle Costituzioni dell'800 è chiaro e riducibile in uno slogan. I principi alla politica e le leggi al giudice. Le costituzioni del 900 e la complessità delle fonti hanno prodotto una trasformazione radicale. Le norme sono spesso prive di fattispecie e indicano un ordine da realizzare. Come si è notato in ciò non c'è una rivincita del popolo sovrano sullo Stato legislatore (la maggioranza). C'è qualcosa di più. Si prende atto della natura essenzialmente pratica del diritto e dalla mag-

giore efficienza, a volte, di un principio per dare risposte efficienti a un problema di vita che la giurisprudenza ordinaria e costituzionale è più idonea a fornire. D'altra parte è noto che negli anni 60 e 70 del secolo scorso i civilisti italiani divennero i sostenitori del valore solo programmatico delle norme costituzionali in ossequio al positivismo imperante che esigeva di dare unico rilievo alle norme. Un tale errore non può essere ripetuto e i tempi sono maturi per una nuova consapevolezza.

Al di là della distinzione fra diritti, fra funzione positiva o negativa dei principi è utile un'attività che sappia assicurare la massima realizzazione degli interessi giuridicamente protetti da un diritto o da un principio e il richiamo alla economia sociale di mercato con la clausola orizzontale di socialità offre elementi di valutazione di grande significato.

Resta da precisare il contenuto della formula che è debitrice di diversi modelli, dall'ordoliberalismo tedesco<sup>51</sup>, al liberalismo economico<sup>52</sup>, alla Dottrina sociale della Chiesa<sup>53</sup>, ma occorre soprattutto riflettere sulla operatività della clausola oggi.

Le difficoltà sono evidenti.

Nell'ambiente europeo un equilibrio è difficile da raggiungere per la necessità di rispettare e garantire identità nazionali molto diverse, per storia e cultura. D'altra parte sia l'origine mercantile della Unione sia la radice individualistica che non prevede un nucleo di diritti sociali conducono ancora alla difficoltà di individuare uno *jus commune* in Europa. Resta in tale quadro una certezza.

L'attività delle Corti è stata fondamentale perché il controllo di ragionevolezza ha potuto raggiungere risultati che l'approccio normativo non poteva in alcun modo risolvere e sarà decisivo il riferimento all'economia sociale di mercato in un processo ispirato dalla tecnica dei piccoli passi tenendo conto delle tradizioni costituzionali comuni e di alcune consapevolezze che si stanno affermando negli studi più autorevoli.

Tutti i diritti e libertà tendono ad avere un risvolto sociale se si vuole superare il limite della eguaglianza formale e ciò esige che si incrocino libertà ed eguaglianza sostanziale senza la quale ogni posizione giuridica perde di effettività.

<sup>51</sup> v. sul punto W. ROPKE, *Democrazia ed economia. L'umanesimo liberale nella civitas humana*, con introduzione di S. Cotellessa, prefazione dal titolo *Libertà e responsabilità: il paradigma di un nuovo progetto editoriale* di L. Ornaghi e A. Quadro Curzio, Il Mulino, 2004.

<sup>52</sup> AA.VV., *Luigi Einaudi: Libertà economica e coesione sociale*, a cura di A. Gigliobianco, con prefazione di M. Draghi, Roma-Bari, 2011.

<sup>53</sup> V. Compendio di dottrina sociale della Chiesa, 2004; e l'Enciclica di Benedetto XVI *Caritas in veritate*, 2009 e su di essa di recente l'analisi di E. BERSELLI, *L'economia giusta*, cit.

<sup>50</sup> v. da ultimo L. FERRAIOLI, *Costituzionalismo principialista e costituzionalismo garantista*, in *Giur. Cost.*, 2010, 3, p. 2771 ss.

E' così che la pari dignità sociale contenuta nel primo comma dell'art. 3 della nostra costituzione unifica e rende inseparabili le due forme di parità. Si è eguali solo in quanto sia riconosciuta a tutti pari dignità sociale. D'altra parte il nuovo articolo 117, alla lettera m, esige la tutela di un livello comune delle situazioni civili e sociali all'interno della Repubblica, mentre l'art. 72 par. 2 della Costituzione tedesca parla di identiche condizioni di vita come parametro di grande potenzialità operativa<sup>54</sup>.

Certo tutto dipende dal bilanciamento che richiede tecniche rigorose ma segni positivi non mancano.

Come si è osservato nelle sentenze Viking c'è un rinvio al giudice nazionale che può comporre il conflitto in conformità al suo diritto.

D'altra parte il bilanciamento che può essere operato dalla corte EDU e dalla Corte di Giustizia è diverso perché la prima pone la Persona come termine essenziale di confronto mentre la seconda non può trascurare che le libertà economiche sono i pilastri su cui si è cercato di edificare il Mercato unico.

A tale riguardo la prossima adesione della Unione alla CEDU e la recente Dichiarazione congiunta dei Presidenti delle due Corti europee, consente di tendere a un reciproco appoggio dei due testi tenendo conto che la Carta dei diritti è in gran parte sovrapponibile ai testi delle costituzioni nazionali ove la teoria dei diritti fondamentali ha ancora molto da dire nel far procedere assieme Libertà ed Eguaglianza come costruzione possibile e progressiva di un'identità europea.

Proprio nel perseguire tale fine la tutela dei diritti ha un valore sistematico e l'interpretazione deve procedere con cautela, con la consapevolezza che il bilanciamento dei diritti civili e sociali è difficile e che la tutela giurisprudenziale certo non può risolvere ogni problema. Lo stesso rapporto, in un sistema integrato, fra Corte di Strasburgo e giudici nazionali deve dare risposta a tutti i soggetti coinvolti che sono più garantiti da una pronuncia di incostituzionalità che da pronunzie di disapplicazione diverse a seconda della sede giudiziaria che ha emesso il provvedimento sul caso singolo.

Un esempio è fornito dalle stesse sentenze costituzionali in tema di esproprio della proprietà che sono state lette come affermazione dell'ideologia proprietaria o come l'opposto, quando invece esse affermano, nella sostanza, che i diritti sociali hanno un costo sicché l'indennità non può, in certi casi, corrispondere al valore venale del bene come il legislatore interno ha compreso diversificando le ipotesi di indennizzo a seconda dell'interesse concreto da soddisfare.

<sup>54</sup> V da ultimo G. ALPA,

## 5. Le questioni aperte e il valore concreto della coesione sociale.

Come è stato di recente posto in luce con grande lucidità<sup>55</sup> il tema dei diritti ha negli ultimi quindici anni fatto emergere un conflitto sempre più aspro<sup>56</sup> e posto in luce alcune questioni aperte.

Prima fra tutte il problema del fondamento e del contenuto. Nelle Costituzioni si è abbandonato una prospettiva ideologica o ontologica per assegnare ad alcune situazioni un valore centrale e dominante come *a priori* su cui si basa la legittimità stessa dell'ordine giuridico che non può essere modificato neppure da una modifica costituzionale. Sicché i diritti superano i poteri della maggioranza e sollevano tensioni evidenti<sup>57</sup>.

D'altra parte è noto che il modello costituzionale si era ispirato ad un metodo che ha avuto molto successo. Glissare sui fondamenti che avrebbero diviso e puntare sui contenuti ove diverse impostazioni ideologiche avrebbero confluito. La strategia ha funzionato nelle Carte nazionali e nella Dichiarazione Universale dell'ONU e i diritti sono divenuti fondamentali anche se "in-fondati". Solo che c'erano allora ragioni storiche che avevano consentito e sorretto questa strategia. Dalla tragedia della guerra alla volontà di abbattere i totalitarismi. E' legittimo il dubbio che quella spinta ideale possa oggi essere ancora del tutto efficiente e il problema del fondamento ritorna con molta vivacità nell'azione politica e nel dibattito filosofico<sup>58</sup>.

La verità è che il quadro valoriale che aveva il suo vigore nel primo dopoguerra si è attenuato per una serie di fattori che si può elencare ponendo in luce due aspetti sugli altri.

Come si è accennato nelle pagine precedenti la cornice del Welfare State aveva retto sino agli anni 80 per ripiegarsi poi di fronte alla crisi dello Stato nazionale e dell'economia globale sotto la spinta di un ritorno del liberismo economico e di una terza via politica sperimentata per un ventennio in America e nel vecchio continente. La crisi della crescita e della redistribuzione non ha offuscato il carattere strategico dei diritti sociali senza i quali non esiste

<sup>55</sup> P. COSTA, *Relazione fiorentina del 15 aprile 2011*

<sup>56</sup> S. RODOTÀ, *Diritti e libertà nella storia d'Italia. Conquiste e conflitti 1861-2011*, cit.

<sup>57</sup> Appaiono due immagini contrapposte: una democrazia costituzionale che si identifica con i diritti fondamentali e una idea diversa per cui ogni generazione deve fare i conti con i diritti e con la loro evoluzione. Se la prima visione è del tutto prevalente rimane un punto di acuta frizione fra l'idea di una fissità delle situazioni fondamentali e il ruolo del consenso in un determinato assetto istituzionale.

<sup>58</sup> L. FERRAIOLI, *Costituzionalismo principialista e costituzionalismo garantista*, cit.

P.COSTA, *Relazione fiorentina del 15 aprile 2011*





una vera democrazia ma li ha resi meno evidenti nella coscienza collettiva.

Sotto un diverso profilo in Europa si è avvertito con forza il problema di un'identità politica dei soggetti che debbono riconoscersi in una comunità per sentirsi parti di un vero progetto politico. Habermas ha teorizzato con successo una identificazione fra diritti e comunità politica ma resta il dubbio che ciò sia alla lunga sufficiente in Italia e in Europa. Per una ragione chiara.

I diritti costituzionali non sono il fondamento immobile di un ordine preconstituito ma sono fragili e debbono essere riconosciuti e fissati nel loro contenuto di generazione in generazione.

Resta da precisare quale progetto politico sia oggi più funzionale e efficiente e i modelli sono due.

Un nuovo ordine positivo da affidare ai Parlamenti nelle forme più adatte o ancora una stagione che affidi la priorità ad un dialogo fra la legge e l'interpretazione di un assetto istituzionale basato su acquisizioni progressive, in un confronto fra una attualità sempre più frantumata e un sistema di fonti ove regole e principi debbono innervarsi nelle tecniche di soluzione di casi difficili e complessi.

La realtà ci mostra che in Italia e in Europa la scelta più giusta è la seconda. Il rifiuto di una costituzione europea e l'impossibilità, in questo momento storico, di ipotizzare una modifica completa e strutturata della costituzione italiana indicano a tutti una sola strada che sollecita le Corti la scienza giuridica e politica ad uno sforzo di fantasia, cautela e coraggio a cui sono affidate le speranze di un più ordinato e maturo assetto istituzionale.

Il valore da attuare in concreto è chiaro e segni positivi sono evidenti nelle "intime fibre della società"<sup>59</sup>.

Nel dopoguerra i processi di sviluppo sono stati generati dalla volontà collettiva di uscire dalla povertà; poi ci si è affidati alla ricerca di un benessere esteso ad ampi strati della popolazione; poi ancora all'individualismo imprenditoriale e del lavoro autonomo. Alla base vi è stato sempre un forte impulso dell'impegno personale e una carica promozionale dei soggetti intermedi che è mancato negli ultimi quindici anni.

L'osservazione del presente attesta la ripresa di interessi e strategie collettive<sup>60</sup>.

Basta pensare in Italia alla vitalità dei distretti<sup>61</sup>, alla unificazione delle grandi centrali cooperative, alla tendenziale "unità di presenza esterna" delle rappresentanze bancarie e assicurative, ai fenomeni che interessano alcuni Ordini professionali, sino alla

ripresa di vitalità dello stesso ruolo dei partiti<sup>62</sup>, e soprattutto alla diffusione della riflessione teorica sulla coesione sociale<sup>63</sup>. Nell'Unione europea si debbono prendere sul serio le varie iniziative legislative per prevenire abusi e precisare l'esercizio dei diritti sociali fondamentali nel quadro dell'esercizio delle libertà economiche<sup>64</sup>.

Vale per tutti un monito prezioso di Nietzsche sul modo in cui ogni generazione deve costruire il proprio mondo. Ricordando e dimenticando insieme. Non possiamo subire la storia ma occorre dimenticare e ricordare. I padri costituenti nel vecchio continente ricordarono l'800 e le rivoluzioni borghesi, ebbero ben presenti le esigenze di coesione sociale e vollero dimenticare i totalitarismi e la tragedia della guerra.

Quel progetto va difeso e attuato in sintonia con i tempi che esigono il rifiuto dei tentativi di delegittimazione della Carta ma anche la volontà di progettare con forza il futuro ascoltando il respiro sempre nuovo del mondo.

<sup>59</sup> G. De Rita, *op. cit.*

<sup>60</sup> AA.VV., *Luigi Einaudi: Libertà economica e coesione sociale*, cit.; il dibattito estivo su Keynes sul Sole 24Ore dal luglio al settembre del 2010 in [www.ilsole24Ore.com](http://www.ilsole24Ore.com); R. POSNER, *La crisi della democrazia capitalista*, con prefazione di G. Rossi, Università Bocconi editore, 2010; G. BAZOLI, *Chiesa e capitalismo*, Morcelliana, 2010; sul modello di capitalismo renano contrapposto a quello anglosassone C. MAGRIS, *Solidarietà, efficienza, comunità*, in *Corr.Sera*, 13 febbraio 2011 e il richiamo a M. ALBERT, *Capitalismo contro capitalismo*, Il Mulino, 1993; E. BERSELLI, *L'economia giusta*, cit.; F. FELICE, *L'economia sociale di mercato*, Rubbettino, 2008.

<sup>61</sup> v. da ultimo Comunicazione della Commissione del 13 aprile 2011 (Atto per il mercato unico) che propone 12 leve per stimolare la crescita e rafforzare la fiducia dei cittadini, in <http://ec.europa.eu/internalmarket/smaact/indexfr.htm>

<sup>59</sup> G. DE RITA, *Quei segni di vitalità che fanno ben sperare*, in *Corr. Sera*, 30 aprile 2011.

<sup>60</sup> G. DE RITA, *op. cit.*

<sup>61</sup> Sole 24Ore

