

Rivista N°: 1/2017
DATA PUBBLICAZIONE: 02/02/2017

AUTORE: Annamaria Poggi*

CRISI ECONOMICA E CRISI DEI DIRITTI SOCIALI NELL'UNIONE EUROPEA

Sommario: 1. Introduzione: perché l'U.E. non può rimanere indifferente alla tutela dei diritti sociali? – 2. Le origini della crisi vengono da lontano – 3. L'espansione della crisi verso l'U.E. – 4. La prima risposta: ognuno per sé... - 5. La seconda fase "neoliberista": il coordinamento delle azioni nel contesto dell'invarianza del Patto di stabilità e nella cornice di Lisbona. – 6. La terza fase: l'inizio del governo europeo dell'economia; il .d. Fondo salva-Stati. – 7. La quarta fase: il Fiscal Compact e il definitivo imporsi della linea "neoliberista" – 7.1. L'impatto economico: l'aumento della povertà "reale". – 7.2. L'impatto sociale della crisi: le misure di "contenimento" della spesa sociale. – 8. La tensione tra i "valori" fondanti l'ordinamento U.E. e i "valori" sociali degli ordinamenti nazionali. – 9. Conclusioni. La protezione dei diritti sociali come decisione "politica". L'Europa come sistema politico non può fare a meno dei diritti sociali.

1. Introduzione: perché l'U.E. non può rimanere indifferente alla tutela dei diritti sociali

Gli effetti della crisi economica nella zona U.E. sono lontani dall'essersi ancora completamente dispiegati e, in qualche misura, spiegati. Tali analisi rivestono, com'è ovvio, un'enorme importanza: individuare le origini della crisi, infatti, aiuterebbe oltremodo nell'individuazione delle possibili soluzioni.

Il problema è poi certamente complicato dall'inestricabile intreccio tra crisi economica e crisi politica di cui la recente "Brexit" costituisce una spia inequivocabile.

A loro volta crisi economica e crisi politica producono un rilevante impatto sulla tutela dei diritti sociali, non solo a livello di U.E. ma altresì all'interno dei singoli Stati. Le misure richieste ai singoli Stati per affrontare la crisi (prima fra tutte il Fiscal Compact) avranno effetti duraturi sui diversi sistemi: esse infatti non mettono solo in crisi la sostenibilità economica dei diritti sociali, ma lo stesso impianto teorico del costituzionalismo europeo. "Giustizia" (nell'accezione introdotta da J.Rawls,) ed "eguaglianza" (su cui insiste ultimamente e costantemente J.E.Stiglitz) sono infatti divenute inscindibili dalla stessa pensabilità di una co-

* Ordinario di Istituzioni di Diritto pubblico nell'Università di Torino.

munità politica nella tradizione costituzionale occidentale. I diritti sociali, infatti, sono divenuti nel pensiero costituzionalistico moderno una sorta di “pre-condizione” della democrazia.

In questo lavoro si tenterà di mettere insieme tali fattori, al solo scopo di evidenziare quanto e come essi sono inevitabilmente collegati e quanto e come la carenza di una strategia di lungo periodo rischi allungare oltremisura l’onda inevitabilmente lunga della crisi dell’U.E.

Tale consapevolezza, del resto, è chiaramente espressa dalla Commissione Europea nel documento sulla Strategia Europa 2020 del 3 febbraio 2010:

“La recente crisi economica è un fenomeno senza precedenti per la nostra generazione. I progressi costanti dell’ultimo decennio in termini di crescita economica e creazione di posti di lavoro sono stati completamente annullati: il nostro PIL è sceso del 4% nel 2009, la nostra produzione industriale è tornata ai livelli degli anni ‘90 e 23 milioni di persone, pari al 10% della nostra popolazione attiva, sono attualmente disoccupate. Oltre a costituire uno shock enorme per milioni di cittadini, la crisi ha evidenziato alcune carenze fondamentali della nostra economia e ha reso molto meno incoraggianti le prospettive di una crescita economica futura. La situazione ancora fragile del nostro sistema finanziario ostacola la ripresa, viste le difficoltà incontrate da famiglie e imprese per ottenere prestiti, spendere e investire. Le finanze pubbliche hanno subito un forte deterioramento, con deficit medi pari al 7% del PIL e livelli di debito superiori all’80% del PIL: due anni di crisi hanno cancellato un ventennio di risanamento di bilancio. Durante la crisi il nostro potenziale di crescita si è dimezzato. Un gran numero di piani d’investimento, talenti e idee rischia di andare perso per le incertezze, la stasi della domanda e la mancanza di finanziamenti.”

2. Le origini della crisi vengono da lontano

La crisi finanziaria ha preso avvio in modo circoscritto nei primi mesi del 2007 con lo scoppio della bolla immobiliare negli Stati Uniti, ma rapidamente si è sviluppata, trasformandosi nel corso del 2008 in una vera e propria crisi sistemica.

Esistono due principali linee di pensiero riguardo le sue cause: la prima basata sugli squilibri macroeconomici globali e la seconda concentrata sulle cause microeconomiche, tra cui l’incapacità della misurazione del rischio e l’inadeguatezza (o, in alcuni casi, l’assenza) di regolamentazione o di adeguati meccanismi di controllo.

Probabilmente la prima di linea di pensiero costituisce un orizzonte più comprensibile delle ragioni della crisi: essa, infatti, si è dispiegata in un contesto caratterizzato da forti e perduranti squilibri riguardanti in particolare l’economia statunitense e quella dei paesi emergenti.

L’economia statunitense, infatti, si è contraddistinta per una propensione al consumo da parte delle famiglie molto elevata, e quindi da una sostanziale contrazione del tasso di risparmio e, soprattutto dalla seconda metà del 2001, da deficit pubblici consistenti determinati da una politica fiscale espansiva.

L’economia cinese e quella di altri Paesi emergenti, d’altro canto, si è contraddistinta per un modello di sviluppo da esportazione, in cui la crescita dei consumi interni è stata rela-

tivamente più contenuta, a fronte di una elevata propensione al risparmio da parte delle famiglie. Di conseguenza in Cina si è assistito ad un surplus crescente di parte corrente, che nel 2008 ha raggiunto il 7 per cento del PIL. Questo ha determinato un notevole flusso di capitali in uscita dai molti Paesi emergenti e diretto verso le economie più avanzate per finanziarne i disavanzi.

Il Giappone e molti Paesi dell'Unione Europea (con le importanti eccezioni del Regno Unito, Irlanda e della Spagna), seppur in presenza di squilibri di entità minore rispetto agli Stati Uniti, sono stati caratterizzati dalla debolezza strutturale della domanda aggregata interna, da una bassa dinamica demografica e, in alcuni casi, da una perdita di competitività (in parte derivante dall'insoddisfacente crescita della produttività). Per questi Paesi, dunque, il tasso di crescita è stato modesto, e fortemente dipendente dall'andamento delle esportazioni e, quindi del commercio mondiale.

Tra le cause *macroeconomiche* della crisi rientra anche il lungo periodo di bassi tassi di interesse nominali che ha contribuito a generare una forte espansione della domanda di credito. Le condizioni particolarmente favorevoli all'accesso al credito hanno creato le premesse per l'insorgere di una bolla speculativa sui prezzi delle attività finanziarie e reali, a fronte di premi al rischio che hanno toccato un minimo storico.

Nei primi anni di questo decennio, quindi, tale fenomeno si è progressivamente accresciuto divenendo particolarmente evidente, soprattutto negli Stati Uniti e in alcuni Paesi europei (Regno Unito, Irlanda e Spagna). Le ragioni di bassi tassi di interesse reali potrebbero essere dovuti alla notevole quantità di capitali disponibili nei Paesi emergenti che sono serviti a finanziare gli squilibri di parte corrente di alcuni Paesi più industrializzati.

Indubbiamente l'eccesso di liquidità è stato pure facilitato da una serie di cause *microeconomiche* tra cui:

- la c.d. "finanziarizzazione" dell'economia: negli ultimi decenni il peso della finanza è cresciuto enormemente rispetto a quello delle attività produttive ed economiche, in seguito alla piena liberalizzazione dei movimenti di capitale che unitamente allo sviluppo di tecniche informatiche ha condotto alla formazione di un unico grande mercato globale;
- l'introduzione di strumenti finanziari sempre più complessi, ovvero di titoli derivati strutturati, spesso di difficile valutazione e non adeguatamente (o per nulla) regolamentati;
- problemi di misurazione dei rischi e di assenza di regolamentazione del sistema finanziario.

3. L'espansione della crisi verso l'U.E.

Come noto l'espansione della crisi nell'U.E. viene unanimemente attribuito al fenomeno dei prestiti *subprime*, così chiamati perché concessi a debitori privi delle garanzie usualmente richieste per la concessione di qualunque strumento finanziario (R.J.Shiller, 2012, 5 ss.). Le banche americane effettuano queste operazioni non da sole, collegandosi ad altre banche anche europee, soprattutto inglesi.

Il fallimento della Lehman Brothers nel settembre del 2008, inoltre, squarcia il velo sul disastro dei c.d. contratti derivati, generosamente concessi dalle banche (in Europa soprattutto inglesi e tedesche) agli enti territoriali e conduce ad una carenza di liquidità degli istituti bancari non solo statunitensi.

Per inciso il contratto derivato è un istituto contrattuale sviluppatosi proprio negli ordinamenti di common law (derivative): strumenti finanziari basati su un altro strumento elementare che ne influenza il valore. Sono contratti che in quanto generati dall'ordinamento di common law non contemplano una "causa" e, quindi, possono essere stipulati liberamente dagli enti territoriali

Tornando alla Lehman Brother, l'intervento di liquidità della FED scongiura il pericolo di altri fallimenti, anche se alla FED molti attribuiscono, attraverso il mancato salvataggio della Lehman Brothers, di aver moltiplicato la crisi, per la sfiducia e il panico che ha diffuso a livello mondiale.

Probabilmente in tal modo la FED non ha voluto scaricare sulla sola finanza statunitense i costi di un ripiano che avrebbe avvantaggiato soprattutto gli investitori esteri, in larga parte europei, a carico dei soli contribuenti statunitensi. (Di Gaspare, 257).

Il fallimento della Lehman Brothers, infatti, era stato preceduto da un tentativo (sollecitato dalla FED) di cessione alla banca inglese Barclays, poi fallito. Si trattava di un tentativo di "spalmare" i costi della crisi anche su altri sistemi (in particolare quello inglese). Fallito il tentativo, la FED non ha fatto nulla per impedire il fallimento. Con la conseguenza che le altre banche centrali hanno dovuto immettere liquidità per evitare il fallimento delle proprie banche nazionali.

La propagazione della crisi nella zona UE ha avuto il suo epicentro in Gran Bretagna: *"la City ha giocato un peculiare ruolo di cerniera tra mercato finanziario statunitense e quello europeo"* (Di Gaspare, 258). Infatti, anche se la sterlina era fuori dalla zona euro, attraverso la City i derivati "tossici" sono stati disseminati nel mercato europeo, dato che i meccanismi giuridici che reggono il mercato unificato non prevedono più barriere o controlli nazionali.

Diversamente dai Paesi che hanno aderito alla moneta unica, infatti, il Regno Unito conserva piena autonomia di politica monetaria, con una sterlina che tende a fiancheggiare il dollaro, contrastando la crescita dell'euro.

È questo un punto importante che vale la pena sottolineare anche per comprendere il motivo della stretta interconnessione tra crisi statunitense e sua trasmigrazione in Europa: in tal modo la FED ha lanciato un avvertimento a tutte le banche mondiali, in particolare alla Banca d'Inghilterra, sul fatto di non ritenersi immuni da una crisi nata negli Stati Uniti ma che l'intreccio della finanza mondiale, di fatto avrebbe reso sistemica.

Cio che va sottolineato in altri termini è che, nonostante l'Atto Unico Europeo (1986), con il WTO, il mercato unico europeo non ha più protezioni "esterne", poiché, nonostante gli sforzi delle istituzioni europee di proteggere le regole europee, ogni Stato che lo compone può avere rapporti commerciali e finanziari non completamente controllabili con qualunque altro Stato non facente parte dell'U.E. In un documento del 2016 elaborato dal Parlamento Europeo si legge, infatti, che *"in un mondo sempre più multipolare, l'obiettivo di rafforzare un sistema commerciale multilaterale fondato su un insieme di regole comuni si è dimostrato*

difficile da raggiungere. Ciò ha frustato le aspettative di numerosi membri dell'OMC, tra i quali l'UE, di poter trovare un terreno comune, e ha spinto diversi Paesi a dare maggiore importanza agli accordi commerciali bilaterali".

La crisi della Grecia entra completamente in questo scenario: il suo debito pubblico è a lungo nascosto perché continuamente rifinanziato dalle banche, attraverso meccanismi simili ai derivati, che sfuggono al controllo politico delle istituzioni europee.

Questa crisi è la prima a preoccupare l'Europa: la preoccupazione non riguarda solo quel Paese (la cui situazione è tale che dall'interno la crisi non è risolvibile) bensì anche i Paesi (Francia e Germania in particolare) le cui Banche hanno concesso prestiti al Governo greco.

Per inciso, la situazione della Grecia è davvero drammatica. Papandreu rende noto che il debito di bilancio ha raggiunto il 12,7 del PIL (contro il 6 dichiarato da Karamanlis). Conseguentemente le stime sul debito pubblico superano il 120% del PIL. Non è detto che gli altri Paesi a rischio abbiano la stessa situazione, ma si diffonde quel virus collettivo che Eric Hobsbawm ne *Il secolo breve* (1994) ha ben descritto come causa-conseguenza della crisi del 1929 (che non a caso inizia negli Stati Uniti con il crollo di Wall Street).

Il caso Grecia diffonde subito i suoi effetti: i mercati si ritirano da quei Paesi che possono divenire un altro caso Grecia, in cui cioè, il forte indebitamento si unisce ad una bassa crescita economica.

Anche questo è un altro passaggio che va sottolineato: l'instabilità di un Paese della zona Euro inevitabilmente si ripercuote su tutto il sistema. Gli investitori ritirano la fiducia da Paesi che versano in situazioni analoghe ma avendo tutti l'euro in comune è chiaro che la crisi investe in pieno la moneta unica.

4. La prima risposta: ognuno per sé...

Il tratto caratteristico della prima reazione alla crisi finanziaria da parte dei Governi europei è quello di agire senza coordinamento (Corte Costituzionale, Servizio Studi, Febbraio 2016, 5). Emblematico a riguardo è stato il caso irlandese.

L'Irlanda, infatti, decide di garantire interamente i depositi delle banche e i debiti degli istituti di credito locali, per un ammontare complessivo pari a circa 400 miliardi di euro che corrisponde a più del doppio del PIL irlandese.

Altri, invece, imboccano decisamente la strada delle nazionalizzazioni. Francia, Belgio, Olanda e Lussemburgo, infatti, attuano un intervento congiunto per nazionalizzare i due colossi bancari multinazionali: Fortis (con un impiego finanziario complessivo di circa 11 miliardi di euro) e Dexia (6,7 miliardi di euro). Nel frattempo, nel febbraio 2008, il Regno Unito aveva scelto di nazionalizzare la Northern Rock e successivamente di rilevare 91 miliardi di dollari di mutui ipotecari della Bradford & Bingley.

Questo modo di procedere era in qualche misura la fotografia delle difficoltà in cui versa il processo di integrazione europea (tra i primi a prevederlo, J.H.H.Weiler, 2000, 8 ss.). Dopo il fallimento del "Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa" del 2004 il passo successivo, del Trattato di Lisbona del 2007 è un pallido tentativo di avanzare verso

l'integrazione politica. Con Lisbona, infatti, si enfatizza il ruolo del Parlamento europeo (a discapito di quello della Commissione), si introducono taluni istituti di partecipazione mentre continuano a mancare istituti di reale coordinamento tra politiche nazionali e politiche europee (G.M.Roberti, 2012; M.P.Chiti, 2012; G.Napolitano, 2010, 1303 ss.; P.Passaglia, 2008, 40 ss.).

Proprio sul versante economico Lisbona conferma tale *impasse*: in esso, infatti, si riproduce il già criticato modello introdotto nel Trattato del 1992 per cui le politiche economiche restano sostanzialmente nell'esclusiva competenza degli Stati. L'art. 120 afferma che *"gli Stati attuano la loro politica economica allo scopo di contribuire alla realizzazione degli obiettivi dell'Unione (...) il Consiglio su raccomandazione della Commissione, elabora un progetto di indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri e dell'Unione"*.

Rimane dunque il *"sistema ibrido per cui la moneta –che Lisbona conferma di esclusiva competenza europea, artt. 127-133 – è solo formalmente e non anche sostanzialmente connessa all'economia nazionale/europea"* (E.Raffiotta, 2013, 53)

Questo spiega anche il motivo per cui sebbene si profili la necessità di un più stretto coordinamento tra gli interventi intrapresi su base nazionale, all'inizio i risultati si dimostrano assai limitati.

I principali Stati europei (G4), riunitisi a Berlino il 4 ottobre 2008, non trovando una risposta comune, decidono di procedere secondo esigenze e piani nazionali. La prevalenza della linea tedesca (linee comuni ma azioni singole degli Stati), perfettamente conforme al Trattato di Lisbona, (già adottato ma che entrerà in vigore il 1 dicembre del 2009), porta al fallimento della proposta francese che chiedeva di istituire un fondo di garanzia europeo.

L'esito del vertice di Berlino determina la pronta reazione dei mercati finanziari (un altro lunedì "nero", il 6 ottobre 2008) che sottolinea come la linea delle priorità nazionali appaia profondamente inadeguata ed insufficiente.

5. La seconda fase "neoliberista": il coordinamento delle azioni nel contesto dell'invarianza del Patto di stabilità e nella cornice di Lisbona.

A fronte di una situazione sempre più grave che inizia a ripercuotersi nel settore reale, il G7 di Londra del 10 ottobre 2008 e i vertici dell'International Monetary and Financial Committee (IMFC) e del G20 (in Ministeriale straordinaria) dell'11 ottobre, decidono di rispondere ad una crisi ormai globale con un'azione più incisiva e coordinata (riguardante essenzialmente il settore bancario e creditizio), articolata in 5 punti:

- (a) impedire con ogni mezzo il fallimento di istituzioni di rilevanza sistemica;
- (b) garantire l'accesso alla liquidità e agevolare il funzionamento del mercato monetario;
- (c) assicurare la necessaria ricapitalizzazione del sistema bancario con capitale pubblico e privato;
- (d) tutelare con adeguate garanzie e assicurazioni i depositi al dettaglio;
- (e) sostenere i mercati secondari dei mutui e altre attività assicurative.

L'azione coordinata di protezione del mercato finanziario si rafforza anche a livello europeo. In particolare, un segnale importante è la riunione dell'Eurogruppo per la prima volta in formazione di Capi di Stato e di Governo con l'aggiunta della Gran Bretagna (12 ottobre).

L'invarianza del Patto di stabilità e la perdurante cornice delle norme di Lisbona, tuttavia, inibiscono la riuscita del Piano europeo per la ripresa economica che in altri contesti avrebbe potuto produrre esiti importanti.

Esso si fonda su due pilastri: a) misure a breve termine per rilanciare i consumi privati, salvaguardare l'occupazione e accrescere la fiducia dei consumatori e delle imprese; b) investimenti pubblici in capitale umano e fisico in grado di garantire una crescita di lungo termine più elevata.

La filosofia sottostante il Piano è sintetizzata dalle parole del Presidente della Commissione Barroso: *“Questo periodo eccezionale richiede misure eccezionali.[...]. L'Europa deve estendere all'economia reale il suo coordinamento senza precedenti sui mercati finanziari. Questo piano di ripresa, che è al tempo stesso vasto, audace, strategico e sostenibile, [...] mira a fornire le prime indicazioni su come andare oltre il sostegno al settore finanziario e affrontare i problemi dell'economia reale”*.

6. La terza fase: l'inizio del governo europeo dell'economia; il .d. Fondo salva-Stati

Quando ad ottobre del 2009 -10 mesi dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona- scoppia la crisi in Grecia, immediatamente si comprende che essa non è facilmente arginabile rimanendo dentro i vincoli e le procedure previste nel Trattato.

Ed infatti, esso: vieta il salvataggio (art. 125); impone il divieto di disavanzi pubblici eccessivi (art. 126) e vieta altresì di reperire credito in queste situazioni presso l'UE o gli Stati membri. L'unica eccezione è contenuta nell'art. 122 che consente aiuti in casi straordinari, qualora uno Stato membro si trovi in crisi, o sia seriamente minacciato da gravi difficoltà economiche a causa di calamità naturali o situazioni non previste che sfuggono al suo controllo. Neppure la BCE –che per inciso secondo i Trattati continua ad avere lo scopo di mantenere la stabilità dei prezzi ovvero di salvaguardare il valore dell'euro – può concedere una qualunque forma di facilitazione creditizia ai Governi in difficoltà (art. 123).

Quest'ultima norma è un vero e proprio “cortocircuito”: gli Stati che adottano l'euro non possono più emettere moneta, ma nello stesso tempo non possono ricorrere al credito.

Per rispondere all'emergenza nel maggio 2010 la Commissione vara una decisione con cui decide di stanziare 110 miliardi concessi dagli Stati membri e dal FMI, giustificandolo ai sensi dell'art. 126 del Trattato di Lisbona e dell'art. 136 del TFUE, al fine di porre rimedio ad un eccessivo disavanzo e contestualmente garantire la stabilità dell'euro.

La decisione della Commissione contiene le condizioni cui è subordinato il sostegno, costantemente monitorate dalla Troika (Commissione, FMI e BCE). Si tratta di condizioni che taluno (E. Raffiotta, 2013, 62) ha paragonato alle condizioni poste dal c.d. Piano Marshall (ovvero al risanamento di uno Stato dopo un conflitto mondiale) ai destinatari dello stesso.

Quasi contestualmente a tale intervento talune agenzie di rating internazionali (finalizzate a valutare e classificare la solidità e la solvibilità del debitore che emette titoli sul mercato finanziario) resero nota la de-classificazione di taluni Stati (in quanto, appunto debitori di titoli pubblici) tra cui Irlanda, Portogallo, Spagna, Italia, Francia.

A questo punto, quasi contestualmente agli aiuti alla Grecia, il Consiglio con un regolamento sempre del maggio del 2010 istituisce l'European Financial Stabilization Mechanism (EFSM) ovvero un Fondo dotato di risorse finanziarie (limitate) in grado di fornire prestiti agli Stati che, però, devono indicare fabbisogno e connesso programma di aggiustamento economico e finanziario.

Insomma un chiaro superamento del divieto del bailout di Lisbona, pur se formalmente legittimato dall'art. 122 del Trattato stesso. Ed è così che il 7 giugno 2010 nasce l'European Financial Stability Facility (EFSF): una società di diritto privato con sede in Lussemburgo, costituita, secondo il diritto del Lussemburgo, per mezzo di un accordo intergovernativo, e garantita dagli impegni finanziari diretti degli Stati dell'area euro, con lo scopo di raccogliere fondi e fornire assistenza finanziaria agli stessi Stati.

A tal fine l'EFSF emette obbligazioni o altri strumenti di debito sul mercato dei capitali con massimo valore di rating. I proventi che ne conseguono sono utilizzati per fornire credito ai Governi nazionali che lo chiedono.

Il passaggio più importante, tuttavia, è quello adottato dal Consiglio con una deliberazione del 17 dicembre 2010, volto all'istituzione di un meccanismo di stabilità "permanente". Gli aiuti sopra-menzionati, infatti, si ponevano in un orizzonte di eccezionalità e temporaneità; la decisione di un fondo salva-Stati permanente è, invece, una misura "sistemica", che va nella direzione opposta.

Dopo la decisa opposizione della Gran Bretagna, il meccanismo è stato limitato ai soli Paesi dell'Eurozona, attraverso la modifica dell'art. 136 del Trattato di Lisbona che ora dispone: *"Gli Stati membri la cui moneta è l'euro possono istituire un meccanismo di stabilità da attivare ove indispensabile per salvaguardare la stabilità della zona euro nel suo insieme. La concessione di qualsiasi assistenza finanziaria sarà soggetta ad una rigorosa condizionabilità"*.

Conseguentemente i Paesi della zona Euro hanno concluso nell'aprile del 2011 un Trattato con cui è stato istituito l'ESM, un ente molto simile al FMI per struttura e funzioni che sostituisce EFSM e EFSF.

7. La quarta fase: il Fiscal Compact e il definitivo imporsi della linea "neoliberista"

Tra il 2011 e il 2012 vengono assunti una serie importanti di provvedimenti, non sempre coordinati

Nell'estate del 2011 a seguito di un incontro bilaterale franco-tedesco i due Governi in questioni dichiarano di subordinare l'attivazione di meccanismi di sostegno finanziario ad una riforma generale della governance europea, indirizzata in primo luogo a rivitalizzare il Patto di stabilità comunitario.

A Marzo 2011 viene firmato il Patto Euro Plus che impegna, oltre agli Stati dell'area euro, Bulgaria, Danimarca, Lettonia, Lituania, Polonia e Romania a consolidare il pilastro economico dell'unione monetaria.

A settembre 2011 il Parlamento approva il c.d. six-pack, il cui esito più rilevante è l'irrigidimento del Patto di stabilità, attraverso la revisione delle procedure di controllo e le sanzioni previste.

Ad ottobre viene istituzionalizzato l'Eurosummit semestrale tra i Capi di Stato e di Governo con una sorta di regime speciale del Consiglio cui partecipano nel caso i soli Paesi aderenti all'euro.

Il 2 marzo 2012 viene firmato da 25 Paesi (tranne Gran Bretagna e Repubblica Ceca) il Trattato sulla stabilità, coordinamento e governance nell'unione economica e monetaria", cioè il Fiscal Compact che costituisce, come è stato ben sottolineato, *"la più matura reazione degli Stati Europei a fronte dell'eccessivo indebitamento pubblico cagionato, tra l'altro, dallo scoppio della crisi economica del 2008"* (Corte costituzionale, Servizio studi, 2016, 6)

Questo non attribuisce competenze economiche all'UE mentre impone agli Stati di procedere a profonde riforme, anche costituzionali, tra cui il pareggio di bilancio, nonché la riduzione del deficit in maniera immediata, anche se cadenzata con obiettivi annuali. Inoltre gli Stati devono comunicare preventivamente al Consiglio e alla Commissione i piani di emissione del debito pubblico.

Quindi: con il Fiscal Compact si varano misure economiche di vincoli in via "ordinaria" (pareggio di bilancio, limite all'indebitamento), non per situazioni di crisi, com'era stato fatto in precedenza con il Fondo salva-Stati, perciò si è parlato dell'avvio di un "governo" europeo dell'economia.

Il limite del pareggio di bilancio, in realtà, sebbene introdotto formalmente dopo la crisi del 2008 è un limite da sempre presente nell'ordinamento europeo, meglio nel modello economico "liberista" dell'UE. L'unione monetaria viene così completata dall'unione economica, vero un modello di stampo liberale.

Insomma, il metodo e le misure con cui è stata affrontata la crisi risentono profondamente delle idee neolibériste che stanno alla base della struttura dell'eurozona: aiuti agli Stati e alle Banche, pareggio del bilancio, richiesta di riforme che conducono principalmente verso l'efficienza, patti di stabilità stringenti (al di là delle deroghe di cui continuano a godere alcuni Stati) costituiscono alcuni dei punti su cui si sono fondate le linee di azione di questi anni.

7.1. L'impatto economico: l'aumento della povertà "reale"

Il principale canale di trasmissione della crisi dal settore finanziario a quello reale è stato il calo di fiducia sui mercati finanziari e nel sistema interbancario e il conseguente razionamento del credito all'economia.

Il crollo della fiducia ha provocato, inoltre, una caduta delle emissioni di obbligazioni societarie. Il restringimento delle possibilità di investimento, unito alla percezione di una forte incertezza sulle prospettive economiche dell'economia globale, ha poi inciso negativamente su tutte le componenti della domanda aggregata.

Le imprese, infatti, da un lato hanno ridotto drasticamente i piani di investimento programmati, dall'altro le famiglie hanno visto la loro ricchezza patrimoniale e finanziaria ridursi e di conseguenza hanno rivisto al ribasso le loro decisioni di spesa e aumentato il risparmio a scopo precauzionale.

La riduzione del consumo a sua volta ha prodotto una contrazione dei volumi di vendita e del fatturato delle imprese, portando le stesse ad una diminuzione della domanda di lavoro. Ciò si è tradotto in una maggiore disoccupazione nel mercato del lavoro europeo (seppure con differenti andamenti ciclici tra i diversi paesi), che potrebbe a sua volta provocare una nuova caduta dei consumi.

Inoltre, il rallentamento dell'economia reale ha contribuito a deteriorare ulteriormente la qualità dell'attivo bancario e ridotto la propensione delle banche a concedere credito al settore privato.

La restrizione creditizia a sua volta potrebbe aver aumentato la probabilità d'insolvenza di famiglie e imprese inducendo un nuovo aggravamento della congiuntura. Di conseguenza, a un anno dall'acuirsi della crisi, quasi tutte le principali economie avanzate hanno registrato forti contrazioni del PIL nel 2009.

L'impatto della crisi sull'economia, dunque, è stato notevole. I punti di PIL persi tra il 2008 e il 2010 non sono stati recuperati e forse non lo saranno più. L'economia reale è in depressione. Il mercato è inerme: non basta infatti abbassare i salari, perché le industrie chiudono.

7.2. L'impatto sociale della crisi: le misure di "contenimento" della spesa sociale

La misura dell'impatto sociale della crisi emerge drammaticamente da questa pagina contenuta nel *Monitoring Crisis Report* della Caritas datato 2015 intitolato *Poverty and inequalities on the rise*.

"In 2013, the gross disposable income of households continued to decline in the Euro area in real terms, albeit at a slower rate than previously (European Commission, 2014a). In the third and the fourth quarters of 2013, in an increasing number of EU Member States, an improving economy was not accompanied by the creation of new jobs. Thus, while unemployment has stabilised since mid-2013, figures for January 2014 showed that it is still at record high levels, with around 26 million people (10.8% of the economically active population) in the EU looking for work. In several Member States, unemployment has remained similar to the historically-high levels first seen in the current crisis (European Commission, 2014a). The at-risk-of poverty or social exclusion rate (the combined indicator of poverty used in the Europe 2020 Strategy) increased from 2008 to 2013 in most States and amounted to 122.5 million people or 24.5% of the population of the EU-28 (that is, almost 1 in 4 people) (Eurostat News release 2014e). Between 2012 and 2013, the rate increased in thirteen Member States and the Countries with the largest rates of increase were Portugal (2.1 pps) and Greece (1.1 pps) (Eurostat, code: t2020_50). Also, from 2010, as a consequence of sustained hardship, severe material deprivation started to increase significantly across

Europe, rising especially sharply in Greece, Cyprus, Ireland, Italy and Spain (European Commission, 2014b).

(....) In our Caritas Crisis Monitoring Report, 2014, we noted that all countries across the EU have been losing faith in the European project – both creditor and debtor countries alike - (Leonard & Torreblanca, 2013) and that this trend, if it continues, will have huge long-term implications for the viability of the whole European project. One of the reasons for this is that the official response to the crisis has ignored ‘social Europe’ – indeed the effect of the European response has been to dismantle many of the social protections that used to be considered the pinnacle of European achievement.”

Che la risposta alla crisi sia stato l'“ignorare” l'Europa sociale è a tutti ormai evidente.

Le misure straordinarie varate da molti Paesi europei a partire dal 2008 per ridurre il deficit pubblico hanno puntato prevalentemente sulle pensioni, sulla riduzione dei salari e degli stipendi; sull'obbligo agli enti locali di riduzione della spesa per l'assistenza sociale. (v. l'accurata rassegna di G.Napolitano, 2010, 1303 ss.)

I Paesi che hanno proceduto a varare tali “riforme, come noto, non sono solo quelli notoriamente considerati a rischio (Grecia, Spagna, Italia), ma altresì quelli più solidi (Germania, Gran Bretagna), a conferma del fatto che tali misure, se pure si sono poi sposate con le diverse ragioni ispiratrici “interne” (una certa visione politica del ruolo del Governo rispetto al welfare in Gran Bretagna; l'“ossessione” tedesca per l'austerità...) in realtà sono state costrette dalla necessità di rientro nei parametri di Maastricht. I vincoli posti dalle politiche dell'UE a quelle nazionali hanno finito per incidere pesantemente sulla tutela dei diritti. E del resto, quando si tratta di tagliare la spesa i primi terreni che più facilmente e velocemente possono venire incisi sono quelli oggetto di prestazioni e sussidi. Basta, infatti, non erogare più, e il taglio della spesa è garantito.

Tali misure, per inciso, non solo non hanno prodotto gli effetti voluti e cioè la ripresa economica (ma qui ci vorrebbe più tempo per valutarne l'impatto) ma hanno, invece, causato una depressione ancora peggiore: la sfiducia nella capacità dell'U.E. di essere un vero e proprio sistema politico e non solo un mercato interno. Un sistema, cioè, capace di mirare principalmente al bene dei consociati. (M.Luciani, 2009, 550 ss.)

In questo contesto si comprende il perché della riscoperta delle teorie keynesiane: tra cui quella secondo cui il deficit è intrinseco alle politiche economiche espansive e all'aumento di politiche di welfare. Teorie che sono contrastate da chi, invece, ritiene indispensabile una riduzione della spesa ed un aumento dell'inflazione.

Si tratta di un'alternativa che è al centro del dibattito culturale: ridurre la spesa sociale oppure aumentare le tasse. A margine una diversa calibratura della politica monetaria: pro o contro l'inflazione.

Si tratta di due ricette completamente diverse. Al momento con il Fiscal Compact sta prevalendo la seconda, la ricetta liberista.

Un primo impatto, importante della crisi, dunque, è la ripresa del modello liberista dell'inizio del Mercato unico. Un modello che certamente poteva funzionare tra i Paesi costi-

tuenti l'UE, anche dal punto di vista "culturale". Oggi la sua ripresa potrebbe presentare problemi maggiori.

Secondo Stiglitz, che da qualche anno insieme ad altri noti economisti combatte una battaglia (all'oggi perdente) contro le misure di depressione delle politiche pubbliche varate sia negli U.S.A. che, più recentemente in Europa, tali misure, così come non hanno avuto efficacia negli U.S.A. allo stesso modo sono destinate a fallire nell'U.E., nel senso che oltre ad aumentare gli squilibri sociali neppure realizzano l'obiettivo della ripresa economica.

8. La tensione tra i "valori" fondanti l'ordinamento U.E. e i "valori" sociali degli ordinamenti nazionali

Si potrebbe giustamente obiettare che sin dalla sua fondazione lo stesso nome scelto (Comunità economica europea) era indicativo dello scopo che si voleva perseguire e che, anche oggi, al di là del mutamento di denominazione, le sole libertà economiche sono previste in maniera "dura" nei Trattati, mentre i diritti sociali sono una creazione della Corte di giustizia.

Altrettanto vero è che i diritti sociali, pur nella loro affermazione successiva, quali diritti di seconda generazione, hanno costituito il progetto "politico" che nel secondo dopoguerra ha trainato lo sviluppo civile ed economico dei principali Paesi europei. Con essi, infatti, si afferma quella concezione "dinamica" dei diritti che contribuisce a dar conto del giusto assetto dei diritti fondamentali nello Stato costituzionale: un assetto che vede nella pariordeinazione dei diritti di libertà e dei diritti sociali il suo architrave (v. nella letteratura più recente la ricostruzione di B.Celano, 2013)

Le prime costituzioni del secondo dopoguerra (quella italiana e quella tedesca in particolare) contengono in nuce la costruzione di quello Stato sociale che influenzerà le costituzioni europee degli anni Settanta e Novanta del secolo scorso.

Alla fine del secolo scorso l'idea dello Stato sociale "è definitivamente matura ed appare consolidata come uno dei tratti fondamentali ed irrinunciabili del costituzionalismo europeo" (E.Catelani, R.Tarchi, 2015, 13).

Vi è dunque una vera e propria tensione in atto tra i valori fondanti l'ordinamento comunitario, (quali mercato, concorrenza, libertà economiche) e i valori che hanno dato vita alle costituzioni dei paesi fondatori l'ordinamento comunitario. La stessa approvazione della Carta di Nizza che pure ha dedicato un intero Titolo alla Solidarietà (il Titolo IV) tradisce l'originaria ispirazione liberale.

Le tante, forse troppe, attese di tanta parte della dottrina sull' "Europa dei diritti" (su cui si sono sprecati fiumi di inchiostro) e sul ruolo "federativo" che avrebbe dovuto assumere la Corte di giustizia nell'integrazione nei diritti sociali, dopo un qualche timido avvio che aveva fatto sperare ben altro (la sentenza Francovich proprio in tema di omissioni legislative in tema di diritti sociali), sono andate deluse. L'"universalismo" dei diritti di cui l'Europa avrebbe dovuto essere protagonista, (A.Alaimo, 2007) si sta infrangendo sugli scogli della debolezza del processo "politico" di integrazione europea, cui le Corti nazionali ed europee non sono

minimamente in grado di opporsi, né avrebbero gli strumenti “sistemici” per farlo (ma su cui taluni continuano ancora a puntare come ad es. nella dottrina italiana A.Spadaro, 2011).

L’auspicato travaso del valore dell’eguaglianza sostanziale da tradizionale costituzionale comune di molti degli Stati membri a valore unitario fondante l’ordinamento UE non è avvenuto: quel “contenuto della solidarietà” che taluno (tra i primi S.Galeotti, 1996, 22-23) aveva ritenuto poter costituire un continuum tra ordinamenti nazionali e ordinamento comunitario si sta dimostrando un terreno di difficile consenso comune.

Del resto che lo sviluppo dei diritti sociali nell’U.E. sia strettamente collegato all’obiettivo del corretto funzionamento del mercato comune, ovvero al c.d. diritto antidiscriminatorio non è un mistero e neppure è revocato in dubbio dalla giurisprudenza comunitaria. Il filone giurisprudenziale che privilegia il principio di concorrenza e l’iniziativa economica privata, come noto, è decisamente prevalente (Albany, Job centre, 1997; Ven der Woude, 2000; Martinez Sala, 1998; BECTU, 2001; Robinson-Steele, 2006; Ruffert, 2008; Vicoplus, 2011;...) a rispetto a isolate decisioni di senso contrario (Schroeder, 2000).

In questo contesto continuare ad affidarsi al ruolo pretorio delle Corti europee è a dir poco ingenuo: del resto la Corte di giustizia ha per un verso il ruolo di presidio della realizzazione del mercato interno e per altro verso stimola alla tutela contestuale dei diritti. Proprio la complessità di tale ruolo non è foriera di sviluppi che possano inequivocabilmente e permanentemente far pendere la bilancia dalla parte dei diritti. (S.Giubboni, 2012)

La crisi economica, dunque, non è la vera causa della contrazione dei diritti sociali. Al più ne è stata una concausa, seppur di rilevante impatto. Come del resto emerge da autorevoli analisi secondo cui la riduzione o il congelamento delle retribuzioni pubbliche, come pure la contrazione dei programmi pubblici di spesa nei settori dell’assistenza e della previdenza non intacca “il modello sociale europeo” che rimane intatto “nei suoi pilastri fondamentali” (G.Napolitano, 2010, 1303).

9. Conclusioni. La protezione dei diritti sociali come decisione “politica”. L’Europa come sistema politico non può fare a meno dei diritti sociali

La decisione di proteggere i diritti sociali, insomma, è una decisione politica fondamentale nel senso schmittiano del termine. Una decisione politica fondativa della “dimensione sostanziale della democrazia” (L. Ferrajoli, 1998, 7), di una democrazia, cioè, che non si fonda unicamente sulla regola del voto e della maggioranza (P.Hirst, 1999, 27 ss.; A.Touraine, 1997, 77 ss.), ma che pone a proprio fondamento la società “giusta” di Rawls. Il “dialogo tra le Corti” che pure è stato fondamentale per la tutela multilevl non può giungere ad inventare strumenti di contenimento della finalità economiche e dell’impatto sociale delle misure di rigore (N.Maccabiani, 2016, 30ss.)

È una decisione politica perché i diritti sociali “costano”. Senza rinverdire una contrapposizione ormai depotenziata tra diritti individuali e diritti sociali è innegabile che il costo di questi ultimi (basta pensare alla tutela della salute o all’istruzione) sia indubitabilmente superiore (A.Poggi, Milano, 2014, 3) e richiede precise politiche di spesa (S.Holmes, C.S.Sunstein, 2000, 231).

I diritti sociali, infatti, nascono per tentare di assottigliare le differenze di natura (principalmente quelle sociali ed economiche) esistenti tra gli appartenenti ad una determinata società politica. Con essi, in sostanza, lo Stato, preso atto dell'esistenza di tali differenze di natura, cerca di limitarne l'influenza rispetto allo sviluppo della personalità dei suoi consociati.

In altri termini l'esistenza e la garanzia dei diritti sociali hanno lo scopo di attenuare le disuguaglianze prodotte dalle differenze di reddito tra la popolazione. Mentre, infatti, lo Stato non può livellare il reddito e la capacità patrimoniale, può, invece, agire sull'altra leva: garantire i diritti sociali (istruzione, benessere, lavoro, etc.) che possono attenuare le differenze sociali.

Il riconoscimento di una sfera di libertà individuale (di movimento, di manifestazione del pensiero ecc.), indispensabile ad ogni convivenza democratica, da sola non è sufficiente a consentire a tutti i consociati di esprimere la propria personalità. Di qui l'esigenza di riconoscere i diritti 'sociali', così denominati proprio in quanto finalizzati all'integrazione nella società delle persone più deboli.

I passaggi storici e teorici che fondano il riconoscimento e la garanzia dei diritti sociali si sono sviluppati nell'arco del Novecento insieme alle forme di democrazia più compiuta nel Secondo dopoguerra.

Contemporaneamente nasceva il grande progetto politico europeo: esso non aveva alla base la protezione dei diritti sociali ma certamente l'idea di porre fine ad un periodo di guerre e di fratture. Le innegabili idee neolibériste che stanno a fondamento della costruzione europea e dell'eurozona hanno avuto, tuttavia, un'aspirazione alla realizzazione di una qualche forma di giustizia: "si supponeva che questi principi avrebbero creato una maggiore efficienza e stabilità e che tutti, o così si pensava, avrebbero tratto vantaggio dall'aumento della crescita" (J.E Stiglitz, 2016, 371). L'esempio di Stiglitz sulla libera circolazione del lavoratori è emblematico della torsione che tali aspirazioni hanno subito. Si pensava, infatti, che dalla libera circolazione sarebbe scaturita un'efficiente distribuzione della forza lavoro e più benefici per tutti. Invece i livelli di indebitamento di taluni Paesi hanno prodotto emigrazione soprattutto di giovani i quali, in tal modo, si sottraggono al pagamento dei debiti contratti dal Paese di origine, con la conseguenza che per chi rimane aumenta il carico fiscale e, conseguentemente, la povertà, soprattutto per le fasce più deboli.

Insomma, per tentare di realizzare quel progetto politico, occorre un intento "forte" (non di mera "forza" economica), che sappia trovare un temperamento adeguato tra il fondamento neoliberalista della costruzione europea e i contrappesi di una "solidarietà" indispensabile per la tenuta del progetto stesso. Senza un impegno specifico dei Paesi più forti ad aiutare i più deboli nella ripresa, al di là dei tagli alla spesa, il progetto è inevitabilmente destinato a fallire.

BIBLIOGRAFIA

- A.Alaimo, L'impatto della globalizzazione sul diritto al lavoro in Italia, Diritti, Lavori, Mercati, 2.
- A.D'Atena, Costituzionalismo multilivello e dinamiche istituzionali, Torino, 2007;
- R.Bifulco, Il pareggio di bilancio in una prospettiva comparata, Rivista AIC, 2011
- E.Castorina, I valori fondanti dell'Unione Europea, Torino, 2008;
- B.Caravita, Quanta Europa c'è in Europa? Torino, 2015
- E.Catelani, R.Tarchi (a cura di), I diritti sociali nella pluralità degli ordinamenti, Napoli, 2015;
- B.Celano, I diritti nello Stato costituzionale, Bologna, 2013;
- M.P.Chiti, I mutamenti nella governance europea e i rapporti tra gli Stati membri, 2012, ftp.provincia.lecco.it;
- Corte Costituzionale, Servizio Studi, Vincoli di bilancio, finanza pubblica e diritti sociali. Prospettive comparate: Germania, Spagna, Portogallo e Grecia a cura di C.Marchese, Febbraio, 2016;
- S.Fabbrini, With European Union. Europe after the Euro crisis, Cambridge, 2015;
- L.Ferrajoli, Diritti fondamentali, Teoria politica, XIV, 1998,, n. 2, 7 ss:
- G.Di Gasparre, Teoria e critica della globalizzazione finanziaria, Padova, 2011
- S.Galeotti, Il valore della solidarietà, Dir. e soc., 1996;
- S.Giubboni, Diritti e solidarietà in Europa, Bologna, 2012
- P.Hirst, Dallo statalismo al pluralismo. Saggi sulla democrazia associativa, Torino, 1999, 27 ss.
- S.Holmes, C.R.Sunstein, Il costo dei diritti. Perché la libertà dipende dalle tasse, Bologna, 2000;
- M.Luciani, Diritti sociali e integrazione europea, Annuario AIC, Padova, ????,
- P. Krugman, La coscienza di un liberal, Laterza, 2008;
- N.Maccabiani, Verso una nuova "sensibilità sociale" nell'Unione economico-monetaria, Costituzionalismo.it., 2/2016, 23 ss.
- A.Morrone, Pareggio di bilancio e Stato costituzionale
- G.Napolitano, La crisi del debito sovrano e le misure di "riduzione" dello Stato, Giornale di diritto amministrativo, 2010;
- P.Passaglia, Il Trattato di Lisbona: qualche passo indietro per andare avanti, il Foro italiano, 2008;
- I.Pernice, Multilevel Constitutionalism and the Treaty of Amsterdam: European Constitution-Making Revisited? Common Market Law Review, 1999, 703 ss.;
- A.Poggi, I diritti delle persone. Lo Stato sociale come Repubblica dei diritti e dei doveri, Milano, 2016;
- R. Posner, La crisi della democrazia capitalistica, Milano, 2010;
- E. Raffiotta, Il governo multilivello dell'economia, Bologna, 2013
- G.M.Roberti, Crisi del debito sovrano e sovranità economica, 2012, ftp.provincia.lecco.it;
- A.Schiavello, Ripensare l'età dei diritti, Modena, 2016;
- R.J. Shiller, The subprime solution: how today's global financial crisis happened, and what to do about it, Princeton, 2012;

A.Spadaro, I diritti sociali di fronte alla crisi (necessità di un nuovo “modello sociale europeo”:
più sobrio, solidale e sostenibile), Rivista AIC, 4/2011;
J.E.Stiglitz, La grande frattura. La diseguaglianza e i modi per sconfiggerla, Torino, 2016;
A.Touraine, Eguaglianza e diversità. I nuovi compiti della democrazia. Roma-Bari, 1997, 77-
78;
J.H.H.Weiler, L'unione e gli Stati membri: competenze e sovranità, Quaderni costituzionali,
2000