



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI SALERNO

Dipartimento di Scienze Politiche, Sociali e della Comunicazione

Dottorato di ricerca in Sociologia, analisi sociale, politiche pubbliche e
teoria e storia delle istituzioni
XIII ciclo

Tesi di Dottorato

Le politiche di austerità nella narrazione della stampa italiana

Coordinatore:
Prof. Massimo Pendenza

Tutor:
Prof. Francesco Amoretti

Dottorando:
Marco Giannatiempo
Matricola: 8886900004

Anno Accademico 2015/2016

Sommario

Sommario	2
Introduzione	3
Capitolo 1 L'austerità nel contesto europeo: problematiche teoriche	9
1.1 L'austerità neoliberista: aspetti teorici e cenni storici	12
1.2 Mutamenti di <i>policy</i> in Italia: il «vincolo esterno»	31
Capitolo 2 Il conformismo dell'informazione giornalistica	43
2.1 Il "pensiero unico"	44
2.2 L'omogeneità dell'informazione	50
Capitolo 3 Vincoli europei e sostegno all'austerità	58
3.1 Dal Trattato di Maastricht al decreto "salva-Italia": una panoramica degli eventi.	64
3.2 Risanamento del bilancio e politica deflazionista.....	75
3.2.1 L'austerità di bilancio	77
3.2.2 L'austerità dei consumi.....	94
3.3 «Ce lo chiede l'Europa!».....	99
3.4 Le scelte di rigore tra vincoli europei e retorica dell'emergenza	105
Conclusioni	120
Bibliografia	127
Sitografia.....	137

Introduzione

A quasi un decennio dallo scoppio della crisi finanziaria negli Stati Uniti, l'economia mondiale sembra ancora scontare le decisioni di politica macroeconomica prese in Europa per fronteggiarla. I governi europei, dopo una breve fase di stimolo fiscale, hanno risposto alla forte contrazione della domanda globale con politiche dal lato dell'offerta, soprattutto sul costo del lavoro, con l'obiettivo di ristabilire la fiducia dei mercati (Konzelmann, 2014, p. 25; D'Antoni e Nocella, 2015, p. 60). Raccogliendo il crescente consenso tra gli economisti e i *policy makers* dei paesi più influenti dell'eurozona e della Commissione Europea, all'inizio dell'estate del 2010 il governatore della Banca Centrale Europea, Jean Claude Trichet, chiarì senza ambiguità che la direzione delle politiche economiche da intraprendere in Europa avrebbe previsto il risanamento dei conti pubblici¹. Le politiche di austerità furono la naturale conseguenza di una narrazione della crisi secondo la quale l'indisciplina fiscale dei governi dei paesi periferici (Grecia, Irlanda, Portogallo, Spagna, Italia) sarebbe stata la principale determinante degli squilibri dell'eurozona, e che soltanto agendo sul lato della finanza pubblica, con i tagli alla spesa corrente e un aumento del gettito fiscale, si sarebbe potuta ristabilire la fiducia degli investitori. A distanza di qualche anno questa lettura è stata messa in discussione anche dagli

¹ Polidori E., *Trichet: "Manovra italiana sotto esame, soltanto con il rigore ci sarà ripresa"*, "la Repubblica", 24 giugno 2010.

economisti che l'avevano inizialmente proposta (Baldwin e Giavazzi, 2015).

Le politiche di austerità fiscale, proponendosi il fine di limitare l'influenza dello stato nelle dinamiche economiche, rientrano nelle più ampie cornici del neoliberismo e dell'ordoliberalismo (Boas e Gans-Morse, 2009; Maestro Buelga, 2011; McBride e Merolli, 2013). Il processo di liberalizzazione dei mercati avviato negli anni Settanta in seguito alla prima crisi petrolifera ha una dimensione globale, benché le modalità attraverso le quali i singoli contesti nazionali hanno recepito le principali fondamenta teoriche del neoliberismo siano molto diverse. Il colpo di stato mediante il quale il generale Pinochet si sostituì al presidente Allende alla guida del Cile ebbe, oltre ai risvolti tragici della dittatura militare, delle conseguenze di natura economica. Il paese sudamericano fu infatti uno dei primi laboratori di sperimentazione della dottrina neoliberista elaborata e rifinita all'Università di Chicago. In molti altri paesi poveri o in via di sviluppo si sono verificati processi analoghi, con aiuti economici condizionati all'attuazione di riforme strutturali nel segno dell'austerità di bilancio e dell'apertura ai mercati, spesso applicate con la "terapia dello shock" (Klein, 2010). Nei paesi anglosassoni, invece, il pensiero neoliberista ottenne una legittimazione elettorale dapprima con la nomina di Margaret Thatcher a primo ministro del Regno Unito nel 1979 e in seguito con l'elezione di Ronald Reagan a presidente degli Stati Uniti nel 1980. Nel suo discorso d'insediamento alla Casa Bianca il leader dei repubblicani pronunciò parole celebri e significative: «Nella crisi presente, il governo non è la soluzione al nostro problema: il governo è il problema». Reagan mantenne la carica di presidente fino al gennaio del 1989, l'anno che sancì l'inizio della fine della configurazione geopolitica che ha caratterizzato il pianeta per una parte consistente del secolo scorso.

Nell'Europa continentale, l'epoca dell'austerità non è certo una novità degli ultimi anni. Sebbene le condizioni politiche ed economiche contingenti siano state un elemento determinante nella scelta della direzione complessiva da intraprendere, non c'è dubbio che l'assetto istituzionale dell'Unione Europea abbia ricoperto un ruolo centrale nello stabilire i confini dell'azione dei governi. Fin dal 1979 con l'introduzione del Sistema Monetario Europeo, ma soprattutto con la firma del Trattato di Maastricht nel 1992, l'austerità è la vera e propria ragion d'essere dell'architettura comunitaria, le cui regole sui livelli dell'inflazione, del deficit, del debito, costituiscono un «vincolo esterno» che disciplina le finanze pubbliche dei paesi che fanno parte dell'Unione Europea. Benché nessuna entità terza abbia obbligato i governi a cedere sempre più ampie porzioni di sovranità alle istituzioni comunitarie, è innegabile che la configurazione a-democratica degli organi che detengono effettivamente i poteri decisionali (Commissione Europea e Banca Centrale Europea) sottrae ai cittadini la possibilità di determinare, con lo strumento del voto, l'indirizzo di politica economica di un intero continente.

L'Italia, in questo contesto, è un tipico caso paradigmatico. Un'*élite* tecnocratica composta da funzionari della Banca d'Italia ed esperti esterni ai partiti guadagnò una crescente influenza nell'azione di *policy making* riuscendo a far sì, nell'arco di un decennio, che il paese modificasse in profondità alcuni ambiti della sfera economica: introducendo una disciplina monetaria e di bilancio, liberalizzando i movimenti di capitale, sottraendo la Banca d'Italia all'autorità del governo. I sostenitori del «vincolo esterno» si proponevano l'obiettivo di «legare le mani» ai partiti per poter attuare politiche impopolari ma che essi ritenevano necessarie. Tale scopo è stato raggiunto (Dyson e Featherstone, 1996; Dyson e Featherstone, 2003).

I vincoli europei sono altresì un'arma retorica che i responsabili dell'azione politica nazionale hanno spesso impugnato per giustificare scelte dolorose e talvolta in contrasto con gli interessi del proprio elettorato. La relazione tra tali vincoli e l'austerità è il punto nodale di questo lavoro, e la stampa quotidiana è l'arena nella quale sono state rilevate le opinioni non solo dei *policy makers* ma di una pluralità di soggetti, al fine di verificare se le restrizioni imposte dall'Europa siano o meno una componente che orienta i giudizi sui provvedimenti all'insegna dei sacrifici. Osservare la relazione attraverso i media consente, inoltre, di interrogarsi sul ruolo degli stessi nella loro funzione di intermediazione tra il potere politico e la società, nonché di riflettere sulle chiavi di lettura proposte da un'informazione giornalistica che in alcune circostanze denota un'allarmante uniformità dei punti di vista. I quotidiani presi in esame sono il "Corriere della Sera", "la Repubblica" e "l'Unità", ovvero le due testate più vendute in Italia alle quali si aggiunge l'organo ufficiale di un partito che, almeno in linea di principio, dovrebbe garantire la promozione di una visione almeno in parte critica sui temi oggetto della ricerca.

L'analisi empirica prende in esame due periodi della storia recente italiana che presentano numerose similarità. Il primo è relativo alla crisi finanziaria del 1992, quando la speculazione si abbatté su alcune valute dei paesi europei, compresa la lira che nel mese di settembre fu sospesa dallo SME. Nell'arco di un'estate, sotto la pressione dei mercati, della Comunità Europea e della Banca d'Italia, il governo attuò due onerose manovre finanziarie, rispettivamente di 30 mila e di 93 mila miliardi di lire, per ridurre il disavanzo pubblico. In quel periodo fu altresì firmato l'accordo tra il governo, i sindacati e gli industriali che abolì l'indicizzazione automatica dei salari all'inflazione. Dinamiche analoghe riguardarono i più recenti avvenimenti del 2011. La crisi finanziaria

colpì i titoli del debito pubblico dei paesi periferici dell'eurozona, e le risposte di politica economica in un contesto di vincoli comunitari ben più restrittivi rispetto a vent'anni prima non si distanziarono dalla logica dell'austerità. La lettera della BCE al governo Berlusconi e la sostituzione di quest'ultimo con un governo tecnico guidato da Mario Monti furono gli eventi politici più salienti di quei mesi. Oltre alla natura degli eventi, accomuna i due periodi l'interpretazione prevalente delle cause delle crisi sulla lira e sul debito, nonché il consenso sull'opportunità di procedere sul sentiero del rigore di bilancio. Malgrado il clima emergenziale – o forse proprio grazie ad esso – e nonostante un'Europa che si dipingeva sempre più come un maestro severo che ordina dei gravosi «compiti a casa» ai suoi studenti, dall'analisi della stampa emerge in entrambi i periodi un diffuso favore verso l'austerità, motivato con l'esigenza di ottemperare alle richieste dell'Unione Europea.

Questo lavoro si articola in tre capitoli. Nel primo capitolo, attraverso una rassegna della letteratura e una ricostruzione delle principali tappe che hanno scandito i processi di apertura dei mercati e di rafforzamento dei vincoli europei, sono tracciate le coordinate teoriche e storiche dei due concetti sui quali è imperniata la ricerca: l'austerità e il vincolo esterno. Nel secondo capitolo si esaminano alcuni aspetti relativi ai *mass media* con particolare attenzione sia verso le dinamiche del “pensiero unico” nell'economia denunciato da alcuni studiosi, sia sulle determinanti più generali dei processi che portano l'informazione giornalistica a raffigurare un quadro contraddistinto da un'omogeneità nella pubblicazione delle notizie. Nel terzo capitolo si procede con l'analisi empirica della relazione tra l'austerità e il vincolo esterno. Dopo aver brevemente riepilogato gli avvenimenti più rilevanti dei periodi storici considerati nella ricerca si descrivono gli indicatori impiegati per rappresentare i concetti e si analizzano i risultati della

relazione. Nelle conclusioni si articolano alcune riflessioni di natura politica sui fenomeni esaminati e si propongono alcuni spunti per eventuali ricerche future.

Capitolo 1

L'austerità nel contesto europeo: problematiche teoriche

La recessione iniziata nella seconda metà dello scorso decennio e tuttora in corso è comunemente indicata come la più grave dalla crisi del 1929. Tra il crollo di Wall Street del secolo scorso e gli eventi del 2008 si può individuare un parallelismo sia nella dinamica della crisi, che in entrambi i casi ha origine nella finanza e si trasferisce nell'economia reale sotto forma di diminuzione del reddito complessivo, sia nelle risposte di politica economica attuate per fronteggiarla, che in ambedue le situazioni rientrano in una logica di rigore fiscale. Tuttavia, se il New Deal mise fine alla Grande Depressione a sette anni dal martedì nero delle borse, a quasi dieci anni dal fallimento di Lehman Brothers e dal *bail-out* di altri colossi del sistema bancario i paesi europei perseverano con dei provvedimenti di politica economica che impediscono il rilancio della domanda aggregata globale. Le politiche di austerità, che rientrano nella più ampia cornice dei provvedimenti che s'inscrivono nella prospettiva economica del neoliberismo, sono state attuate in conformità con le decisioni prese da istituzioni sovranazionali (Commissione europea, Banca centrale europea, Fondo Monetario Internazionale: volgarmente, la *troika*) che non rappresentano gli orientamenti dell'elettorato, pur essendo legittimate dai governi nazionali che hanno consapevolmente deciso di affidare loro alcuni importanti strumenti di politica economica.

L'Italia non costituisce un'eccezione. Il progressivo rafforzamento dei vincoli europei ha eroso i margini di manovra nella politica monetaria e in quella di bilancio, e i responsabili interni del *policy making* hanno spesso individuato negli obblighi comunitari e più in generale nell'opportunità del rafforzamento dell'Unione Europea delle solide motivazioni per i provvedimenti di rigore attuati. Carlo Azeglio Ciampi, governatore della Banca d'Italia dal 1979 al 1993, e poi a capo del primo governo guidato da una personalità extra-partitica della storia della Repubblica, è stato uno degli uomini che ha combattuto con più vigore affinché l'Italia accrescesse il suo ruolo in Europa.

I cambiamenti che il Trattato implica possono essere considerati come una perdita di sovranità, un sacrificio. Sarebbe un errore di giudizio. Essi sono momenti di un processo che recupera la sovranità monetaria al solo livello a cui essa è ormai esercitabile, quello della Comunità; che mira a costituire su scala continentale le basi per la stabilità dei prezzi, presupposto per uno sviluppo duraturo, a utilizzare appieno le potenzialità offerte da mercati dei capitali liberi e integrati (Ciampi, 1992, p. 323).

[...] l'Unione economica e monetaria è stata definita nei contenuti e nei tempi: la ratifica dei parlamenti renderà irrevocabile l'impegno. Su tutti i dodici paesi firmatari del Trattato di Maastricht incombe il duplice compito, di assicurare al proprio interno le condizioni istituzionali ed economiche concordate per partecipare all'Unione, di operare a che il disegno si traduca in realtà. La costruzione finale, pur nel rispetto del progetto, avrà connotati diversi secondo l'influenza che ciascun paese sarà capace di esercitare nel realizzarla (*ivi*, p. 350).

La politica di austerità ha proceduto lungo tutto il corso degli anni Novanta e del primo decennio del nuovo secolo con una meticolosità maggiore o minore in relazione al programma politico dei governi in carica. Tra i maggiori sostenitori del risanamento, motivato anche con il proposito di una più forte integrazione tra i paesi europei, va annoverato Romano Prodi:

La nostra strategia economica si basa sull'abbattimento dell'inflazione, sul risanamento dei conti pubblici, sull'aumento dell'occupazione e sul rilancio del Mezzogiorno. Questi orientamenti sono sostenuti dalla precisa volontà dell'Italia di partecipare attivamente all'integrazione europea, volontà che troverà la sua massima espressione simbolica nella nuova moneta unica, l'Euro, che prenderà il via mentre saremo nella seconda parte di questa legislatura².

L'ipotesi attorno a cui sarà sviluppata l'analisi empirica riguarda la relazione tra i vincoli europei e il sostegno alle politiche di austerità. Tale relazione sarà valutata attraverso la rilevazione, la classificazione e la ricognizione delle opinioni espresse attraverso la stampa dagli uomini di governo e delle istituzioni, i politici, gli accademici, i giornalisti e i principali gruppi d'interesse. Ci si propone, pertanto, di verificare se tali soggetti abbiano fornito il loro supporto all'austerità motivandolo con la necessità di adempiere alle richieste delle istituzioni europee.

Naturalmente, tra i possibili elementi in grado di influire sulle ragioni esibite a sostegno del risanamento potrebbero esservene altri. Uno di questi risiede nell'interpretazione della situazione economica e finanziaria del paese in termini di emergenza. È intuitivo presumere, infatti, che chi ritiene che l'Italia si trovi in una situazione di emergenza economica e finanziaria sia più orientato, rispetto ad altri soggetti, a incoraggiare l'adozione di provvedimenti di rigore. Per questo motivo, accanto all'ipotesi principale esposta poc'anzi, si proverà a stabilire se la rappresentazione di un'emergenza economica sia o non sia una componente che determina un maggior sostegno alla severità di bilancio.

Nelle pagine che seguono sono illustrati i principali snodi teorici dei concetti portanti del presente lavoro: l'austerità e il vincolo esterno

² Il passo è tratto dal discorso d'insediamento di Romano Prodi al Senato, tenuto il 22 maggio 1996, per chiedere la fiducia del parlamento al governo da lui presieduto. Link: <https://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=Resaula&leg=13&id=4657>

europeo. Nel primo paragrafo si specifica che cosa s'intende, per la letteratura e ai fini di questa ricerca, con le nozioni di austerità e di politiche di austerità. Nel secondo paragrafo si delinea in chiave teorica e storica il concetto di vincolo esterno nella formulazione proposta da Guido Carli.

1.1 L'austerità neoliberista: aspetti teorici e cenni storici

La crisi finanziaria del 2007 e 2008, la recessione globale che ne è seguita, e in ultimo i provvedimenti che molti paesi hanno adottato per affrontarla hanno fatto sì che i temi di politica economica varcassero i confini dei dipartimenti accademici e delle sedi istituzionali per affermarsi stabilmente nel dibattito pubblico. A quasi un decennio dallo scoppio della bolla immobiliare negli Stati Uniti, dalla conseguente crisi dei mutui *subprime*, nonché dal fallimento simbolico e al contempo gravido di conseguenze della Lehman Brothers, l'economia mondiale appare ben lontana dall'imboccare la strada della definitiva ripresa. Dopo una prima breve fase nella quale i governi europei hanno fatto ricorso al debito pubblico per mettere in sicurezza i relativi sistemi bancari, indeboliti da crediti divenuti inesigibili, le risposte di *policy* attuate in Europa a partire dal 2009 e 2010 sono state caratterizzate dal certosino perseguimento del rigore di bilancio, diversamente da quanto è accaduto negli Stati Uniti (Ladi e Tsarouhas, 2014, p. 173).

In gran parte del mondo sono entrate nell'uso comune le espressioni "austerità" e "politiche di austerità". Nella stampa italiana vi è traccia di queste locuzioni fin dai tempi del fascismo³, ma una maggiore

³ Ad esempio, in un articolo de "La Stampa" del 1926 si fa riferimento a una «severa politica di austerità finanziaria» consistente nella riduzione del denaro circolante e nella deflazione come strumenti di limitazione delle importazioni. Una politica che, continua il quotidiano, «impone gravi sacrifici». Soleri M., *La ratifica di Washington*, "La Stampa", 28 marzo 1926.

diffusione si registra nel secondo dopoguerra, con l'impiego della parola inglese "austerity", in relazione alla politica di riduzione delle spese e di aumento delle tasse implementata dal primo ministro Clement Attlee. L'impiego dei termini "austerità" e "austerity" acquistò una rilevanza nazionale nell'autunno del 1973, quando il governo italiano si trovò costretto a varare una serie di misure volte a contenere i consumi energetici in seguito all'improvviso aumento del prezzo del petrolio deciso dai paesi dell'OPEC. L'austerità, in questo senso, indica il periodo delle domeniche a piedi, della chiusura anticipata degli esercizi commerciali, dell'aumento del prezzo dei carburanti, e più in generale del proposito di limitare i consumi non necessari. Non si fa riferimento all'austerità intesa come rigore nel bilancio pubblico neanche nel noto discorso di Enrico Berlinguer tenuto al convegno degli intellettuali di Roma del 1977⁴: per il segretario del Pci l'austerità è una sorta di imperativo morale per la riduzione dei consumi voluttuari e quindi, sintetizzando il suo pensiero, una critica al capitalismo e un'esortazione al suo superamento. Non si può, comunque, stabilire una distinzione netta tra l'austerità berlingueriana e l'austerità dell'epoca che viviamo. La limitazione dei consumi, che sia guidata o meno da principi ambientalisti e anticapitalisti, comporta delle conseguenze macroeconomiche che si riflettono sulle condizioni delle classi meno abbienti, peggiorandole: «nel modo di produzione sociale vigente, esortare le masse all'austerità significa di fatto *assuefarle* a una crisi che, proprio per le stesse restrizioni che impone, è destinata ad autoalimentarsi e a durare nel tempo» (Brancaccio, 2012, p. 30)⁵.

⁴ Il testo integrale del discorso è reperibile al seguente link:

<http://www.ilpost.it/2010/08/27/berlinguer-austerita/>

⁵ L'economista Bagnai (2014, p. 227) dà una lettura non dissimile da quella di Brancaccio: se, a giudizio di Berlinguer, l'austerità va intesa come un mezzo per uscire dalla crisi strutturale in cui sarebbe entrato il sistema capitalista, secondo Bagnai è proprio la «mistica dell'austerità» ad aver messo in crisi il sistema, e non nel senso "rivoluzionario" che Berlinguer

Per tracciare un sentiero che delimiti i confini teorici e storici del concetto di austerità bisogna innanzitutto proporre una definizione del termine. Per Blyth (2013, p. 2), l'austerità si pone l'obiettivo di ristabilire la competitività attraverso la riduzione del deficit e del debito dello stato:

Austerity is a form of voluntary deflation in which the economy adjusts through the reduction of wages, prices, and public spending to restore competitiveness, which is (supposedly) best achieved by cutting the state's budget, debts, and deficits. Doing so, its advocates believe, will inspire "business confidence" since the government will neither be "crowding-out" the market for investment by sucking up all the available capital through the issuance of debt, nor adding to the nation's already "too big" debt.

Anche Schui (2014, p. 2) pone l'attenzione sul doppio obiettivo dell'austerità: l'equilibrio delle finanze pubbliche e la competitività del sistema.

Today, the term austerity is often used to denote public spending cuts in general. This captures an important manifestation of austerity policies but it misses their main rationale. Austerity policies are proposed to restore balance in government finances and regain economic dynamism and competitiveness. The former objective is pursued mainly by cutting back on government expenditure that funds individual and collective forms of consumption: for example pensions, health care and education. Where taxes are increased this often leads to a reduction in private incomes and consumption. The second objective, stimulating growth, is mainly sought by lowering the cost of labour, that is, reducing wages and hence individual consumption. Renewed economic dynamism is also expected to result from the reduction of government expenditure and debt: a smaller state is believed to leave more space for private initiative and inspire confidence among private investors and consumers. Austerity policies have many facets but ultimately they are about abstinence from consumption.

auspicava. Bagnai conclude che Berlinguer ha contribuito, pur con intenti senz'altro differenti rispetto ai teorici odierni dell'austerità, a «creare il *frame*, il meccanismo comunicativo che la rendesse socialmente accettabile a chi poi ne è stato vittima».

La definizione sopra proposta introduce due elementi di precisione chiariti anche da Konzelmann (2014, p. 3): l'aggiustamento delle finanze pubbliche riguarda sia il deficit che il debito (d'altronde quest'ultimo si forma per coprire il fabbisogno statale); e la riduzione del disavanzo (o il conseguimento dell'equilibrio o di un avanzo) si ottiene sia dal lato delle uscite attraverso i tagli alla spesa pubblica che dal lato delle entrate mediante l'aumento delle tasse.

Blyth (2013) ha delineato una minuziosa storia della nozione di austerità, facendo risalire l'origine del concetto al pensiero dei filosofi britannici John Locke e David Hume ma soprattutto dell'economista Adam Smith, che con il suo *La ricchezza delle nazioni* pose le basi per la nascita dell'economia politica classica. È comune, nelle loro riflessioni, l'apologia dei liberi mercati e la critica a ogni ipotesi di intervento dello stato nella sfera privata degli individui, compreso il ricorso al debito, ma manca un'esplicita teorizzazione dell'austerità così come è concepita oggi, ovvero in termini di riduzione del deficit e di deflazione competitiva. Nondimeno, non si può non scorgere una familiarità tra la valutazione in termini morali dei temi economici come il debito dello stato, il consumo e il risparmio, che ha caratterizzato gli studi di Hume e di Smith, con la visione delle odierne politiche di austerità che porta con sé valutazioni di tipo morale risalenti a tre secoli or sono (*ivi*, pp. 104-114). Lo stesso termine "austerità" non è proprio del gergo economico, bensì preso in prestito dalla lingua di uso comune nella quale l'austerità è un sinonimo non soltanto di parole dalla connotazione innegabilmente positiva ("virtù", "temperanza", "morigeratezza", "sobrietà", "parsimonia") ma anche di termini che sono comunemente impiegati nel linguaggio economico ("severità", "rigidità", "rigore")⁶. Un linguaggio,

⁶ [http://www.treccani.it/vocabolario/austerita_\(Sinonimi-e-Contrari\)/](http://www.treccani.it/vocabolario/austerita_(Sinonimi-e-Contrari)/)

quest'ultimo, che dal vocabolario di uso comune ha altresì mutuato parole che nella lingua di tutti i giorni non sono sinonimi di austerità, ma che lo sono diventati nella specifica terminologia dell'economia con un'accezione positiva. Due esempi: "sacrifici" e "risanamento".

Schui (2014, pp. 6-9) sostiene che gli argomenti in favore dell'austerità sono fondati più sui giudizi morali che sulla razionalità economica. Questa visione del mondo, coerente con un'epoca storica diversa dall'attuale, lungi dallo scomparire in coincidenza con l'emergere del capitalismo ha mutato parzialmente alcune delle sue caratteristiche adeguandosi alle sfide del mondo moderno e poi contemporaneo, ad esempio focalizzandosi sulla critica ai consumi collettivi (e quindi pubblici, come ad esempio il welfare) e non più a quelli individuali. Questo spiega soltanto in parte il potere attrattivo dell'austerità, che Schui attribuisce soprattutto al fatto che la cultura occidentale ha premiato socialmente i valori della parsimonia, del sacrificio e della moderazione fin dai tempi di Aristotele.

Interpretare l'austerità con una lente che mette a fuoco gli aspetti valoriali oltre che quelli economici non significa mettere questi ultimi in secondo piano, piuttosto permette di fornire una possibile chiave di lettura per la comprensione di un dilemma insoluto: perché, malgrado le politiche di austerità spesso non riescano a raggiungere gli obiettivi prefissati, esse non perdono che una parte marginale dell'appeal che vantano tra gli accademici e soprattutto tra i giornalisti? In questo senso, il ruolo dei valori e quindi delle ideologie è determinante: ridurre il peso dello stato nell'economia è un progetto che ha sì degli obiettivi pratici (la salvaguardia degli interessi del capitale) ma si erige su un sostrato ideologico non irrilevante che fa sì che i critici delle politiche di rigore non possano competere, nell'arena del dibattito pubblico, brandendo le

sole armi della logica e dell'argomentazione razionale (Dow, 2015, pp. 34, 37).

La storia dell'austerità viaggia di pari passo con l'evoluzione del pensiero liberale, e soprattutto con le argomentazioni critiche nei confronti dello stesso. L'austerità implica, come da definizione poc'anzi proposta, un restringimento dei compiti dello stato nell'economia di mercato e una politica di stabilità dei prezzi per favorire la competitività delle imprese, ovvero due capisaldi del liberismo economico da Adam Smith in poi. Il *laissez-faire* teorizzato da Smith non fu mai messo seriamente in discussione fino all'avvento di Karl Marx e, soprattutto, fino al verificarsi di un evento determinante nella storia del pensiero economico: il crollo della Borsa di New York nel 1929. La recessione che ne derivò fu affrontata con gli strumenti dell'economia classica, per il semplice fatto che un pensiero alternativo non esisteva. Gli economisti raccomandarono al governo americano di non fare nulla, lasciando libere di agire le forze di mercato. I dogmi del pareggio di bilancio e della permanenza nel sistema aureo per controllare l'inflazione costituivano una vera e propria camicia di forza sulla politica. Il presidente Hoover, in ossequio alle dottrine classiche, non attuò alcuna politica economica in grado di affrontare la Grande Depressione, anzi diede una stretta all'imposizione fiscale per conseguire il pareggio di bilancio. Il risultato fu l'aggravarsi della crisi (Blyth, 2013, p. 121; Galbraith, 2007, p. 217-218; Galbraith, 2010, pp. 172-175). Fu il presidente Franklin D. Roosevelt, tra il 1933 e il 1937, a imprimere una svolta determinante alla storia economica degli Stati Uniti d'America, e quindi del mondo intero. All'austerità attuata da Hoover, Roosevelt oppose la politica interventista del New Deal, che attraverso la sospensione del *gold standard* e l'aumento della spesa pubblica finanziata col debito riuscì a contrastare la deflazione e la disoccupazione (Blyth, 2013, pp. 187-188).

La politica economica dell'amministrazione s'inseriva all'interno di una scuola di pensiero che lentamente stava guadagnandosi spazio nell'ambito della dottrina economica prevalente. L'esponente di punta, John M. Keynes, pubblicò nel 1936 un'opera divenuta fondamentale per la storia del pensiero economico, la cui idea centrale può essere sintetizzata come segue: l'economia può raggiungere una situazione di equilibrio anche in un contesto di sotto-occupazione, di conseguenza lo stato dovrebbe intervenire, contraendo dei debiti, per aumentare il livello degli investimenti pubblici e rilanciare la domanda aggregata⁷. Keynes, dunque, sosteneva ciò che gli economisti classici avversavano e che gli economisti che si richiamano a quel pensiero tuttora combattono: lo stato deve perseguire l'obiettivo della piena occupazione, e a tal fine deve far ricorso al debito (Keynes, 2013; Galbraith, 2007, pp. 259-261). Gestione keynesiana della domanda aggregata, *welfare state* forte e relazioni industriali basate su una dialettica non ostile tra capitale e lavoro costituirono i tre ingredienti fondamentali dell'ordine social-democratico (Crouch, 2011, p. 13). Questo pensiero godette di credito e popolarità nei decenni successivi perché rispondeva a una serie di problemi del ventesimo secolo riuscendo ad adattarsi a una pluralità di ideologie politiche anche molto diverse tra di loro quali il laburismo inglese, la social-democrazia scandinava, il comunismo sovietico, i nazionalismi italiano e tedesco: tutti approcci critici nei confronti del liberalismo classico (*ivi*, p. 5; Patomaki, 2009, p. 438).

Il pensiero keynesiano divenne egemone nel mondo occidentale e rimase tale fino agli anni Settanta, quando alcuni eventi concorsero a

⁷ Lapavitsas (2005) individua i tre punti della *Teoria generale* di Keynes che, per la loro radicale carica innovativa, sostituirono il paradigma dominante. Essi sono: il rifiuto della legge di Say, che non prevedeva un equilibrio di sotto-occupazione; il rifiuto della teoria quantitativa della moneta, per la quale la quantità di moneta causa il livello dei prezzi; e la critica alla visione secondo la quale la formazione delle aspettative per il futuro si basa sulla razionalità degli agenti economici.

determinare un nuovo cambio di paradigma. Il primo di questi avvenne l'11 settembre del 1973 a Santiago del Cile, allorché un colpo di stato impose la sostituzione del governo Allende con una giunta militare guidata dal generale Augusto Pinochet. Il Cile fu un vero e proprio laboratorio nel quale furono tramutate in politiche economiche le proposte di Milton Friedman, l'economista più noto della Scuola di Chicago, il quale consigliò al nuovo governo di adottare, con una terapia shock e non con gradualità, severi provvedimenti come il taglio delle spese sociali, le privatizzazioni, la rimozione dei vincoli al libero mercato (Klein, 2010, pp. 89-114). Il secondo evento fu la crisi petrolifera del 1973. L'aumento improvviso del prezzo del petrolio provocò un fenomeno nuovo che Keynes e gli economisti che si rifacevano alle sue idee non riuscivano a spiegare. La stagflazione, ovvero la contemporanea presenza di inflazione e stagnazione, minò un pilastro del pensiero keynesiano e diede nuovo credito alle idee dei sostenitori del libero mercato (Blyth, 2013, pp. 40-41) ⁸.

Il modello keynesiano, orientato sugli interessi di una classe che stava perdendo la forza sociale dei decenni precedenti, quella dei lavoratori manuali delle società occidentali, entrò in crisi (Crouch, 2011, p. 1). Il consenso intellettuale che si stava organizzando attorno a un nucleo di economisti dell'Università di Chicago crebbe nell'arco di poco tempo. L'obiettivo della piena occupazione fu messo in secondo piano rispetto a quello del controllo dell'inflazione, che trasse legittimazione

⁸ Schui (2014, pp. 138-141) non concorda con chi ritiene che la stagflazione non fosse spiegabile in termini keynesiani. Egli sostiene che il progressivo aumento dei salari spinse in alto non soltanto i consumi e la domanda, ma anche il risparmio, senza che questo fosse tuttavia controbilanciato da un aumento degli investimenti della stessa portata che non avrebbe compromesso l'obiettivo della piena occupazione. Pertanto, una situazione di scarsi investimenti nel contesto di una domanda comunque sufficiente fece sì che l'inflazione provocata da quest'ultima si accompagnasse alla stagnazione dell'economia. Il governo, nella visione keynesiana, avrebbe potuto contrastare la stagflazione investendo al posto dei privati e quindi garantendo a questi ultimi dei margini di profitto inferiori. Questo, negli anni Settanta, non accadde.

scientifica nell'approccio di politica economica noto come "monetarismo". Il premio Nobel per l'economia fu conferito nel 1974 a Friedrich Von Hayek e Gunnar Myrdal e nel 1976 a Milton Friedman, tre dei maggiori sostenitori del *laissez-faire* (ivi, pp. 14-16). Susan George (2000, p. 28) attribuisce un'importanza cruciale al ruolo delle idee nell'affermazione di questo pensiero di politica economica:

[...] one explanation for this triumph of neo-liberalism and the economic, political, social and ecological disasters that go with it is that neo-liberals have bought and paid for their own vicious and regressive "Great Transformation". They have understood, as progressives have not, that ideas have consequences. Starting from a tiny embryo at the University of Chicago with the philosopher-economist Friedrich von Hayek and his students like Milton Friedman at its nucleus, the neo-liberals and their funders have created a huge international network of foundations, institutes, research centers, publications, scholars, writers and public relations hacks to develop, package and push their ideas and doctrine relentlessly.

La costruzione del consenso su questo pensiero risale alla costituzione della società di Mont Pèlerin da parte di economisti e studiosi di ogni campo che intendevano rimettere al centro le libertà individuali, e quelle dei mercati, dopo appena un decennio dalla pubblicazione della *Teoria generale* di Keynes. Queste idee sono oggi definite "neoliberiste" in accordo con la teoria economica neoclassica che nella seconda metà dell'Ottocento diede nuovo impulso al pensiero di Adam Smith. Il gruppo di accademici di Mont Pèlerin beneficiò per molto tempo del sostegno finanziario fornito dai grandi industriali americani, ma le idee di questi studiosi non valicarono i confini dell'Università di Chicago fino agli anni Settanta, quando iniziarono a soppiantare il paradigma keynesiano (Harvey, 2007, pp. 30-33). Il modello keynesiano rappresentò una convergenza di interessi tra capitale e lavoro nel mondo occidentale, sia perché la classe lavoratrice

faceva riferimento ai partiti marxisti che guardavano con favore all'esperienza sovietica e quindi godevano di un potere contrattuale non irrilevante, sia perché gli alti salari favorivano i consumi e quindi i profitti delle imprese. Il modello neoliberista poté affermarsi anche perché la globalizzazione dei mercati e la deregolamentazione finanziaria misero in discussione l'autonomia dei governi nazionali. Le grandi imprese multinazionali divennero gli unici soggetti in grado di operare oltre i confini degli stati, assumendo un'importanza ben superiore a quella dei singoli paesi (Crouch, 2011, p. 111; Brecher e Costello, 2001, pp. 27-30). Diversamente dal capitalismo di matrice keynesiana, nel quale i salari trainavano i consumi e quindi la domanda, il capitalismo neoliberista si fonda su salari stagnanti e consumi stimolati dal debito privato (Crouch, 2011, p. 116).

Le idee liberiste avevano riacquisito centralità dopo alcuni decenni in cui erano state ai margini del dibattito, ma non avrebbero definitivamente soppiantato le prospettive keynesiane se non avessero usufruito di una legittimazione elettorale. I governi di Margaret Thatcher nel Regno Unito e di Ronald Reagan negli Stati Uniti applicarono e rivendicarono i dettami degli economisti di Chicago trasformando notevolmente, e con rapidità, le economie dei rispettivi paesi. Contestualmente, alcuni paesi conobbero gli "aggiustamenti strutturali" imposti dal Fondo Monetario Internazionale e dalla Banca Mondiale: gli ingenti capitali accumulati dai paesi produttori di petrolio in seguito all'innalzamento del prezzo dello stesso furono depositati nel sistema bancario americano e da questo investiti nei paesi in via di sviluppo. L'aumento consistente e improvviso del tasso d'interesse deciso dalla *Federal Reserve* determinò le insolvenze degli stati debitori, ai quali furono imposte, in cambio di una rinegoziazione del debito, riforme di segno liberista come la riduzione del welfare, la

liberalizzazione dei mercati del lavoro, le privatizzazioni (Harvey, 2007, pp. 33-41; Duménil e Lévy, 2005, pp. 10-12; Klein, 2010).

Stabiliti i confini storici del neoliberismo va chiarito con maggior precisione che cosa s'intende con tale concetto, quali sono le sue caratteristiche, quali le differenze con il liberismo classico. Non è un compito agevole in quanto la ricerca ha individuato alcune difficoltà nella definizione. Una di queste consiste nel fatto che il termine "neoliberismo" è impiegato quasi sempre con una connotazione critica (Thorsen e Lie, 2006, p. 2) e che, sebbene non esprima un concetto di per sé stesso negativo, è raramente utilizzato perfino dai politici e dagli economisti che ne condividono i principi fondamentali (Boas e Gans-Morse, 2009, p. 140).

Un'ulteriore complicazione teorica è dovuta al prefisso "neo" che stabilisce, pur nella continuità di fondo, una distinzione con il liberismo classico. Sebbene sia lecito identificare come sinonimi i due termini, con il neoliberismo che può essere inteso come il liberismo dell'epoca post-keynesiana, Thorsen e Lie (2006, pp. 3-7) ritengono più corretto individuare nel neoliberismo una versione più radicale del liberismo classico. Questa interpretazione risente del fatto che la lingua inglese accomuna in un unico lemma i concetti di liberalismo e di liberismo, che nella lingua italiana sono ben distinti. Per questa ragione, il termine inglese *liberalism* va inteso come l'equivalente dell'italiano "liberale" giacché si associa a concetti quali la democrazia costituzionale, i diritti umani e civili, le libertà individuali (comprese quelle economiche), che non rientrano necessariamente nella prospettiva del neoliberismo (*neoliberalism*), che persegue l'obiettivo del liberismo economico anche nell'ambito di sistemi politici non liberali come il Cile di Pinochet (ivi, p. 15). Il prefisso "neo", nell'interpretazione di Harvey (2007, pp. 30-31) indica l'adesione ai punti di vista degli economisti neoclassici di metà

Ottocento e non di quelli classici, come Adam Smith e David Ricardo, di cui comunque i neoclassici riprendono alcuni principi di fondo, primo fra tutti la fiducia nel mercato. Hardin (2014, pp. 215-216) individua un punto di distinzione tra il neoliberismo e il liberismo nel ruolo preminente che rivestono le grandi aziende nel sistema economico attuale. La studiosa introduce il termine *corporism* per indicare il potere delle imprese in questo nuovo contesto. Tale punto di vista deve molto al pensiero di Crouch (2011, p. 49), per il quale le imprese da egli definite *giants* (giganti), in grado di influenzare l'andamento del mercato agendo nell'ambito di varie giurisdizioni nazionali, vantano un potere così forte che mal si concilia con il principio liberista dei mercati concorrenziali.

David Harvey (2007, pp. 10-11) offre una tra le più complete definizioni di neoliberismo.

Il neoliberismo è in primo luogo una teoria delle pratiche di politica economica secondo la quale il benessere dell'uomo può essere perseguito al meglio liberando le risorse e le capacità imprenditoriali dell'individuo all'interno di una struttura istituzionale caratterizzata da forti diritti di proprietà privata, liberi mercati e libero scambio. Il ruolo dello stato è quello di creare e preservare una struttura istituzionale idonea a queste pratiche. Lo stato deve garantire, per esempio, la qualità e l'integrità del denaro; deve predisporre le strutture e le funzioni militari, difensive, poliziesche e legali necessarie per garantire il diritto alla proprietà privata e assicurare, ove necessario con la forza, il corretto funzionamento dei mercati. Inoltre, laddove i mercati non esistono (in settori come l'amministrazione del territorio, le risorse idriche, l'istruzione, l'assistenza sanitaria, la sicurezza sociale o l'inquinamento ambientale), devono essere creati, se necessario tramite l'intervento dello stato. Al di là di questi compiti, lo stato non dovrebbe avventurarsi. Gli interventi statali nei mercati (una volta creati) devono mantenersi sempre a un livello minimo, perché secondo la teoria neoliberista lo stato non può in alcun modo disporre di informazioni sufficienti per interpretare i segnali del mercato (i prezzi), e perché in ogni caso potenti gruppi di interesse distorcerebbero e influenzerebbero in modo indebito, a proprio beneficio, tali interventi (in particolar modo nelle democrazie).

Centralità dei mercati, libertà economica degli individui e ruolo marginale dello stato sono dunque i principali cardini di questa teoria. Altri studiosi non si discostano, nelle linee fondamentali, dalla definizione proposta da Harvey, pur soffermandosi con maggiore attenzione su alcuni aspetti specifici del neoliberismo. Palley (2005, p. 20) indica due principi portanti di questa corrente di pensiero: il primo consiste nella necessità di remunerare i fattori di produzione (capitale e lavoro) in base alle sole leggi della domanda e dell'offerta, individuando dunque nei sindacati un fattore di distorsione del mercato; il secondo consiste nella fiducia che gli aggiustamenti automatici del mercato attraverso i prezzi dei beni garantiscano la piena occupazione, senza che vi sia bisogno dell'intervento governativo mediante la politica fiscale, anzi avversandola perché genera inflazione. Crouch (2011, p. 17) individua nella libertà del mercato nello stabilire l'incontro tra la domanda e l'offerta dei beni, in assenza di alcun intervento governativo, la colonna portante della scuola di pensiero neoliberista. Duménil e Lévy (2005, p. 10) indicano, tra le principali caratteristiche del neoliberismo, l'accresciuto ruolo della finanza e il rafforzamento delle banche centrali con la loro precipua attenzione per la stabilità dei prezzi.

Le definizioni così formulate stabiliscono dei fondamenti sui quali si sostanzia il concetto di neoliberismo, senza inoltrarsi nel determinare quali pratiche di politica economica rientrano all'interno dello stesso. Boas e Gans-Morse (2009, p. 143) le identificano articolandole in tre grandi gruppi: le politiche che liberalizzano l'economia mediante l'eliminazione dei controlli sui prezzi, la liberalizzazione dei mercati, e la riduzione delle barriere commerciali; le politiche che, principalmente con le privatizzazioni delle imprese pubbliche, riducono il ruolo dello stato nell'economia; e le politiche di stabilizzazione macroeconomica quali il controllo dell'offerta di moneta e la riduzione dei disavanzi di

bilancio. Si può notare che nell'ambito delle politiche neoliberiste, così come definite dai due studiosi⁹, rientrano le politiche di austerità fiscale volte a ridurre l'influenza del governo nei processi economici attraverso il perseguimento dell'equilibrio di bilancio. In questo senso, i concetti di austerità e di neoliberalismo sono collegati: ciò che indica il primo è un sotto-insieme di quel che indica il secondo. Le politiche di austerità fiscale sono state applicate nella grandissima parte dei paesi che hanno sperimentato una massiccia liberalizzazione delle loro economie¹⁰. Il cosiddetto *Washington Consensus*, consistente in dieci prescrizioni di politica economica di orientamento neoliberista che il Dipartimento del Tesoro americano, la Banca Mondiale e il Fondo Monetario Internazionale destinano ai paesi in via di sviluppo in situazioni di crisi economica vede al primo dei dieci punti la necessità di attuare politiche di austerità fiscale (Williamson, 1990).

Due dei tre gruppi di politiche delineati da Boas e Gans-Morse sono stati attuati in gran parte dei paesi occidentali. La liberalizzazione dei mercati e la riduzione delle barriere commerciali sono elementi fondamentali del mondo globalizzato, e il ruolo dello stato nell'economia si è notevolmente ridotto anche a causa delle privatizzazioni. In questi ambiti, il potere dei governi è più che altro nella teorica e remota eventualità di tornare alla situazione precedente ai processi di liberalizzazione. Per ciò che concerne le politiche monetarie e fiscali, ovvero l'ultima delle tre tipologie di politiche che rientrano nella cornice neoliberista, vi è una maggiore differenziazione tra gli stati del mondo occidentale. Il governo degli Stati Uniti gode di un'ampia autonomia nella

⁹ Altri studiosi individuano come appartenenti al sistema neoliberista le stesse *policies* descritte da Boas e Gans-Morse, ma evidenziando l'importanza della flessibilità dei mercati del lavoro (McBride e Merolli, 2013, p. 302).

¹⁰ Per una rassegna delle politiche neoliberiste applicate in diversi paesi si veda il lavoro di Klein (2010), tra i più completi in materia.

scelta delle politiche monetarie e fiscali da implementare. All'estremo opposto, i governi dei paesi appartenenti all'eurozona hanno delegato la politica monetaria alla Banca Centrale Europea, che è indipendente per statuto, e hanno dei margini di manovra ristretti per ciò che concerne le politiche fiscali, giacché dapprima i parametri di Maastricht e in seguito ulteriori normative comunitarie hanno determinato i limiti entro i quali gli stati possono gestire il bilancio pubblico. Comunque, pur negli argini imposti dall'Unione Europea, i paesi posseggono, sul piano della politica fiscale, una pur limitata autonomia che invece, nell'ambito della politica monetaria, non detengono affatto. Anche per questo motivo, ovvero l'eventualità che i governi possano attuare politiche di aumento del disavanzo in violazione degli obblighi comunitari, il dibattito sull'austerità ha monopolizzato il dibattito economico dell'ultimo decennio.

Un'altra possibile ragione che giustifica l'attenzione, da parte dei *policy makers* e quindi dei media, verso la leva della politica fiscale, può essere ricercata nei rapporti di forza tra i paesi in seno all'Unione Europea. Appare difficilmente contestabile il fatto che la Germania detenga un maggior peso politico rispetto ad altre cancellerie. Un'influenza dovuta alla sua forza economica e che trova nell'ordoliberalismo il suo ancoraggio ideologico. L'ordoliberalismo (o ordoliberalismo, se si allarga lo sguardo oltre gli aspetti puramente economici) è una corrente di pensiero nata in Germania negli anni Trenta del secolo scorso che ha fornito le basi teoriche per la costituzione di una "economia sociale di mercato" nel secondo dopoguerra. Gli ordoliberalisti, noti anche come esponenti della Scuola di Friburgo, diversamente dagli economisti neoclassici attribuiscono allo stato il compito di stabilire le condizioni necessarie per il corretto funzionamento dei mercati, impedendo la formazione di monopoli e di

oligopoli. Pur discostandosi dalle prescrizioni della nascente socialdemocrazia di stampo keynesiano, essi non criticano il *welfare state* e perseguono i valori della giustizia e della sicurezza sociali. Sebbene tale dottrina risulti meno radicale rispetto al pensiero liberista neoclassico, l'ordoliberalismo ne riprende alcuni principi fondamentali, tra i quali il rifiuto delle politiche espansive, la centralità della competitività come chiave per la crescita, il favore verso le privatizzazioni. A ciò aggiunge il contrasto all'inflazione attraverso la politica monetaria messa in atto da una banca centrale indipendente. Tali precetti, divenuti le fondamenta teoriche dell'architettura istituzionale comunitaria (Maestro Buelga, 2011), comportano la realizzazione di politiche di controllo del bilancio e dell'inflazione, ossia di austerità (Boas e Gans Morse, 2009, pp. 145-146; Blyth, 2013, pp. 138-143; Bonefeld, 2012; Dullien e Guérot, 2012).

È legittimo supporre che la costruzione del consenso sulle politiche di austerità poste in essere in Europa, e in particolare in Italia, in seguito allo shock finanziario del 2007 e 2008, sia stato uno dei possibili elementi che ha favorito l'adozione di chiavi di lettura parziali sulle cause e sugli esiti della recessione. Di seguito ci si limita a riassumere i punti salienti della crisi economica che si protrae da un decennio, cosicché si possa riscontrare se la visione dominante dell'austerità – che la ritiene una terapia dolorosa ma necessaria per curare uno stato pletorico – poggi su solide fondamenta.

Il 2007 e il 2008 sono comunemente indicati come gli anni di inizio della crisi finanziaria mondiale. La causa di questa datazione si deve allo scoppio della bolla immobiliare che si era espansa negli Stati Uniti negli anni precedenti, quando il sistema bancario, anche a causa di un mercato delle abitazioni sempre più florido, aveva allargato la platea degli acquirenti concedendo mutui a soggetti potenzialmente insolventi. Nel

2007 si registrò un picco di pignoramenti che tuttavia non poté arginare le sofferenze bancarie dovute al crollo dei prezzi degli immobili. La crisi si propagò rapidamente anche in ragione della cartolarizzazione dei mutui concessi, ovvero la cessione degli stessi a soggetti terzi, operanti nel mercato finanziario. I governi di molti paesi intervennero per mettere in sicurezza i loro sistemi bancari, ma alcune banche, tra le quali il colosso americano Lehman Brothers, dichiararono il fallimento, acuendo gli effetti del contagio nel resto del mondo¹¹. Barba e Pivetti (2011) ricostruiscono il dibattito sulle cause che hanno determinato la crisi finanziaria, contestando l'attenzione della maggior parte degli studiosi verso le «determinanti occasionali» della stessa. Due sono le interpretazioni prevalenti delle cause della crisi: la prima si sofferma sugli squilibri interni al sistema finanziario dovuti a una inadeguata gestione del rischio, alla liberalizzazione finanziaria, al denaro a buon mercato, nonché a una politica monetaria troppo espansiva. L'altra vede negli eccessivi livelli di risparmio di paesi come la Cina l'elemento che ha determinato il crollo dei tassi d'interesse negli Stati Uniti e quindi il credito facile con tutte le conseguenze che ne sono derivate. I due studiosi, invece, ritengono che le cause profonde degli squilibri finanziari vadano ricercate nell'inequiva distribuzione del reddito registrata negli Usa dagli anni Ottanta in poi. Pertanto, le classi medie e basse hanno dovuto ricorrere al mercato del credito per far fronte a una progressiva riduzione dei loro redditi, con la conseguenza macroeconomica della crescita del debito privato in presenza di una stagnazione del debito pubblico. Quest'analisi è condivisa da Bagnai

¹¹ La sintesi degli eventi descritti è tratta da fonti online quali le voci di Wikipedia sia in lingua inglese (https://en.wikipedia.org/wiki/Financial_crisis_of_2007%E2%80%9308) che in lingua italiana (https://it.wikipedia.org/wiki/Grande_recessione).

(2014, pp. 198-212), che evidenzia la caduta della quota salari dal 1970 a oggi e la crescita delle disuguaglianze dei redditi.

Quando la crisi si è trasferita in Europa, colpendo i debiti pubblici dei paesi cosiddetti PIIGS (Portogallo, Irlanda, Italia, Grecia e Spagna), la lettura prevalente tra i politici, gli economisti e i media ha individuato nell'alto livello dei debiti pubblici la ragione di fondo che ha armato la speculazione nell'eurozona¹². Questa impostazione, che riflette una certa sfiducia nell'interventismo statale, ha tratto un riconoscimento teorico da un influente lavoro scientifico di Reinhart e Rogoff (2010), secondo i quali la crescita dell'economia sarebbe inficiata da livelli di debito pubblico superiori al 90 per cento del prodotto interno lordo¹³. In un lavoro ugualmente influente, Alesina e Ardagna (2009) hanno ipotizzato che le politiche di austerità fiscale, ristabilendo la fiducia dei mercati, abbiano effetti positivi sulla crescita. Una tesi già sostenuta da Giavazzi e Pagano (1990) e nota al pubblico come "austerità espansiva". Questi approcci hanno goduto di ampia considerazione tra i *policy makers*, che se ne sono serviti per fornire una legittimazione teorica ai provvedimenti di politica fiscale da loro adottati (Konzelmann, 2014, p. 25). Altri studiosi hanno individuato negli alti livelli di debito estero, e non di debito pubblico, la causa fondamentale degli squilibri dell'eurozona (Brancaccio, 2008; Gros, 2011; Bagnai, 2012; Baldwin e Giavazzi, 2015; D'Antoni e Nocella, 2015)¹⁴. Secondo questa

¹² <http://www.consob.it/web/investor-education/crisi-debito-sovrano-2010-2011>

¹³ Lo studio di Reinhart e Rogoff è stato criticato da Herndon, Ash e Pollin (2013), che hanno individuato errori metodologici, manipolazioni dei dati e finanche dei banali errori di calcolo. Per una ricostruzione della vicenda si rimanda al seguente link: <http://keynesblog.com/2013/04/18/il-debito-pubblico-deprime-la-crescita-il-clamoroso-errore-di-carmen-reinhart-e-kenneth-rogooff/>

¹⁴ Sebbene il debito pubblico in rapporto al PIL di Grecia e Italia fosse obiettivamente elevato, non si può dire lo stesso per l'Irlanda, la Spagna e il Portogallo, i cui debiti pubblici, prima che i paesi intervenissero per salvare il sistema bancario, ammontavano rispettivamente al 23,9%, al 35,5% e al 68,4% del loro PIL, che nei primi due casi è anche ampiamente sotto il limite del 60% stabilito dai parametri di Maastricht. Ciò che accomunava tali paesi era il forte indebitamento verso l'estero (Bagnai, 2012, pp. 27-30).

interpretazione, i tassi d'inflazione nei paesi dell'area dell'euro non hanno registrato una convergenza, cosicché i paesi con più bassa inflazione e quindi maggiormente competitivi, in primis la Germania, hanno via via migliorato la loro situazione commerciale. Specularmente, i paesi dell'Europa meridionale hanno accumulato dei crescenti deficit nei saldi delle partite correnti che i crediti erogati dalle banche dell'Europa settentrionale hanno finanziato soltanto fino al 2007 e 2008, quando i sistemi bancari hanno iniziato a registrare delle sofferenze. I paesi con una situazione di debito estero elevato, non potendo ricorrere all'aggiustamento dell'economia attraverso la leva del tasso di cambio, sono stati costretti a comprimere la domanda interna per abbattere le importazioni e ripristinare l'equilibrio della bilancia commerciale. Un punto di vista che ha trovato il sostanziale accordo del vice-presidente della Banca Centrale Europea, Vitor Constâncio, secondo il quale:

the initial driver of the crisis was located in the financial sector, particularly banks which intermediated large capital flows towards the periphery, creating imbalances that became unsustainable when a sudden stop occurred following the international crisis and the abrupt revision of price of risk that it entailed. (Constâncio, 2013).

Individuare nel settore privato e non nel settore pubblico le cause profonde della crisi europea non comporta conseguenze trascurabili. Se gli stati non sono responsabili della recessione, e anzi se le politiche di austerità sono applicate per favorire un riequilibrio dei conti con l'estero a carico dell'economia reale e quindi delle classi sociali che maggiormente risentono degli effetti della deflazione salariale, le argomentazioni critiche verso la presunta dissolutezza dei governi perdono una parte della loro validità. In altre parole, se all'origine della crisi economica in Europa e nel mondo c'è un fallimento del mercato e non, come l'opinione prevalente ritiene, un fallimento dello stato, si

potrebbero quantomeno sottoporre a una revisione critica i punti di vista di chi ritiene che l'architettura neoliberista sia la più appropriata per promuovere la crescita dell'economia e il benessere delle persone. La soluzione del rigore fiscale proposta dai fautori dell'austerità proviene da una lettura delle vicende economiche che non registra un sostanziale accordo nella comunità scientifica, e che i dati non sembrano suffragare. Pur tuttavia, su queste basi è stata edificata la politica economica per un intero continente, e tuttora non s'intravede la prospettiva di un cambio di direzione.

1.2 Mutamenti di *policy* in Italia: il «vincolo esterno»

Negli anni Settanta del secolo scorso l'Italia sperimentò quello che Dyson e Featherstone (2003) definiscono un *policy shift*, ovvero una svolta nell'indirizzo delle politiche economiche nel loro complesso. Gli eventi che definirono i termini di questa trasformazione furono le crisi petrolifere del 1973 e del 1979, alle quali il governo rispose implementando politiche di segno opposto.

La recessione seguita allo shock petrolifero del 1973 fu combattuta attraverso la classica espansione fiscale di impostazione keynesiana. La Banca d'Italia, che sotto la guida del governatore Carli intendeva perseguire una politica monetaria restrittiva e per questo motivo convinse il ministero del Tesoro a contrattare un prestito con il Fondo Monetario Internazionale, nel 1975 fu costretta, in seguito a pressioni dell'esecutivo, ad agire da acquirente residuale dei titoli di stato. Nello stesso anno il deficit pubblico crebbe fino al 12 per cento del prodotto interno lordo, e la metà di esso era finanziato attraverso la creazione di moneta. I sindacati confederali e la Confindustria raggiunsero l'accordo per l'indicizzazione salariale noto come "scala mobile". Infine, la crisi

nella bilancia dei pagamenti occorsa nel '75 obbligò la Banca d'Italia a recedere dal proposito di mantenere stabile il cambio, che fu perciò costretta a lasciar deprezzare la lira.

Alla crisi petrolifera del 1979 il governo rispose con una politica economica di tutt'altro segno. La stella polare dell'azione dell'esecutivo non fu più la piena occupazione, bensì la stabilità della moneta: una condizione necessaria per aderire al Sistema monetario Europeo. La marcia dei quaranta mila che si tenne a Torino nel 1980 sembrò dare al governo una legittimazione democratica per procedere con la sua politica di minori concessioni ai sindacati, di riduzione della monetizzazione del deficit, di difesa del cambio. Alla politica di disinflazione avviata dalla *Federal Reserve* nel 1979, inoltre, seguirono politiche monetarie restrittive da parte dei paesi industrializzati europei (Simonazzi, 1994, pp. 407-408).

Sebbene tra le due crisi intercorressero soltanto sei anni, i contesti storici nei quali esse si situavano erano molto diversi tra di loro. Nel 1975 il Partito Comunista Italiano ottenne un ottimo risultato alle elezioni amministrative, e la prospettiva di un sorpasso alla Democrazia Cristiana nelle elezioni politiche che si sarebbero tenute nel giugno del '76 non poteva che avere l'indiretta conseguenza di una maggiore propensione degli imprenditori a garantire concessioni salariali al mondo del lavoro, con l'obiettivo di ritrovare la pace sociale in un periodo di scioperi e di manifestazioni di piazza, nonché di violenza politica. Alla crescente forza elettorale del Pci si aggiungeva la sempre meno improbabile eventualità di un ingresso del partito guidato da Enrico Berlinguer nell'area di governo dopo un trentennio all'opposizione. Una delle conseguenze politiche della fine della solidarietà nazionale in seguito all'uccisione di Aldo Moro fu lo spostamento a destra dell'asse di governo, e quindi delle politiche

intraprese. L'isolamento a sinistra dei comunisti permise ai governi democristiani a cavallo tra i due decenni di perseguire obiettivi di politica economica che poco si confacevano alla visione keynesiana del pieno impiego: stabilità monetaria, ricerca della competitività attraverso la moderazione salariale, indipendenza della Banca d'Italia.

La breve ricostruzione storica appena tratteggiata (Dyson e Featherstone, 2003, pp. 470-71) delinea un quadro esaustivo delle dinamiche sottostanti ai mutamenti negli indirizzi della politica economica del paese. Va comunque ricordato che alla fine degli anni Settanta il pensiero macroeconomico registrava la forte ascesa della visione neoclassica, che con l'affermazione del governo Thatcher nel Regno Unito guadagnava una non irrilevante legittimità istituzionale. Tale impostazione di politica economica iniziò ad affermarsi nelle istituzioni europee attraverso lo SME, il sistema di cambi fissi (o quasi fissi) precursore della vera e propria unione monetaria raggiunta vent'anni più tardi.

Il Sistema Monetario Europeo introdotto nel 1979 è stato il principale «vincolo esterno» che ha agito sulla politica economica italiana fino all'introduzione dell'euro, che ha reso permanente tale vincolo. Prese avvio, dunque, la politica di «stabilizzazione monetarista» basata su una politica monetaria e del cambio restrittive, in opposizione sia al modello tedesco basato su una politica dei redditi favorita dalla concertazione, sia al modello britannico caratterizzato da un forte scontro sociale (Gualtieri, 2009, p. 328). I governi italiani scelsero consapevolmente di «legarsi le mani» (Giavazzi e Pagano, 1988) per perseguire obiettivi di politica economica altrimenti irrealizzabili. L'ex governatore della Banca d'Italia Guido Carli descrive con sintesi e precisione, nella sua autobiografia (1993, p. 5), l'ideologia alla base di questa concezione:

Si ricorse a un «vincolo esterno» per innestare nel ceppo della società italiana un insieme di ordinamenti che essa, dal suo intimo, non aveva avuto la capacità di produrre.

L'interpretazione dell'integrazione europea che agisce come un vincolo esterno sulla politica italiana ha avuto un buon seguito tra gli studiosi (Gualtieri, 2009, p. 313). Dyson e Featherstone (1996) hanno ricostruito con accuratezza le dinamiche che hanno contraddistinto quest'aspetto delle relazioni tra l'Italia e l'Unione Europea. Con lo scopo ultimo di conseguire un obiettivo di politica estera ritenuto prioritario, ovvero far sì che l'Italia conquistasse una centralità nell'ambito del processo di integrazione europea, una piccola *élite* tecnocratica composta da funzionari della Banca d'Italia, ministri con formazione extra-politica, e pochi politici di professione (*ivi*, p. 278) si caricò l'onere di imporre una disciplina nella politica economica del paese, dopo la dissolutezza monetaria e fiscale degli anni Settanta, attraverso i vincoli delle istituzioni europee (*ivi*, p. 274). La soluzione a problemi che non si riuscivano ad affrontare attraverso il processo istituzionale italiano fu trovata a un livello sovra-nazionale (Carli, 1993, p. 435).

Il vincolo europeo è stato, pertanto, la precondizione che ha reso possibile l'adozione di politiche di segno opposto a quelle intraprese nel trentennio che seguì il secondo dopoguerra. Nell'interpretazione restrittiva del concetto formulato da Guido Carli, il vincolo esterno è la chiave per l'introduzione dei principi liberisti nell'economia italiana:

«Il trattato di Maastricht è incompatibile con l'idea stessa della "programmazione economica". Ad essa si vengono a sostituire la politica dei redditi, la stabilità della moneta e il principio del pareggio di bilancio» (*ivi*, p. 389). E ancora: «L'Unione Europea implica la concezione dello "Stato minimo", l'abbandono dell'economia mista, la ridefinizione delle modalità di composizione della spesa, una redistribuzione delle responsabilità che restringa il potere delle assemblee parlamentari ed aumenti quelle dei governi, l'autonomia impositiva per gli enti locali, il

ripudio del principio della gratuità diffusa (con la conseguente riforma della sanità e del sistema previdenziale), l'abolizione della scala mobile [...], la drastica riduzione delle aree di privilegio, la mobilità dei fattori produttivi, la riduzione della presenza dello Stato nel sistema del credito e nell'industria, l'abbandono di comportamenti inflazionistici [...], l'abolizione delle normative che stabiliscono prezzi amministrati e tariffe» (*ivi*, p. 436).

La visione dell'ex governatore è coerente con la storia di un uomo che ha propugnato idee liberali fin dalla gioventù. Le stesse idee liberali che ispirarono l'azione politica di Luigi Einaudi, che nel saggio *Per una federazione economica europea* auspicava il trasferimento della sovranità monetaria dai singoli stati a un'entità europea federale, con l'obiettivo di abbattere l'inflazione e perseguire una rigorosa politica di bilancio. Che vi sia, dunque, una «corrispondenza tra le parole di Einaudi e lo spirito più intimo del trattato di Maastricht» (*ivi*, pp. 402-403) è evidente. L'obiettivo dell'unione monetaria è conforme al consenso internazionale che si formò negli anni Ottanta su un limitato intervento dello stato nell'economia e su una altrettanto limitata autonomia degli stati nazionali nelle più importanti decisioni di *policy* (Della Sala, 1997, p. 21).

Il concetto di vincolo esterno deve, comunque, essere inquadrato storicamente. Gualtieri nota che la concezione dell'Europa quale vincolo esterno per l'Italia esprime una tendenza di lungo periodo, in quanto «affonda le sue radici nel problema storico del vincolo della bilancia dei pagamenti, che accompagnò un paese privo di materie prime come l'Italia fin dall'inizio della sua esperienza unitaria». Negli anni Cinquanta del Novecento, il meccanismo dell'Unione europea dei pagamenti incentivò un processo di ammodernamento dello stato italiano attraverso un forte impulso agli scambi commerciali tra i paesi del vecchio continente. Il risanamento finanziario cedette il passo a una

politica di impronta produttivistica basata sulla crescita del mercato interno, grazie alla possibilità di finanziare temporanei deficit commerciali consentita dalla UEP. Tale modello di sviluppo si caratterizzava per le sue «basi ristrette»: da un lato, fondandosi su bassi salari, scontentava i sindacati; dall'altro, non appagava le esigenze di una borghesia industriale votata all'export. Il vincolo europeo permise al governo di inaugurare un indirizzo di politica economica che altrimenti avrebbe fatto fatica ad affermarsi, proprio a causa della fragilità delle basi politiche sulle quali esso si fondava. Fu un impegno che favorì politiche sostanzialmente riformiste. Un decennio più tardi, il vincolo europeo fu lo strumento per attuare politiche di segno opposto: il governatore della Banca d'Italia, Guido Carli, riteneva che il mercato comune europeo obbligasse l'Italia ad attuare una linea deflattiva, al fine di contrastare gli aumenti del costo del lavoro, dell'inflazione e delle importazioni che scaturirono dalle lotte operaie e dalla visione riformatrice dei primi governi di centro-sinistra. La fine del sistema di Bretton Woods e l'uscita dell'Italia dal serpente monetario fecero sì che, all'inizio degli anni Settanta, l'Italia adottasse un modello di sviluppo basato su una lira debole, alta inflazione e alti salari, che si esaurì con la fine della solidarietà nazionale e con l'ingresso dell'Italia nello SME, allorché il cambio forte impose al paese una più severa disciplina di bilancio (Gualtieri, 2009, pp. 314-328).

L'entità dei cambiamenti di *policy* attuati in Italia a partire dalla fine degli anni Settanta è di enorme rilievo. Il rafforzamento del legame con l'Europa, che dei mutamenti nelle politiche è la condizione preliminare, ha «messo in discussione l'assetto originario dello stato sociale italiano sotto la duplice scure del risanamento finanziario e dell'inarrestabile apertura ai mercati» (Ferrera e Gualmini, 1999, p. 43).

L'azione riformatrice in senso liberista ha proceduto lungo tre direttrici: la stabilità dei prezzi e del tasso di cambio, in opposizione alle ripetute svalutazioni della lira del passato; il graduale divorzio tra il ministero del Tesoro e la Banca d'Italia; la liberalizzazione finanziaria. I principali effetti di queste trasformazioni sono stati i seguenti: un rafforzamento strutturale del potere della Banca d'Italia nella gestione della politica monetaria; un indebolimento del ministero del Tesoro dovuto all'accresciuto ruolo della banca centrale e dei mercati, cui fa da contraltare una maggiore possibilità di manovra dello stesso sul debito pubblico; la maggiore rilevanza dei tecnici nell'attuazione della politica monetaria; l'introduzione di un vincolo europeo sull'azione di *policy* nazionale, che ha indirizzato la politica ad attuare alcune riforme (Dyson e Featherstone, 2003, pp. 469-470). Dalla fine degli anni Ottanta la disciplina monetaria fu una condizione necessaria affinché l'Italia continuasse ad avere un ruolo in Europa (*ivi*, p. 470). Non va sottovalutata, di là dagli interessi di natura economica, la vocazione europeista che ha storicamente contraddistinto sia la politica italiana dai governi di De Gasperi in poi, sia la società stessa, il cui consenso nei confronti della costruzione europea è stato sempre crescente. Il costante riferimento all'Europa è stato un espediente retorico impiegato dalle *élites* per imporre radicali cambiamenti nelle politiche (*ivi*, p. 453; Varsori, 2010, pp. 384-389).

L'obiettivo politico della stabilità dei prezzi e del tasso di cambio è stato perseguito attraverso lo strumento del serpente monetario prima, del Sistema Monetario Europeo (SME) poi, e infine della moneta unica quale naturale approdo del processo di integrazione monetaria. Ogni sistema di cambi fissi o semi-fissi tra valute di paesi con rilevanti differenziali di inflazione, quali erano e sono i paesi dell'Unione Europea, ha come logica conseguenza la necessità, da parte dei paesi con un tasso

d'inflazione sopra la media e quindi in deficit di competitività, di attuare politiche deflazionistiche per rendere i propri beni competitivi sui mercati esteri, stante l'impossibilità di lasciar fluttuare la propria moneta sul mercato delle valute (Sloman, 2004, pp. 396-397). Sebbene i risultati raggiunti sul piano dell'abbattimento dell'inflazione siano stati rilevanti (Giavazzi e Pagano, 1988, p. 1057), il Sistema Monetario Europeo non ha spinto le imprese ad attuare quella modernizzazione che avrebbe permesso all'industria di competere pur in un regime di moneta forte, come auspicato dai sostenitori del sistema di cambi fissi: il calo di competitività delle imprese iniziato nella seconda metà degli anni Ottanta ha peggiorato i conti esteri dell'Italia e costretto il paese, nel settembre del 1992, ad abbandonare lo SME e svalutare la lira (Graziani, 1994, pp. 369-370; Guerrieri, 1994, pp. 382-383).

Non c'è dubbio che i cambiamenti delle politiche verificatisi a partire dagli anni Ottanta abbiano sancito una sorta di rivincita della cultura liberale. Tra le due anime che «albergano fin da principio nel grembo dell'economia italiana» (Carli, 1993, p. 3), quella che propugna l'intervento pubblico nelle dinamiche del mercato è stata maggioritaria fin dal crollo del fascismo, giacché agli ideali socialisti dei partiti di sinistra si accompagnavano la visione cattolico-solidaristica di larga parte della Democrazia Cristiana e il clientelismo tipico dei partiti di governo della prima repubblica, che per loro natura confliggono con un approccio liberista. La lotta tra le «due anime di Faust» che Carli descrive nelle pagine della sua autobiografia, e che altri autori hanno delineato nei termini di uno scontro tra sostenitori del «vincolo esterno» e del «protezionismo interno», ha attraversato i decenni fin dal secondo dopoguerra. Luigi Einaudi, in qualità di ministro del Bilancio del quarto governo De Gasperi tra il 1947 e il 1948, attuò politiche economiche coerenti con la sua visione liberale. Egli riteneva che la stabilità della lira

fosse una condizione essenziale per aderire al nuovo ordine occidentale, il quale aveva nel sistema di Bretton Woods uno dei suoi pilastri, e che una politica di bilancio rigorosa fosse necessaria per ottenere il consenso degli Stati Uniti. Sono evidenti i punti di contatto con il lungo processo che, qualche decennio dopo, portò all'unione monetaria: non solo la ricerca e l'imposizione di un vincolo esterno (occidentale negli anni Quaranta, europeo negli anni Ottanta), ma altresì l'assenza di economisti che, nell'epoca di Einaudi come in quella dei negoziati per Maastricht, propugnassero uno sbocco alternativo della politica estera ed economica dell'Italia (Dyson e Featherstone, 2003, pp. 463-464).

L'adozione di un vincolo esterno quale strumento per conseguire determinati obiettivi di *policy* è una caratteristica precipua dell'Italia, sebbene anche in Spagna, Grecia, Belgio, Francia e, pur in minima parte, in alcuni paesi dell'Europa settentrionale, le *élites* politiche locali si siano avvalse dell'unione monetaria per attuare alcune riforme volte ad alleggerire il peso del settore pubblico nell'economia. Nel caso dell'Italia, comunque, l'*external constraint* è stato l'elemento che ha determinato la direzione sostanziale della politica europea del paese (Featherstone, 2001).

Si potrebbe ritenere che le contingenze politiche che hanno decretato il crollo del sistema dei partiti tra il 1992 e il 1994 abbiano influito in modo rilevante sulla scelta dei maggiori esponenti politici italiani di legarsi alle decisioni assunte dalle istituzioni comunitarie. Guido Carli riteneva che il vincolo esterno dovesse servire a contenere il potere della partitocrazia, oltre che ad assicurare un ruolo europeo all'Italia (Dyson e Featherstone, 2003, p. 453), e gli eventi di Tangentopoli si verificarono proprio quando «ambienti economici e finanziari, nonché alcuni *opinion-makers* e strumenti di informazione» iniziavano a «interrogarsi sulla capacità delle tradizionali forze di

governo, ormai in apparenza caratterizzate da gravi quanto ineluttabili fenomeni di inefficienza e di corruzione, di riuscire ad applicare il vincolo esterno derivante da Maastricht e di mantenere il sistema economico italiano al passo con i maggiori partner europei» (Varsori, 2010, pp. 321-372). È indubbio che la classe politica della seconda repubblica sia apparsa più permeabile a taluni interessi esterni alla partitocrazia: governi tecnici come quelli guidati da Ciampi, Dini, e Monti e governi politici ma guidati da un uomo esterno ai partiti come l'esecutivo Prodi sarebbero stati semplicemente impensabili fino all'inchiesta di Mani Pulite. Tuttavia, i negoziati per Maastricht si conclusero prima che il paese e la stessa classe politica avessero sentore che un'epoca stesse per chiudersi, e inoltre tra i maggiori esponenti dell'approdo in Europa vi furono personalità che rientrano a pieno titolo nel ceto politico della prima repubblica come Giulio Andreotti e Gianni De Michelis.

L'Italia, dunque, registra un singolare paradosso: una parte della classe politica che dalla gestione del bilancio pubblico traeva la sua forza ha ricercato oltre i confini della penisola chi le legasse le mani. Probabilmente, le motivazioni profonde di questa singolarità vanno ricercate nella debolezza delle istituzioni statali che si è palesata fin dall'Unità. Trasformismo, clientelismo, lottizzazione, immobilismo sono alcune delle parole chiave che caratterizzano un paese che non si distingue per la capacità di apportare agevolmente delle innovazioni nelle sue politiche pubbliche (Dyson e Featherstone, 2003, p. 455). Questa peculiarità dell'Italia si accompagna a una tendenza di carattere globale. I processi di liberalizzazione finanziaria hanno indebolito l'autorità statale, costringendo i governi in una morsa: da un lato, in pochi ma importanti campi l'autorità politica è passata dallo stato a organizzazioni sovranazionali (i mercati, ma anche nuove entità

politiche come l'Unione Europea), dall'altro lato, il livello regionale e locale ha acquisito sempre più autonomia e potere (Strange, 1995). In un contesto di crescente debolezza degli esecutivi nazionali, i governi italiani che hanno negoziato l'ingresso nella comunità europea hanno avuto la lucidità di comprendere che soltanto attraverso la camicia di forza di Maastricht avrebbero rafforzato la loro capacità di *decision-making* all'interno dello stato, altrimenti compromessa (Dyson e Featherstone, 1996, p. 276; Della Sala, 1997, p. 29). L'esigenza di un vincolo esterno è stata rivendicata con maggior vigore da «quei gruppi di esperti economici e finanziari che si erano spesso formati nella Banca d'Italia, e la cui posizione e influenza istituzionale veniva via via rafforzata dalle esigenze del processo di integrazione europea» (Ginsborg, 1998, p. 459), ovvero l'*élite* tecnocratica che ha avuto una non irrilevante influenza nella conduzione dei negoziati, e che dalla conclusione degli stessi ha tratto i maggiori vantaggi in termini di accresciuto potere. «Nel complesso rapporto fra i vari attori e centri di potere dello Stato italiano si stava verificando un sottile spostamento» (*ibidem*), che ha avuto come paradossale conseguenza l'indebolimento delle istituzioni del Tesoro e della Banca d'Italia e, allo stesso tempo, il rafforzamento del potere e dell'influenza dei suoi tecnocrati (Dyson e Featherstone, 1996, p. 296).

In conclusione, l'Italia è stato il laboratorio di un processo di introduzione di principi di politica economica che hanno in una rinnovata centralità del libero mercato il loro fondamento. Il contesto nel quale si è innestato tale processo è un singolare connubio tra la salvaguardia formale dei cardini della democrazia e la sostanziale elusione di un principio che il gioco democratico stesso dovrebbe assicurare: la legittimazione a valle, da parte degli elettori, della

direzione di fondo delle politiche adottate dai governi che, in maniera indiretta, di quegli elettori sono i rappresentanti.

Capitolo 2

Il conformismo dell'informazione giornalistica

La stampa quotidiana è lo strumento attraverso il quale sono state ricavate le valutazioni degli attori politici e sociali sui temi oggetto della ricerca. L'osservazione dei quotidiani consente di desumere tramite una sola fonte le opinioni di una pluralità di soggetti: politici, accademici, giornalisti, imprese, sindacati, istituzioni e altri ancora. Un'indagine sui documenti ufficiali, sui programmi dei partiti, sui discorsi delle personalità di governo o istituzionali, avrebbe permesso di ricostruire i giudizi dei diversi soggetti mediante un'analisi a compartimenti stagni, trascurando la dimensione del dibattito che è una caratteristica propria delle fonti a stampa, e più in generale dei media¹⁵. I media, infatti, rappresentano l'«arena privilegiata del *dibattito pubblico mediato*¹⁶, capace di formare o influenzare l'opinione pubblica» (Grossi, 2009, p. 37), ovvero il luogo nel quale «un pubblico ristretto di produttori e portatori di opinione si confronta pubblicamente (tramite i media, appunto) davanti ad un pubblico allargato di *cittadini-spettatori*» (ivi, p. 150). È impossibile non concordare con Luhmann quando afferma che «ciò che sappiamo della nostra società, e in generale del mondo in cui viviamo, lo sappiamo dai mass media» (2000, p. 15), i quali sono una

¹⁵ Il motivo per il quale le valutazioni sui temi sono state ricavate dalla stampa e non dalla radio o dalla televisione è soprattutto di ordine pratico, ovvero a causa dell'impossibilità nel reperimento dei programmi televisivi dei periodi considerati per la ricerca.

¹⁶ Corsivo in originale.

delle istituzioni sociali che esercitano il «potere simbolico», ossia la produzione e la trasmissione di forme di significato (Thompson, 1998, pp. 30-32). In definitiva, analizzare i media significa soffermarsi su una componente centrale della società contemporanea per le molteplici funzioni che svolge. Una di queste consiste nel raccontare e interpretare gli avvenimenti, elevando al rango di notizia soltanto alcuni dei possibili fatti potenzialmente interessanti per il pubblico e proponendo chiavi di lettura degli stessi.

2.1 Il “pensiero unico”

Nel capitolo precedente si è fatto riferimento all’interpretazione del concetto di vincolo esterno formulata da Guido Carli (1993): un impegno contratto in una sede sovranazionale per importare dai paesi «virtuosi» la disciplina fiscale e monetaria che l’Italia, da sola, non aveva saputo imporre a sé stessa. Il ricorso a un vincolo esterno implica che le scelte di politica economica eludono, almeno in parte, i tradizionali meccanismi di legittimazione democratica, in quanto tali decisioni, giuste o sbagliate che siano, vengono prese da organismi che operano «al riparo dal processo elettorale»¹⁷. Tuttavia, il poderoso sviluppo dei canali di comunicazione ha da molto tempo messo in discussione la netta distinzione tra la sfera della politica e la sfera dei media al punto che

¹⁷ L’espressione è di Mario Monti. Questo è il passaggio completo dell’intervista rilasciata nel 1996 al quotidiano “la Repubblica”: «Inevitabilmente la politica dà più peso ai benefici di breve periodo, sottovaluta gli effetti a lunga scadenza e gli interessi delle generazioni future. Il rapporto fra democrazia e banca centrale è come un ‘deposito’ che la politica fa in un luogo di lunga durata, a cui affida in custodia valori che ritiene importanti. La stessa politica sa che questi valori saranno meglio tutelati, se affidati a qualcuno che può permetterselo, trovandosi al riparo dal processo elettorale. Non è sfiducia nella democrazia. Dopotutto le leggi nazionali sull’indipendenza delle banche centrali le hanno fatte i parlamenti; Maastricht l’hanno fatto i governi. Non sono state imposizioni dei banchieri centrali».

Rampini F., «*Il cuore d’Europa non sarà nelle mani dei banchieri*», “la Repubblica”, 27 dicembre 1996.

l'accertamento del consenso da parte degli esecutivi, dei rappresentanti, dei partiti, è un processo che deve giocoforza servirsi anche dei mezzi di comunicazione di massa (Amoretti, 2005, pp. 109-110). Se le procedure di legittimazione della politica (e delle politiche) non sono più una proprietà esclusiva del momento elettorale lo si deve al ruolo che i media rivestono nell'intermediazione tra il potere e i cittadini. I media sono l'arena principale nella quale si disputa la partita simbolica tra le *élites* al fine di assicurarsi il favore dei cittadini su determinate tematiche (Nelson e Kinder, 1996, p. 1057).

Fin da quando il tema dell'austerità è divenuto attuale, i media ne hanno generalmente sposato la causa. Alcuni recenti studi si sono soffermati sul modo in cui l'informazione economica e politica ha coperto la questione in diversi paesi europei. Kay e Salter (2013) hanno analizzato le notizie economiche della BBC inglese e rilevato che l'austerità è ritenuta non necessariamente desiderabile ma senz'altro inevitabile, e che il dibattito che emerge sui canali televisivi di una delle maggiori aziende d'informazione britanniche dà per acquisita la necessità dei tagli alla spesa pubblica pur presentando posizioni contrastanti per quanto concerne i singoli capitoli di spesa da ridurre. Berry (2016), in un altro studio sulle news della BBC, ha evidenziato il limitato *range* di opinioni sul tema del deficit pubblico e la netta prevalenza delle posizioni favorevoli all'austerità. Analoghe ricerche hanno sottolineato il ruolo dei media nella rappresentazione delle cause e delle conseguenze della crisi bancaria in Irlanda e delle risposte di *policy* fornite, coerenti con l'interpretazione dominante dell'austerità "espansiva" e con la dottrina neoliberista (Mercille, 2015; McDonagh, 2014).

Nel capitolo precedente è stato ricordato che l'austerità è uno dei tre gruppi di politiche, insieme alla liberalizzazione dei mercati e alla

riduzione del perimetro dello stato nell'economia, che rende tangibile l'aggregato di idee che sostanzia il concetto di neoliberismo. Più che sull'austerità, argomento che domina le cronache da poco meno di un decennio, è la dottrina neoliberista in generale ad aver attirato, negli ultimi decenni, critiche più o meno circostanziate. In particolare, negli anni Novanta sono cresciute correnti d'opinione che hanno indicato nel conformismo mediatico un fattore di conservazione dello status quo. Nel gennaio del 1995 il saggista Ignacio Ramonet pubblicò un editoriale sul periodico francese "Le Monde diplomatique" dal titolo *La pensée unique*, un'espressione che in seguito ha goduto di un discreto successo negli ambienti politici e culturali critici verso il capitalismo¹⁸. Per Ramonet, il pensiero unico è:

la trasposizione in termini ideologici, che si pretendono universali, degli interessi di un insieme di forze economiche, e specificamente di quelle del capitale internazionale; ed è stato, per così dire, formulato e definito fin dal 1944 in occasione degli accordi di Bretton Woods.

Le sue principali fonti sono le grandi istituzioni economiche e monetarie la Banca mondiale, il Fondo monetario internazionale, l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico, l'Accordo generale sulle tariffe doganali e sul commercio, la Commissione europea, le banche centrali ecc., che attraverso i loro finanziamenti arruolano al servizio delle loro idee, sull'intero pianeta, numerosi centri di ricerca, università e fondazioni, chiamate ad affinare e a diffondere la buona parola.

Questo discorso anonimo viene ripreso e riprodotto dai principali organi di informazione economica e in particolare dalle bibbie degli investitori e degli agenti di borsa The Wall Street Journal, Financial Times, The Economist, Far Eastern Economic Review, les Echos, l'Agenzia Reuter ecc., in buona parte di proprietà dei grandi gruppi industriali e finanziari.

E infine, un po' dovunque, docenti di economia, giornalisti, saggisti, uomini politici si richiamano ai principali comandamenti di queste nuove tavole della legge, e attraverso i grandi mezzi di comunicazione di massa li ripetono a sazietà, ben sapendo che nelle nostre società mediatizzate la ripetizione equivale alla dimostrazione.

¹⁸ Ramonet I., *La pensée unique*, "Le Monde diplomatique", gennaio 1995. Link all'articolo in lingua francese: <http://www.monde-diplomatique.fr/1995/01/RAMONET/1144>
L'articolo è stato tradotto in italiano da "il manifesto" ed è disponibile al seguente link: <http://www.ecn.org/asicuba/articoli/unico.htm>

Dal mondo editoriale a quello accademico, una prospettiva simile è stata abbracciata da Susan George. Anche la politologa, analogamente a Ramonet, individua nei media (e in particolare nella stampa) uno strumento di trasmissione delle idee delle *élites*, e ritiene che un potente fattore di affermazione dei principi neoliberisti vada ricercato nel ruolo delle idee e nel modo in cui queste sono divenute egemoni (1997, p. 48):

Neoliberals understood, however, that to transform the economic, political, and social landscape they first had to change the intellectual and psychological one. For ideas to become part of the daily life of people and society, they must be propagated through books, magazines, journals, conferences, professional associations, and so on. If some ideas are to become more fashionable than others, they must be financed: it takes money to build intellectual infrastructures and to promote a worldview.

Con la crisi finanziaria del 2007-2008 e i successivi provvedimenti di risanamento, l'opposizione al pensiero unico neoliberista ha trovato nuovo vigore dopo un decennio di fiacca dei movimenti altermondialisti, pur restando sostanzialmente confinato nel recinto ideologico dei partiti della sinistra alternativa e senza riuscire a far breccia nella stampa *mainstream*. Le critiche prevalenti nei confronti di quest'ultima sono ben argomentate in un appello firmato da alcuni accademici e diffuso nel 2012:

Le scelte delle autorità comunitarie e dei governi europei, all'origine di un attacco alle condizioni di vita e di lavoro e ai diritti sociali delle popolazioni che non ha precedenti nel secondo dopoguerra, vengono rappresentate, non soltanto dalle forze politiche che le condividono (e ciò è comprensibile), ma anche dai maggiori mezzi d'informazione (ivi compreso il servizio pubblico), come comportamenti obbligati («non-scelte»), immediatamente determinati da una crisi a sua volta raffigurata come conseguenza dell'eccessiva generosità dei livelli retributivi e dei sistemi pubblici di welfare.

Viene nascosto all'opinione pubblica che, lungi dall'essere un'evidenza, tale rappresentazione riflette un punto di vista ben definito (quello della teoria economica neoliberale), oggetto di severe critiche da

parte di economisti non meno autorevoli dei suoi sostenitori. Così, una teoria controversa, da molti ritenuta corresponsabile della crisi [...] è assunta e presentata come auto-evidente, sottraendo a milioni di cittadini la nozione della sua opinabilità e impedendo la formazione di un consenso informato, presupposto della sovranità democratica¹⁹.

Emerge, nelle parole sopra riportate, un aspetto fondamentale dei punti di vista critici verso il *pensée unique*: sebbene l'economia non rientri nella categoria delle scienze esatte, e anzi vede contrapporsi diverse scuole di pensiero, la stampa sembra tendere a rappresentare gli avvenimenti dell'economia e della finanza come se le cause e le conseguenze di questi ultimi fossero inoppugnabili.

La produzione di un pensiero alternativo, inoltre, non è di certo favorita da un contesto politico che, in buona parte del mondo occidentale, alla destra liberale vede contrapposta la sinistra della "terza via". Se lo spettro dell'offerta politica non prevede che pochi spazi per la rappresentazione di determinate istanze, non può certo sorprendere che all'interno della società prosperi un sentimento di sfiducia nei confronti della politica che, tuttavia, si limita a stigmatizzare sprechi e malversazioni senza mettere in discussione una dottrina, quella neoliberista, e una direzione delle politiche economiche, quelle di austerità, che sembrano non avere alternativa. La denuncia dei privilegi della "casta", che in Italia ha trovato una notevole fortuna editoriale nei libri e negli articoli dei giornalisti del "Corriere della Sera" Gian Antonio Stella e Sergio Rizzo, e una altrettanto ragguardevole fortuna politica nell'exploit del Movimento Cinque Stelle, molto spesso si accompagna a un generale moto di protesta nei confronti della classe politica nel suo

¹⁹ Burgio A., Dogliani M., Ferrara G., Gallino L., Lunghini G., Mastropaolo A., Rossi G., Parlato V., *Crisi e informazione: il "pensiero unico" uccide la democrazia*, "il manifesto", 24 luglio 2012.

insieme che non è certo un lontano parente della retorica antipolitica dei sostenitori del neoliberismo (Mastropaolo, 2000, pp. 36-37)²⁰.

Che sia stato sostenuto esplicitamente o che si sia insinuato nel discorso pubblico a causa dell'assenza o dell'acquiescenza dei pensieri alternativi, il neoliberismo è da molto tempo divenuto il quadro entro il quale la politica e le politiche hanno facoltà d'azione, e in questo senso il ruolo dell'ideologia (la riduzione del peso dello stato) non è stato meno importante degli interessi materiali del capitalismo (Dow, 2015, p. 37). Agendo da intermediari tra le *élites* e i cittadini, i media hanno concorso a rendere "normale" un paradigma di politica economica che fino agli anni Settanta era minoritario tra gli accademici e nella stampa.

Il cosiddetto pensiero unico denunciato da studiosi e saggisti in relazione all'economia non è nient'altro che la riedizione, in termini più specifici, di un argomento molto dibattuto nella letteratura sui mezzi di comunicazione di massa e dei loro rapporti con l'opinione pubblica e con il potere politico, che è quello del conformismo mediatico. Che in molti casi i media evidenzino forme di conformismo è un dato piuttosto accettato, ma a quali condizioni e in che modo ciò accade non è possibile dare risposte definitive. Nelle pagine che seguono si ricostruiscono i punti nodali di alcuni tra i principali approcci teorici sull'argomento, in modo da delineare alcune possibili interpretazioni delle sue cause.

²⁰ Anche Freccero traccia una linea di continuità tra la retorica antipolitica e il pensiero neoliberista: «Mentre per il governo la causa della crisi è il debito pubblico e l'azione dissennata dei governi precedenti, per i gruppi anticasta, la causa della crisi sta nella corruzione della politica che impedisce al mercato di funzionare. Formalmente contrapposte le due tesi aderiscono nella sostanza a un'unica tesi: questo è l'unico mondo possibile, possiamo migliorarlo ma non cambiarlo». Freccero C., *Contro il pensiero unico via i bavagli alle notizie*, "Il Fatto Quotidiano", 27 luglio 2012.

2.2 L'omogeneità dell'informazione

Uno degli interrogativi più discussi tra gli studiosi dei media riguarda le determinanti dei processi di produzione delle notizie. Fin dagli studi sul *gatekeeping*, la ricerca ha provato a identificare i fattori che incidono sulle procedure di *newsmaking* e sui criteri di notiziabilità. Numerosi indirizzi teorici hanno sezionato il problema da diverse angolature, contribuendo a superare una certa genericità degli studi pionieristici sugli effetti dei media: quelli che attribuivano agli stessi un enorme potere di persuasione dell'opinione pubblica grazie alle tecniche della propaganda, ma altresì gli approcci, come quello degli "effetti limitati", che in una fase storica di superamento dei totalitarismi tendevano a sottostimare l'influenza dei mezzi di comunicazione di massa (Wolf, 1992). Collocandosi a metà strada tra le prospettive apocalittiche e quelle apologetiche, gran parte degli studi meno datati sui media riconosce, pur nelle marcate differenze tra gli stessi, sia un ruolo attivo dei fruitori che un'intrinseca capacità dei media di produrre degli effetti sulla società e sulla politica. In questo senso, molte ricerche hanno sottolineato una certa omogeneità nella selezione e nella copertura delle notizie da parte delle fonti d'informazione. Questa prospettiva, che in nessun caso può essere assolutizzata, si oppone all'acritica visione del giornalismo come *watchdog* del potere politico, interprete privilegiato dell'opinione pubblica, fedele al principio dell'obiettività (Barisione, 2009, pp. 46-49). A che cosa si deve l'omogeneità nell'informazione? Le implicazioni di questo quesito sono state indagate da diverse tradizioni teoriche. Nelle pagine che seguono saranno brevemente descritte le principali linee di riflessione di tre tra queste scuole di pensiero: la corrente culturalista, l'approccio di "economia politica" dei media, e infine il neoistituzionalismo.

L'approccio culturalista deve la sua fortuna alla tradizione di ricerca dei *cultural studies* britannici ed è ispirato al concetto di egemonia elaborato da Antonio Gramsci. Con questo termine, il filosofo di origine sarda si riferiva ai processi di trasferimento dei valori e della concezione del mondo delle classi dominanti verso altri gruppi sociali. L'egemonia si fonda non sulla coercizione, bensì sul consenso spontaneo delle masse ottenuto anche mediante istituzioni come la Chiesa e la scuola, le principali interfacce che consentono al potere di far penetrare la propria ideologia all'interno della società (Gramsci, 1977, pp. 1513-1540). La nozione di egemonia ha goduto di un vasto successo ed è stata ripresa da tradizioni teoriche che l'hanno esaminata in tutti i suoi aspetti e adattata a situazioni molto differenti dal contesto in cui era stata pensata. Nell'ambito dei *cultural studies* è stato evidenziato il ruolo dei media nella trasmissione dell'ideologia delle *élites* verso la società. Secondo Hall (2005, pp. 82), le istituzioni dei media tendono ad «articolare sé stesse in modo sistematico attorno a definizioni della situazione che favoriscono l'egemonia del potere». In altre parole, i mezzi di comunicazione di massa, conformandosi ai valori fondamentali del regime politico nel quale operano anche quando sono indipendenti dalle *élites*, rappresentano l'ideologia e gli interessi delle classi dominanti come coincidenti con la volontà dei cittadini e quindi con l'interesse generale. Così facendo, i media non soltanto riflettono il consenso, ma diventano parte di un processo dialettico di *produzione* del consenso che «li orienta nel campo delle forze degli interessi sociali dominanti all'interno dello stato» (*ivi*, p. 83). Anche Gitlin (1980, p. 258), da una prospettiva ugualmente post-marxista ma non strettamente culturalista, rimarca che i media conservano il sistema di valori vigente nelle sue linee principali, stabilendo il «confine egemonico» (*ivi*, p. 263) entro il quale si colloca il discorso accettabile: la proprietà privata, la

sicurezza nazionale dello Stato, il successo individuale. Essi, nella prospettiva del sociologo americano, sono dunque una delle agenzie culturali (con gli scrittori, i registi, gli insegnanti, i burocrati, gli artisti) di cui la classe dominante si serve per imporre la sua egemonia (*ivi*, p. 254). Gli studi sull'egemonia si soffermano quindi sull'ideologia quale potente fattore di semplificazione della realtà nonché collante tra gli interessi di diverse classi sociali. Il consenso è la chiave che ha permesso ai precursori del neoliberismo, il thatcherismo e il reaganismo, di diventare egemoni nel discorso pubblico fino a diventare "senso comune" (un altro concetto gramsciano) e presentarsi come se fossero lo stato naturale del mondo (Harvey, 2007, p. 53). I repubblicani americani si sono avvalsi del sostegno della destra cristiana facendo leva, con le armi retoriche della religione e del nazionalismo, sulla crescente insofferenza della loro base elettorale verso le misure di welfare elargite ad altri gruppi sociali (*ivi*, pp. 62-62). Hall (1988, p. 53), interrogandosi sul forte consenso sociale verso il thatcherismo, ritiene che quest'ultimo non possa essere compreso se non attraverso la lente della nozione gramsciana di egemonia, poiché la popolarità tra i settori chiave delle classi dominate è stata fondamentale nel suo successo. Egemonia, ideologia, consenso, sono i concetti portanti dell'approccio culturalista e in generale delle correnti di pensiero di ispirazione marxista, che interpretano i mezzi di comunicazione di massa, conformisti perché intrinsecamente legati ai valori delle società di cui fanno parte, come un elemento di salvaguardia dello status quo.

Gli studiosi della cosiddetta "economia politica" dei media, in analogia con i *cultural studies*, elaborano le loro riflessioni nell'ambito di una visione critica della società capitalista. A differenza degli orientamenti di matrice liberale, per i quali il potere è condiviso tra diversi attori sociali e i media riflettono il pluralismo presente nella

società, gli approcci culturalista e dell'economia politica dei media individuano nei *mass media* degli agenti di riproduzione dei significati graditi alle *élites* (Hardy, 2014, pp. 39-41). Tuttavia, gli studiosi dell'economia politica dei media si distanziano dai *cultural studies* nel momento in cui identificano nelle strutture economiche e istituzionali, e non nei processi di costruzione dell'egemonia e dell'ideologia, la causa profonda dell'aderenza dei media al sistema di valori e agli interessi materiali del capitalismo. Questo indirizzo teorico ha ricevuto un forte impulso con le riflessioni di Chomsky ed Herman (2008), che hanno descritto i meccanismi attraverso i quali alcuni fatti diventano notizia e altri no, arrivando alla conclusione che il sistema dei media americano produce un'informazione piuttosto omogenea. Chomsky ed Herman hanno elaborato un «modello di propaganda» composto da cinque filtri che selezionano a monte le notizie che possono entrare a far parte della narrazione mediatica: proprietà, pubblicità, dipendenza, reazione, ideologia. I filtri della proprietà e della pubblicità, in particolare, costituirebbero gli strumenti in grado di incidere maggiormente sui processi di *newsmaking*, ovvero di escludere dal novero delle notizie pubblicabili quelle potenzialmente lesive degli interessi dell'editore e degli inserzionisti. Questa prospettiva implica, pertanto, che una lettura dei processi di produzione e selezione delle news non può prescindere dal fatto che gli apparati dei media sono parte integrante del sistema capitalista, e per questo motivo ne riflettono gli interessi.

Altri studiosi, riconducibili all'interno di un approccio che applica al giornalismo i principi del neoistituzionalismo hanno individuato nelle routine e nelle pratiche del giornalismo le componenti determinanti nel *gatekeeping*. Tra queste rientrano, per fare solo alcuni esempi, i principi di obiettività dell'informazione che, almeno in teoria, regolano l'operato dei giornalisti, le regole di scrittura, le consuetudini organizzative che

riguardano le mansioni quotidiane dei giornalisti, la definizione condivisa dei concetti di notiziabilità e di valori/notizia (Ryfe, 2006, cit. in Barisione, 2009, pp. 42-43). Benché quest'approccio teorico attribuisca alle pratiche di *newsmaking* e al giornalismo intesi come istituzione un'indipendenza dai poteri economico e politico, il problema dell'omogeneità dell'informazione non è certo risolto. Il concetto di *framing* aiuta a comprendere meglio le ragioni di questo apparente paradosso. Applicato all'analisi dei media, Entman (1993, p. 52) propone la seguente definizione del termine:

«Framing essentially involves selection and salience. To frame is to select some aspects of a perceived reality and make them more salient in a communicating text, in such a way as to promote a particular problem definition, causal interpretation, moral evaluation, and/or treatment recommendation for the item described» (corsivo in originale).

Il *framing*, nel pensiero di Entman, implica dunque un'angolatura delle notizie, o per meglio dire una chiave di lettura volta a favorire l'una o l'altra interpretazione delle stesse da parte delle *audiences*. Seguire le regole condivise dell'obiettività giornalistica non assicura affatto che i prodotti dell'informazione siano immuni dalla veicolazione di *frames* dominanti (*ivi*, pp. 56-57). Entman (2007, pp. 165-166) distingue tra *slant* e *bias*, chiarendo che per *slant* s'intende l'*inclinazione* di una notizia in un singolo testo mediale che favorisce un'interpretazione anziché un'altra, e per *bias* una *distorsione* che perdura nel tempo. Anche i professionisti dell'informazione che evitano le distorsioni intenzionali non possono evitare lo *slant*, che è insito e inevitabile nei processi di selezione e diffusione delle notizie: nel raccontare solo alcuni aspetti di uno stesso fatto, nel promuoverlo in prima pagina, nella titolazione, e così via (Entman, 1989, pp. 36-37; Eco, 1979, cit. in Barisione, 2009, p. 47).

Che il processo di selezione delle notizie sia condizionato dall'ideologia e dall'egemonia delle classi dominanti, dagli interessi economici degli apparati dei media e del capitalismo in generale, oppure dalle routine organizzative del *newsmaking*, tutti gli approcci qui riepilogati mettono in discussione la concezione encomiastica della stampa come un "quarto potere", indipendente dalle élites politiche ed economiche, e interprete dell'opinione pubblica. Il grado di omogeneità e quindi di conformismo dell'informazione è, in definitiva, l'esito del concorso di tutte queste forze. La tesi di fondo di queste scuole di pensiero, ovvero che vi sono fatti e notizie che non possono rientrare nella gamma delle opinioni esprimibili sui media, ha avuto un'influenza sui lavori di autori che, situandosi al di fuori delle tradizioni teoriche critiche, hanno indicato un'ulteriore possibile causa dell'uniformità delle notizie sui media, ovvero il rapporto di dipendenza della stampa dalla politica. Secondo Bennett (1990, p. 106), i *mass media* «indicizzano» lo spettro delle voci e dei punti di vista espressi nelle notizie e negli editoriali in relazione allo spettro delle voci e dei punti di vista che sussiste nel dibattito politico, e tutte le voci non ufficiali che completano l'universo delle potenziali fonti di notizie sono incluse nel *coverage* mediatico soltanto se esprimono posizioni che sono già emerse nei circoli ufficiali. Non vi sarebbero, dunque, dei *bias* ideologici, ma un rapporto tra stampa e politica nel quale la prima agisce da cassa di risonanza del ventaglio di opinioni espresse dalla seconda (*ivi*, p. 110). La ricerca di Bennett si riferisce al contesto politico statunitense, ma vi sono ottime ragioni per credere che simili dinamiche possano riprodursi altrove. In un'analisi comparata delle caratteristiche dei sistemi dei media nelle democrazie occidentali, Hallin e Mancini (2010) descrivono il sistema dell'Europa mediterranea, del quale l'Italia è tra i massimi rappresentanti, nei seguenti termini: dominio della politica sui media,

stampa di partito molto più sviluppata della stampa commerciale, stampa orientata al pubblico interessato alla politica più che al pubblico generale, alto parallelismo politico, utilizzo delle imprese editoriali da parte degli imprenditori con l'obiettivo di guadagnare influenza politica anziché profitti economici, sovvenzioni pubbliche all'editoria, professionisti dell'informazione che subordinano le norme professionali condivise alla lealtà politica (Hallin e Mancini, 2010, pp. 79-126). In un contesto simile, dove le *policy issues* ricevono molta meno attenzione rispetto alle *political issues* (Mancini, 2005, p. 30), il prodotto dell'informazione giornalistica non può che riportare nell'alveo del dibattito mediatico le posizioni espresse in seno al dibattito politico.

Quella dell'omogeneità dell'informazione è naturalmente una tesi contestabile e contestata, se non altro perché una molteplicità di variabili può condizionare, in positivo o in negativo, la formazione di un panorama dell'informazione tendenzialmente conformista. Per esempio, la natura delle *issues* incide sull'ampiezza delle posizioni ammesse nei flussi informativi. Se i diritti civili e alcune specifiche tematiche dell'economia beneficiano di un dibattito aperto a una pluralità di punti di vista, sulla politica estera e sulla politica macroeconomica lo spettro delle opinioni è destinato a restringersi (Bennett, 1990, p. 107). Alcune ricerche hanno dimostrato che l'influenza dei media sulla percezione dei cittadini sull'economia è perfino maggiore rispetto alla loro esperienza diretta, ovvero alle condizioni economiche personali e familiari che in una prima fase si credevano decisive nell'orientare le opinioni e il voto (Mutz, 1992), e che un possibile esito di tale influenza è il sostegno degli elettori a politiche economiche contrarie agli interessi del ceto sociale di appartenenza (Bell e Entman, 2011).

Indagare i processi di formazione dell'opinione pubblica andrebbe ben oltre i propositi di questo lavoro. È sufficiente ribadire, prima di

procedere con la verifica delle ipotesi teoriche avanzate, che la funzione dei media nella selezione, nella narrazione e nell'interpretazione degli eventi è centrale nella formazione delle opinioni, e di conseguenza scegliere questo campo di osservazione equivale ad attribuire ai mezzi di comunicazione un ruolo primario nella difesa del modello di politica economica prevalente.

Capitolo 3

Vincoli europei e sostegno all'austerità

Il presente lavoro si fonda sulla relazione tra i fenomeni politici dell'austerità e del vincolo esterno. Nel primo capitolo, oltre ad aver definito i concetti e tracciato un profilo storico e teorico degli stessi, è stata presentata l'ipotesi che nelle pagine seguenti si sottoporrà a verifica. L'obiettivo della ricerca consiste nel determinare se le opinioni sull'austerità espresse a mezzo stampa da giornalisti, esperti, politici e soggetti riconducibili ad altre categorie siano condizionate dal favore o meno verso gli impegni comunitari che l'Italia ha sottoscritto nel corso degli ultimi decenni. In aggiunta si proverà a verificare se la rappresentazione della situazione economica in termini emergenziali sia un altro dei possibili fattori in grado di orientare le valutazioni sul risanamento.

La ricerca prevede un'analisi del contenuto degli articoli di tre testate: "Corriere della Sera", "la Repubblica" e "l'Unità". La scelta dei primi due si deve alla loro rilevanza nel dibattito politico. Nel 1992 come nel 2011, infatti, erano i quotidiani italiani largamente più venduti. Si è inclusa "l'Unità" sia per la sua indiscussa importanza storica, sia perché è tuttora la più diffusa tra le testate di partito. Organo ufficiale della principale forza politica della sinistra italiana fin dalla sua fondazione,

almeno in linea teorica consente di ottenere valutazioni sull'austerità più critiche rispetto agli altri due quotidiani considerati²¹.

Gli articoli dei quotidiani sono le unità di contesto della ricerca. Dal momento che ogni articolo può riportare le opinioni sulle tematiche economiche manifestate da una o anche più persone, le unità di analisi sono, appunto, le valutazioni espresse da ogni soggetto.

Per i motivi chiariti nell'introduzione, gli eventi osservati sono le crisi finanziarie del 1992 e del 2011. Sia nel 1992 che nel 2011 sono stati considerati gli articoli relativi a un periodo di circa tre mesi e mezzo. Nel 1992 sono stati esaminati gli articoli dei mesi di giugno, luglio, agosto e settembre²². Nel 2011 sono stati analizzati gli articoli dei periodi che vanno dal 6 agosto al 15 settembre e dal 22 ottobre al 23 dicembre²³. Sono stati dunque selezionati gli articoli, all'interno dei periodi sopra menzionati, che riportassero la valutazione espressa da un soggetto su almeno una delle dimensioni d'indagine rilevanti per la ricerca, a condizione che soddisfacessero almeno uno dei seguenti criteri di rilevanza: che fossero articoli d'opinione (editoriali, commenti, corsivi e simili); oppure, tra gli articoli di cronaca politica o economica e tra le interviste, che l'opinione espressa fosse desumibile dalla titolazione. Attraverso una scheda d'analisi del contenuto sono state definite le

²¹ I dati sulla diffusione delle testate sono forniti da ADS (accertamenti diffusione stampa) e sono reperibili ai link di seguito indicati. Per il 1992: <http://www.adsnotizie.it/file/01-59/audipress/Pubblicazione%2087.pdf>. Per il 2011: <http://www.adsnotizie.it/file/60-95/audipress/Ads%20Notizie%20nr.%20144%20Certificazioni%202011.pdf>.

Vi sono anche ragioni di ordine pratico per la scelta dei quotidiani, ovvero la reperibilità degli articoli attraverso gli archivi online disponibili sui siti delle testate.

²² Il primo giorno di copertura è il 31 maggio, in seguito alla pubblicazione delle *Considerazioni finali* di Ciampi che diede un forte impulso al dibattito. La seconda metà del mese di agosto, quando le prime pagine dei quotidiani non ospitavano i temi economici oggetto di questa ricerca, non è stata presa in considerazione.

²³ Le date corrispondono ai giorni seguenti a questi quattro eventi: l'invio della lettera della BCE al governo, l'approvazione della finanziaria di agosto da parte del parlamento, la richiesta ufficiale della Commissione Europea al governo italiano di varare misure urgenti per la crescita, l'approvazione della finanziaria di dicembre da parte del parlamento.

variabili e le relative modalità per permettere la codifica e l'analisi degli articoli attraverso il software statistico SPSS²⁴.

La base di dati è composta da 1837 articoli e 2252 valutazioni, la maggior parte dei quali (60,4% per gli articoli e 56,2% per le valutazioni) è stata rilevata nel 2011 (tabella 1). La copertura degli articoli e delle valutazioni nel 1992 è maggiore per "l'Unità" rispetto alle altre testate, mentre nel 2011 la distribuzione è più equilibrata (tabella 2).

Tabella 1 – Articoli e valutazioni (1992-2011) (%)

Anno	Articoli	Valutazioni
1992	39,6	43,8
2011	60,4	56,2
Totale	100,0	100,0
(N)	(1837)	(2252)

Tabella 2 – Articoli e valutazioni, per testata (1992-2011) (%)

Anno	Testata	Articoli	Valutazioni
1992	Corriere della Sera	31,3	32,5
	la Repubblica	28,0	26,0
	l'Unità	40,7	41,5
	Totale	100,0	100,0
	(N)	(728)	(986)
2011	Corriere della Sera	37,1	38,2
	la Repubblica	29,1	29,1
	l'Unità	33,8	32,7
	Totale	100,0	100,0
	(N)	(1109)	(1266)

Nel 1992, il numero di articoli d'opinione è sensibilmente inferiore al numero di articoli informativi (rispettivamente il 23,2% e il 60% dei 728 articoli censiti per quel periodo). Nel 2011, invece, quattro articoli su dieci sono editoriali e commenti (tabella 3). Questa differenza tra il 1992 e il 2011 rispecchia una maggiore rilevanza attribuita dalle testate

²⁴ Losito (1996, p. 87) chiarisce che «una scheda di analisi del contenuto è una serie ordinata di "voci" che potremmo considerare domande rivolte ai testi oggetto d'analisi, alle quali sono chiamati a rispondere uno o più analisti che interpretano i testi in base a regole definite e uguali per tutti».

ai temi economici in quest'ultimo anno, un dato che si può evincere anche dalla tabella 4: gli articoli di prima pagina costituiscono quasi il 13% del totale degli articoli del 1992 e crescono fino a quasi il 23% nel 2011.

Tabella 3 - Tipo di articolo (1992-2011) (%)

Anno	Tipo di articolo	%
1992	Articolo d'opinione	23,2
	Articolo informativo	60,0
	Intervista	16,3
	Altro	0,4
	Totale (N)	100,0 (728)
2011	Articolo d'opinione	40,0
	Articolo informativo	38,7
	Intervista	20,9
	Altro	0,4
	Totale (N)	100,0 (1109)

Tabella 4 - Collocazione dell'articolo (1992-2011) (%)

Anno	Collocazione dell'articolo	%
1992	Prima pagina	12,9
	Pagine interne	87,1
	Totale (N)	100,0 (728)
	2011	Prima pagina
Pagine interne		77,3
Totale (N)		(100) (1109)

Vi sono significative differenze, tra i due anni, anche per ciò che riguarda la posizione professionale dei soggetti che esternano le loro valutazioni (tabella 5). In ognuno dei due periodi la maggior parte delle valutazioni è espressa dai politici (quasi il 20% nel 1992, il 28% nel 2011). Nel 1992 è forte la presenza dei sindacati (18%) e delle imprese (17,8%). Seguono gli economisti, il governo, i giornalisti, la Banca d'Italia. Nel 2011, ai politici seguono i giornalisti, gli economisti, i sindacati. Il confronto tra i due periodi evidenzia una maggiore

prevalenza delle valutazioni espresse, nel 1992 rispetto al 2011, dal mondo dell'impresa e dai sindacati, che si può spiegare anche con l'aspro dibattito sull'abolizione della scala mobile, nonché dalla Banca d'Italia governata dal carismatico e interventista Ciampi. Nel 2011 vi è un maggior numero di valutazioni manifestate, rispetto al periodo precedente, dai politici, dai giornalisti e dal presidente della Repubblica.

Tabella 5 - Professione di chi esprime le valutazioni (1992-2011) (%)

Anno	Professione	%
1992	Giornalista	8,0
	Politico	19,2
	Economista	13,0
	Professore/esperto di discipline diverse dall'economia	2,5
	Mondo dell'impresa, del commercio, delle banche, della finanza, del lavoro autonomo	17,8
	Sindacati/Mondo del lavoro	18,0
	Rappresentante di istituzioni sovranazionali	2,4
	Banca d'Italia o altri istituti ed enti italiani	5,8
	Governo	11,6
	Presidente della Repubblica o altre cariche istituzionali	0,9
	Altro	0,8
	Totale	100,0
	(N)	(986)
2011	Giornalista	16,4
	Politico	28,0
	Economista	12,0
	Professore/esperto di discipline diverse dall'economia	6,0
	Mondo dell'impresa, del commercio, delle banche, della finanza, del lavoro autonomo	8,4
	Sindacati/Mondo del lavoro	10,0
	Rappresentante di istituzioni sovranazionali	4,8
	Banca d'Italia o altri istituti ed enti italiani	0,9
	Governo	9,4
	Presidente della Repubblica o altre cariche istituzionali	2,8
	Altro	1,1
	Totale	100,0
	(N)	(1266)

NOTE:

- a) Nelle tabelle successive si proporrà una versione semplificata di questa tabella, con le seguenti modalità: "giornalisti", "politici" (che accorpa "politici" e "governo"), "esperti" (che accorpa "economisti", "professore di altre discipline", "Banca d'Italia"), "imprese", "sindacati", "altro" (che accorpa "istituzioni sovranazionali", "presidente della Repubblica" e "altro").

Sia nel 1992 che nel 2011 i politici che esprimono la maggioranza delle valutazioni (circa il 60% in entrambi i periodi) appartengono al principale partito dell'area di centro-sinistra (Pds e poi Pd). Questo dato è comunque influenzato sia dalla presenza del quotidiano "l'Unità", l'organo ufficiale del partito, che dal modo in cui è stata costruita la variabile "professione", perché le valutazioni espresse dai politici dei partiti di maggioranza che ricoprivano ruoli nell'esecutivo sono state conteggiate nella modalità "governo". Nel 1992 le posizioni dei partiti di maggioranza sono rappresentate maggiormente sul "Corriere della Sera", mentre il Partito Repubblicano ottiene una copertura su "la Repubblica" ben superiore rispetto agli altri quotidiani. Nel 2011 i partiti sono rappresentati in misura simile dal "Corriere" e da "la Repubblica", mentre "l'Unità" dà più voce, rispetto agli altri quotidiani, ai partiti di opposizione di centro-sinistra (tabelle 6 e 7).

Tabella 6 - Partito di appartenenza del politico che esprime la valutazione, per testata (1992) (%)

Partito	Testata			
	Corriere della Sera	la Repubblica	l'Unità	Totale
Partiti di maggioranza (Dc, Psi, Psdi, Pli)	27,3	12,9	19,2	19,6
Pds	57,6	41,9	68,0	61,9
Rifondazione comunista e altri partiti di sinistra			4,8	3,2
Pri	12,1	38,7	7,2	13,2
Altri di opposizione	3,0	6,5	0,8	2,1
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0
(N)	(33)	(31)	(125)	(189)

Tabella 7 – Partito di appartenenza del politico che esprime la valutazione, per testata (2011) (%)

Partito	Testata			
	Corriere della Sera	la Repubblica	l'Unità	Totale
Pdl	25,0	25,6	6,7	17,5
Pd	54,0	46,3	72,5	60,0
Terzo Polo	8,9	12,2	4,0	7,6
Lega Nord	5,6	8,5	2,7	5,1
Italia dei Valori	3,2	3,7	5,4	4,2
Partiti di sinistra	3,2	3,7	8,1	5,4
Altri			0,7	0,3
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0
(N)	(124)	(82)	(149)	(355)

Questo capitolo si compone di quattro paragrafi. Il primo, attraverso una breve sintesi degli avvenimenti verificatisi nel 1992 e nel 2011, ricostruisce il contesto storico e politico entro il quale si situano le tematiche indagate in questo lavoro. Nel secondo e nel terzo paragrafo s'illustrano i risultati della ricerca riguardo ai concetti di austerità e di vincolo esterno. Nel quarto e ultimo paragrafo si espongono i risultati della relazione tra i summenzionati concetti.

3.1 Dal Trattato di Maastricht al decreto “salva-Italia”: una panoramica degli eventi.

Il 1992 è un anno che segna uno spartiacque nella storia politica italiana. Rossi (2007, p. 74) individua tre momenti di forte carica simbolica che corrispondono ad altrettante firme: quella di scioglimento anticipato del Parlamento da parte del presidente della Repubblica Cossiga il 2 febbraio; quella apposta dal presidente del Consiglio Andreotti sul Trattato dell'Unione Europea firmato a Maastricht il 7 febbraio; e in ultimo la firma sul provvedimento di carcerazione preventiva a carico di Mario Chiesa il 17 febbraio, l'atto che sancì la

nascita dell'inchiesta "Mani Pulite". Il crollo della prima repubblica, almeno da un punto di vista simbolico, inizia qui. Nei mesi successivi, una «grande slavina» (cfr. Cafagna, 1993) travolse il sistema dei partiti che aveva caratterizzato la politica italiana fin dal secondo dopoguerra. Il complesso degli eventi politici, economici e giudiziari che componeva la slavina determinò dei profondi mutamenti nel sistema resi evidenti dalle elezioni politiche del 1994, quando l'Italia iniziò a sperimentare la democrazia dell'alternanza.

I cambiamenti occorsi nella politica economica non sono meno rilevanti. L'obiettivo dell'unificazione economica e monetaria tra un gruppo di paesi europei guidò la politica economica italiana verso sentieri fino a pochi anni prima sconosciuti. Naturalmente, il 1992 non fu che il punto d'arrivo di una strategia che partiva da lontano. Come riportato nel capitolo 1.2, ai due shock petroliferi del 1973 e del 1979 il governo italiano rispose con politiche economiche molto diverse: monetizzazione del deficit, svalutazione della lira e istituzione della "scala mobile" nel primo caso; riduzione della monetizzazione del fabbisogno, difesa del cambio e minori concessioni al mondo del lavoro nel secondo caso. Il fallimento del compromesso storico, l'affermazione nel Regno Unito e negli Stati Uniti di governi con un orientamento liberista in economia, e la volontà di rafforzare l'integrazione europea attraverso lo SME furono i principali elementi che determinarono il cambiamento dell'approccio di politica economica adottato in Italia a partire dalla fine degli anni Settanta del secolo scorso.

Il problema economico italiano degli anni Settanta, analogamente al resto del mondo, era l'inflazione. Nel 1973 si verificarono due eventi di rilievo globale che ne determinarono l'ascesa: la fine del sistema dei pagamenti stabilito nel 1944 con gli accordi di Bretton Woods, e il già citato shock petrolifero con la quadruplicazione del prezzo del greggio

al barile. Le politiche restrittive attuate in tutto il mondo per fronteggiare l'inflazione e il peggioramento delle bilance commerciali provocarono una recessione globale. L'istituzione delle indicizzazioni salariali nel 1975 fu sì un indubbio successo dei sindacati, peraltro rafforzati da un Pci sempre più vicino alla maggioranza, ma divenne possibile anche perché il governo poté contare sull'atteggiamento favorevole delle imprese, che accettarono la scala mobile giacché la competitività persa dal lato dell'aumento dei salari veniva colmata dalle svalutazioni della lira (Graziani, 1998, pp. 120-127).

È stato già illustrato (cfr. cap. 1.2) che il processo di apertura ai mercati dell'economia italiana ha proceduto lungo tre direzioni. In ordine cronologico: l'adesione allo SME nel 1979, il divorzio tra il Ministero del Tesoro e la Banca d'Italia nel 1981, la liberalizzazione dei mercati finanziari completata nel 1990 (Dyson e Featherstone, 2003, pp. 471-484). Graziani (1998, pp. 131-132) chiarisce alcune delle conseguenze di tale complesso di riforme: la perdita di una politica monetaria autonoma, la prevalenza dell'obiettivo dell'integrazione finanziaria rispetto a quello dell'occupazione, e l'indipendenza dell'autorità monetaria da una politica spesso ritenuta troppo incline a soddisfare gli interessi dell'elettorato a scapito degli equilibri finanziari. Arginare la tentazione dei governi nazionali di attuare politiche inflazionistiche era il principale intento dei sostenitori del vincolo esterno, e in questo senso lo SME era probabilmente il vincolo più stringente (Vitale, 2000). Seppure con gradualità, nel corso degli anni Ottanta l'obiettivo di ridurre l'inflazione fu raggiunto. Tuttavia, il tasso d'inflazione non calò al punto da compensare la perdita di competitività delle imprese italiane dovuta all'impossibilità di svalutare la lira in un sistema di cambi fissi. Il problema del conseguente disavanzo delle partite correnti fu affrontato con una politica di alti tassi d'interesse

volta ad attirare capitali per compensare la bilancia commerciale, con effetti negativi su un debito pubblico sempre più gravato da onerosi interessi passivi (Graziani, 1998, pp. 144-147). Non può stupire, dunque, che nel 1992 il dibattito economico riguardasse anche il tema dell'inflazione.

L'altra *issue* che guadagnò l'attenzione della stampa nel 1992 è quella relativa ai conti pubblici. Fino alla firma del Trattato di Maastricht i paesi europei non avevano l'obbligo di vincolare il disavanzo e il debito entro certi livelli, e la scarsa attenzione della politica e dei media verso queste tematiche ne era un comprensibile riflesso. Con un appello pubblicato sul "Corriere della Sera" e su "la Repubblica" il 27 febbraio 1992, gli economisti Mario Monti e Luigi Spaventa accolsero con sfavore l'assenza di dibattito, nella nascente campagna elettorale, su «come distribuire i costi da sopportare» per far parte dell'unione monetaria²⁵. Sull'assenza del dibattito pose altresì l'attenzione Renato Ruggiero con un articolo di fondo pubblicato il 6 marzo dal quotidiano "La Stampa"²⁶. Nel 1992 la situazione della finanza pubblica non era ottimale. Il deficit sfiorava l'11 per cento del PIL, mentre il debito pubblico aveva di poco superato la soglia del 100 per cento del PIL ed era gravato da alti interessi (Ginsborg, 1998, p. 497). I parametri di Maastricht stabilivano che i paesi firmatari dovessero impegnarsi a contenere il fabbisogno e il debito entro, rispettivamente, il 3 per cento e il 60 per cento del prodotto interno lordo²⁷. Il 19 maggio la CEE diede un ultimatum all'Italia: per poter aderire all'unione monetaria, il governo avrebbe dovuto invertire

²⁵ Monti M., Spaventa L., *Quanto costerà entrare in Europa*, "la Repubblica", 27 febbraio 1992.

²⁶ Ruggiero R., *Europa: Chiacchiere a vuoto*, "La Stampa", 6 marzo 1992.

²⁷ L'articolo 126 del TFUE (Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea) interpretava in maniera meno rigorosa i criteri di convergenza, ritenendo conforme alla disciplina di bilancio un rapporto tra disavanzo e prodotto e tra debito e prodotto superiori alle soglie stabilite, purché diminuissero «in modo sostanziale e continuo» per avvicinarsi ai valori di riferimento. Link all'articolo 126 del TFUE: <http://www.civile.it/news/visual.php?num=90883>

la rotta delle sue politiche di bilancio, iniziando con una manovra finanziaria di almeno 30 mila miliardi di lire entro la fine dell'anno. Ma è con le *Considerazioni finali* del governatore della Banca d'Italia, Carlo Azeglio Ciampi, che il tema della finanza pubblica divenne predominante sui quotidiani. Ciampi individuava tre linee di indirizzo che avrebbero dovuto ispirare l'azione dell'autorità monetaria e del governo: la difesa della lira e la sua stabilità all'interno dello SME per quanto concerne la politica monetaria, la riduzione dell'inflazione perseguita attraverso una politica dei redditi, e la riduzione del disavanzo per ciò che riguarda la politica di bilancio (Rossi, 2007, pp. 76-77). All'inizio di giugno, in seguito alla vittoria del "no" al Trattato di Maastricht nel referendum danese, iniziarono le turbolenze sui mercati che avrebbero caratterizzato tutta l'estate. I quotidiani amplificarono un clima d'opinione emergenziale che si doveva alla speculazione sulle monete e alle difficoltà dei partiti nel formare un governo dopo le elezioni del 5 aprile. L'incarico di guidare l'esecutivo venne affidato a Giuliano Amato, da subito obbligato ad affrontare la situazione di «emergenza» economica. Il marco si apprezzava sempre più nei confronti della lira, e la Banca d'Italia non aveva intenzione di recedere dall'intendimento di difendere il cambio ed evitare l'uscita del paese dallo SME. Una manovra finanziaria restrittiva avrebbe consentito di raggiungere il triplice obiettivo della riduzione del deficit, della riduzione dei consumi (e quindi delle importazioni, in un contesto di disavanzo delle partite correnti che non poteva essere fronteggiato con la leva del cambio), e di ottemperare alle richieste della Comunità Europea. Il 10 luglio il governo varò la manovra di 30 mila miliardi auspicata dall'Europa, dal governatore Ciampi (il quale, tuttavia, la ritenne necessaria ma non sufficiente), dal mondo dell'impresa, dalla stampa. Tra la fine di agosto e il mese di settembre, dai sondaggi d'opinione iniziava a filtrare la

possibilità della vittoria di un “no” nel referendum su Maastricht in programma per il 20 settembre in Francia. Fu la causa scatenante di una nuova ondata speculativa sulle monete che colpì in particolare l’Italia e il Regno Unito (Daniels, 1993, pp. 208-209), aggravata dalle divisioni tra le cancellerie europee che non favorivano una soluzione comunitaria delle vicende (Ginsborg, 1998, pp. 506-509). Il 13 settembre il governo tedesco e quello italiano giunsero a un accordo: la lira svalutò del 7 per cento rispetto alle altre monete dello SME e la Germania ridusse il suo tasso di sconto. Tuttavia, la politica di difesa del cambio messa in atto da Ciampi non fu in grado di arrestare la speculazione, e così il 17 settembre la lira venne sospesa dallo SME, preceduta dalla sterlina²⁸. Lo stesso giorno il governo varò un’imponente manovra finanziaria dell’ammontare complessivo di 93 mila miliardi di lire, la più onerosa della storia d’Italia (Rossi, 2007, pp. 78-79), con misure gravose per un’ampia platea di categorie sociali²⁹. Gli effetti della finanziaria di settembre furono positivi per il bilancio dello stato (nel 1992 si raggiunse un surplus primario del 2 per cento del PIL) e negativi per il debito pubblico, che aumentò a causa degli alti interessi (Rossi, 2007, p. 81). La politica di austerità non si limitò ad agire sul lato dei conti pubblici, ma venne condotta altresì sul versante dell’inflazione. La riduzione del tasso d’inflazione fu un obiettivo prioritario e dichiarato del governatore Ciampi, come si evince dalle *Considerazioni finali* del maggio 1992:

²⁸ La perdita complessiva di riserve valutarie spese per sostenere la lira tra giugno e settembre ammontò a 53 mila miliardi di lire (Graziani, 1998, p. 157).

²⁹ Le imprese incassarono una patrimoniale del 7,5 per mille, i lavoratori videro allungarsi l’età pensionabile a 65 anni per gli uomini e 60 per le donne, i pensionati subirono il blocco degli assegni per tutto il 1993, così come restarono bloccati le assunzioni e i contratti dei pubblici dipendenti per lo stesso anno. Sul versante fiscale fu varata la Minimum Tax per i lavoratori autonomi e vennero aumentate le aliquote IRPEF (Mammarella, 2008, p. 525). Il Parlamento approvò in via definitiva la manovra il 22 dicembre.

La lira stabile nella banda stretta dello SME resta il presupposto fondamentale perché l'inflazione venga abbattuta sui livelli dei paesi europei dove essa è minore. Il governo della moneta rimarrà orientato in coerenza con il cambio, ancora dell'intera azione della politica economica. Sradicare le aspettative inflazionistiche richiede di mantenere l'impostazione di fondo anche di fronte a eventi inattesi, esterni o interni.

Finché l'inflazione è elevata, l'obiettivo della convergenza richiede un grado di restrizione monetaria maggiore di quello degli altri paesi. Il cambio, costante di fronte alla più sostenuta dinamica dei prezzi, è esso stesso strumento di disciplina. La sua credibilità si consolida con il flettere dell'inflazione e con il progressivo riequilibrio dell'economia; a propria volta favorisce, anche attraverso gli afflussi di capitali dall'estero, la riduzione dei tassi d'interesse (Ciampi C.A., 1992, p. 14)³⁰.

Tre elementi impedirono che la svalutazione del 1992 si riversasse sui prezzi: la recessione della domanda interna, un basso livello dei prezzi internazionali, la moderazione salariale (Rossi, 2007, p. 88). L'abolizione della scala mobile nel luglio del 1992 e gli accordi del luglio 1993 furono le due colonne della politica dei redditi, inaugurata dai governi Amato e Ciampi, che perseguì l'obiettivo di sradicare l'inflazione attraverso la moderazione dei salari (*ibidem*). La scala mobile, che dal 1975 prevedeva un'indicizzazione salariale del cento per cento su base trimestrale, fu abolita il 31 luglio del 1992 con un accordo firmato da governo, Confindustria e sindacati. Con gli accordi del '93 si confermò l'abolizione dell'indicizzazione automatica e si posero le basi per la concertazione tra le parti sociali. L'obiettivo della politica dei redditi consisteva nell'abbattimento dell'inflazione e nel miglioramento della bilancia commerciale, e da questo punto di vista si può ritenere che il

³⁰ Il testo delle *Considerazioni finali* sul 1991, pubblicato nel 1992, è reperibile al seguente link: https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/interventi-governatore/integov1992/rel91_considerazioni_finali.pdf.

Anche l'anno successivo il governatore della Banca d'Italia, Antonio Fazio (succeduto a Ciampi che fu nominato presidente del Consiglio), ribadì la necessità di ridurre l'inflazione. Scrive Fazio (1993, p. 27): «Evitare il riaccendersi dell'inflazione è obiettivo primario della Banca centrale».

Il testo delle *Considerazioni finali* sul 1992, pubblicato nel 1993, è reperibile al seguente link: https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/interventi-governatore/integov1993/rel92_considerazioni_finali.pdf

nuovo modello di relazioni industriali abbia avuto successo (Locke, 1994, pp. 239-242; Graziani, 1998, p. 195)³¹.

La politica economica italiana dell'inizio degli anni Novanta fu dunque incanalata nella duplice direzione dell'austerità: quella dei consumi, attraverso la moderazione salariale volta a combattere l'inflazione, e quella del bilancio, mediante un aumento della pressione fiscale e una diminuzione della spesa pubblica. Entrambi gli obiettivi rientravano nella cornice economica e istituzionale comunitaria: lo SME, che riaccolse la lira nel 1996, era il vincolo esterno alla crescita dell'inflazione; i parametri di Maastricht erano il vincolo esterno alla crescita del disavanzo.

Tra la crisi della lira del 1992 e la crisi dei debiti sovrani del 2011 trascorse un ventennio colmo di novità nell'economia italiana e internazionale, la più importante delle quali fu l'istituzione dell'euro. Gli sforzi profusi dall'Italia per far parte del gruppo di paesi dell'unione monetaria furono ingenti. In particolare, il governo Prodi si rese autore di una severa politica di bilancio volta a portare il deficit entro il limite del 3 per cento del PIL e indirizzare il debito su un sentiero di costante riduzione (Rossi, 2010, p. 12). Il vincolo della moneta unica fu generalmente salutato con favore, ma non mancò chi mise in evidenza le sue criticità. L'impossibilità di ricorrere alle leve del cambio e del tasso di sconto per riportare in equilibrio i conti con l'estero dei paesi meno competitivi non poteva che imporre loro manovre deflazionistiche, con ricadute negative sull'occupazione e sulla domanda complessiva.

³¹ Non c'è unanimità nella letteratura scientifica sulle conseguenze inflazionistiche dell'indicizzazione salariale (e, quindi, sulle conseguenze disinflazionistiche dell'abolizione della stessa). Si veda Nuti (1994), per il quale «l'effetto netto dell'indicizzazione salariale sui processi inflazionistici è indeterminato, ma certamente infinitamente meno pernicioso di quanto non venga comunemente ritenuto e affermato» (p. 320). Dalla prospettiva dei lavoratori, altre conseguenze negative degli accordi di luglio furono la crescente disuguaglianza dei redditi tornata ai livelli del 1977 (Manacorda, 2004) e la stagnazione della crescita dei salari in relazione a quella della produttività (Pastore, 2010).

Trattandosi di economie unite dalla moneta ma con bilanci gestiti a livello nazionale non era possibile ricorrere neppure ai trasferimenti fiscali. Questa situazione di squilibrio permanente avrebbe richiesto una cooperazione tra le politiche economiche dei paesi facenti parte dell'unione monetaria, ma ciò non avvenne (Graziani, 1998, pp. 170-172). Per stimolare la crescita e favorire la competitività in un contesto di vincoli monetari e di bilancio non si poteva che agire sul lato dell'offerta attraverso riforme strutturali imperniate su tre linee di indirizzo: la riduzione della spesa pubblica e contestualmente della tassazione sull'impresa e sul lavoro; la flessibilizzazione del mercato del lavoro; le privatizzazioni e le liberalizzazioni (Losurdo, 2014, pp. 582-583, 585). Tra i capitoli della spesa pubblica più coinvolti nell'azione riformatrice vi fu certamente la previdenza³². Anche il mercato del lavoro ha registrato, nel corso degli anni, alcune significative novità, in particolare con l'introduzione dei contratti flessibili. Infine fu imponente il ricorso alle privatizzazioni di importanti proprietà dello stato, che comunque non contribuirono significativamente al risanamento della finanza pubblica (Krusich, Lotti e Rossi, 1998).

Nel primo capitolo sono stati brevemente ricostruiti i termini del dibattito sulla crisi dei debiti sovrani che ha avuto luogo a partire dal 2009 in Grecia e che si è poi propagata in altri paesi europei. Tra gli economisti, i politici e i media si registrò un generale consenso sul fatto che le politiche di bilancio poco rigorose attuate dai paesi dell'Europa meridionale costituissero la causa diretta del crescente aumento dello *spread* tra i titoli di stato dei suddetti paesi e quelli emessi dalla Germania. A tale lettura della crisi, che si focalizza sulla finanza pubblica, si contrappone l'interpretazione di chi individua negli squilibri

³² Un'accurata descrizione delle riforme previdenziali realizzate a partire dal 1992 è in Jessoula M. (2009), pp. 173-229.

commerciali, e in definitiva in un fallimento del mercato, la causa degli eventi speculativi degli ultimi anni. Tra questi vi è Constâncio (2013), vice-presidente della BCE, proprio una delle istituzioni che, insieme alla Commissione Europea, al Fondo Monetario Internazionale e al governo tedesco, ha prescritto le politiche di austerità ai governi dei paesi dell'eurozona.

L'Italia fu l'ultimo, in ordine di tempo, dei paesi colpiti dalla speculazione sui titoli del suo debito pubblico. Nell'estate del 2011 il termine *spread* conquistò una grande diffusione sui media. Nel mese di luglio il governo guidato da Silvio Berlusconi varò una finanziaria volta a recuperare 45 miliardi di euro in tre anni per azzerare il deficit, e soltanto trenta giorni più tardi l'esecutivo, pressato dai mercati e condizionato da vincoli interni (presidente della Repubblica e Banca d'Italia) ed esterni (UE e BCE), approvò una manovra aggiuntiva dello stesso ammontare (Gritti, 2012, p. 261). Quest'ultima manovra fu la risposta dell'Italia alla lettera inviata dalla Banca Centrale Europea al governo il 5 agosto e i cui contenuti sarebbero stati resi pubblici il 29 settembre dal "Corriere della Sera". In molti hanno sottolineato l'irritualità di questo documento, indirizzato al presidente del Consiglio e non al Parlamento e dettante non soltanto i contenuti ma altresì gli strumenti istituzionali e le tempistiche attraverso i quali l'Italia avrebbe dovuto applicare tali prescrizioni (Olivito, 2014). La lettera, firmata sia dal governatore in carica della BCE Trichet che dal futuro governatore Draghi, conteneva le seguenti istruzioni³³. Sul versante delle misure volte ad «accrescere il potenziale di crescita»: liberalizzazione dei servizi professionali e privatizzazione dei servizi pubblici locali; riforma del

³³ Il testo integrale della lettera è reperibile al seguente link:
http://www.corriere.it/economia/11_settembre_29/trichet_draghi_italiano_405e2be2-ea59-11e0-ae06-4da866778017.shtml

sistema di contrattazione salariale collettiva, con accordi permessi al livello d'impresa; flessibilizzazione del mercato del lavoro. Per quanto concerne le finanze pubbliche: anticipo del pareggio di bilancio dal 2014 al 2013 con risorse recuperate principalmente attraverso tagli di spesa, ad esempio riformando la previdenza e riducendo i costi del pubblico impiego, inclusi gli stipendi in caso di necessità; introduzione di una clausola di riduzione automatica del deficit; riduzione delle spese degli enti locali (si menziona esplicitamente l'abolizione delle province). Sui modi e sui tempi per l'attuazione delle misure: utilizzo dei decreti legge con ratifica parlamentare entro il mese di settembre; inserimento in Costituzione del principio del pareggio di bilancio. I governi Berlusconi prima e Monti in seguito attuarono gran parte dei provvedimenti chiesti dalla BCE (*ibidem*). Nella seconda metà di ottobre, dopo un periodo di relativa calma sui mercati, lo *spread* continuò a crescere e le pressioni provenienti da più parti, inclusi l'Unione Europea, il FMI, il capo dello Stato, le opposizioni e le associazioni degli industriali, costrinsero Berlusconi a rinunciare al proposito di continuare a governare con una maggioranza parlamentare ormai sfaldata. Il governo guidato da Mario Monti, insediatosi il 16 novembre, approvò il 4 dicembre il cosiddetto decreto "salva-Italia", una manovra finanziaria di 20 miliardi di euro i cui punti più controversi furono l'introduzione di un'imposta sull'abitazione principale, l'IMU, e la riforma della previdenza che aumentava l'età pensionabile ed estendeva il metodo di calcolo contributivo a tutti i lavoratori.

Anche la politica economica dei governi Berlusconi e Monti, in maniera analoga a quella del governo Amato di vent'anni prima, fu la risposta di *policy* a una crisi finanziaria rientrante in un quadro di vincoli sovranazionali: l'euro, più stringente dello SME, come limite alle politiche

inflazionistiche; il *Fiscal Compact*³⁴, più rigoroso dei parametri di Maastricht, come argine alle politiche di disavanzo. In entrambi i casi, la scelta della politica economica da attuare è stata coerente con la lettura prevalente delle crisi: una finanza pubblica dissoluta, un paese che ha vissuto al di sopra delle sue possibilità, uno stato sociale eccessivo. La stampa ha rinforzato questa rappresentazione, denotando un'articolazione delle posizioni molto accentuata sui singoli provvedimenti ma anche un sostanziale accoglimento dell'interpretazione prevalente tra le istituzioni internazionali e gli economisti più influenti: quella dell'inevitabilità delle politiche di austerità per ragioni strettamente economiche o per l'accettazione, convinta o critica che fosse, dei vincoli europei.

3.2 Risanamento del bilancio e politica deflazionista

L'austerità è il fenomeno sul quale si concentra l'attenzione della ricerca. Gli indicatori impiegati per rappresentare il concetto richiamano le due dimensioni nelle quali si articolano le politiche di rigore (cfr. cap 1.1.), ovvero l'austerità di bilancio e l'austerità dei consumi. Nel caso dell'austerità di bilancio sono stati definiti sia degli indicatori generali che degli indicatori specifici. I primi riguardano la politica di bilancio da implementare (di riduzione, stabilizzazione o aumento del disavanzo pubblico), cui si aggiungono le valutazioni sulla necessità di una politica di rigore fiscale nonché i giudizi su ognuna delle manovre finanziarie per

³⁴ Il TSCG o *Six Pack*, la cui parte fiscale è nota come *Fiscal Compact*, è un trattato comunitario che al punto 2 dell'articolo 3 impone ai paesi sottoscrittori di inserire negli ordinamenti nazionali, preferibilmente di rango costituzionale, il principio del pareggio di bilancio già enunciato nel precedente Patto di stabilità e crescita del 1997 (Losurdo, 2014, pp. 586-587). Il testo integrale del Trattato sulla stabilità e *governance* nell'UE è reperibile al seguente link: <http://www.consilium.europa.eu/it/european-council/pdf/treaty-on-stability-coordination-and-governance-tscg/>

ciò che concerne i saldi complessivi delle stesse, e non il merito delle singole misure. Le valutazioni su queste ultime rientrano all'interno di un set di indicatori specifici. Per quanto concerne le entrate del bilancio pubblico sono state raccolte le valutazioni su questi argomenti: gettito fiscale, patrimoniale, privatizzazioni. Sul lato delle uscite, gli indicatori scelti sono i seguenti: spesa pubblica, spesa sul welfare, spesa sanitaria, spesa previdenziale, spesa per l'istruzione, spesa per l'apparato amministrativo dello stato. In relazione all'austerità dei consumi sono stati definiti cinque indicatori: salari, mercato del lavoro, tasso di cambio, inflazione, scala mobile.

Tabella 8 – Schema riassuntivo degli indicatori del concetto di austerità

Austerità	
Austerità di bilancio	Austerità dei consumi
<p>Indicatori generali</p> <ul style="list-style-type: none"> - Politica di bilancio - L'austerità è necessaria? - Giudizio sulla manovra finanziaria <p>Indicatori specifici</p> <p><u>Entrate</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Gettito fiscale - Patrimoniale - Privatizzazioni <p><u>Uscite</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Spesa pubblica - Welfare (spesa per il welfare) - Sanità (spesa sanitaria) - Previdenza (spesa previdenziale) - Istruzione (spesa per l'istruzione) - Apparato amministrativo 	<p>Indicatori</p> <ul style="list-style-type: none"> - Salari - Mercato del lavoro - Tasso di cambio - Inflazione - Scala mobile

3.2.1 L'austerità di bilancio

Il Trattato di Maastricht, e in seguito il Patto di stabilità nel 1997 e il Patto di bilancio nel 2012, hanno impegnato i governi degli anni Novanta e del primo decennio del nuovo secolo a non discostarsi dagli obiettivi di finanza pubblica concordati in Europa. Considerata l'infelice situazione dei conti dello stato all'epoca dell'approvazione del Trattato di Maastricht, la politica di bilancio si è imperniata, lungo tutto il ventennio successivo, sulla riduzione del disavanzo e del debito entro i limiti stabiliti dai criteri di convergenza. In relazione al debito pubblico i risultati non sono stati in linea con gli obiettivi prefissati. Nel 1992 il rapporto tra debito e prodotto interno lordo superava di poco il 100 per cento, ma appena due anni più tardi si assestava attorno al 117 per cento. Il percorso di riduzione avviato per ottemperare alle regole europee ha portato il debito poco sotto il 100 per cento del PIL nel 2007 prima di registrare un nuovo aumento, fino a oltre il 130 per cento del PIL nel 2014, dovuto alla caduta della domanda a causa della crisi mondiale e delle politiche di rigore attuate dal 2011. In relazione al disavanzo, invece, gli obiettivi proposti sono stati raggiunti. Il deficit, dal 10 per cento del PIL del 1992, è stato ridotto fino all'1,3 per cento nel 2000, ampiamente in linea con i parametri di Maastricht. In seguito è aumentato nel periodo del secondo governo Berlusconi, nuovamente diminuito nel biennio del governo Prodi, quindi aumentato per far fronte alla caduta della domanda in seguito alla crisi del 2008 e infine diminuito dai governi Berlusconi e Monti nel 2011 nel rispetto delle richieste delle istituzioni europee. È importante notare che, al netto degli interessi

corrisposti sul debito, il bilancio pubblico è sempre stato in avanzo nel corso degli ultimi vent'anni³⁵.

La sostenibilità dei conti pubblici è un tema predominante nell'informazione politica ed economica italiana fin dal 1992. Il monito della CEE del 19 maggio 1992 può essere interpretato come l'evento che ha inaugurato una copertura mediatica dei temi economici all'insegna della necessità dell'austerità o, impiegando dei termini più in uso tra i quotidiani, del risanamento, del rigore, dei sacrifici. Le tabelle successive si soffermano sugli indicatori generali individuati per rappresentare la nozione di austerità.

Tabella 9 – Valutazioni sulle politiche di bilancio da realizzare (1992-2011) (%)

Anno	Politiche di bilancio da realizzare	%
1992	Politiche di riduzione del deficit	100,0
	Totale	100,0
	(N)	(334)
2011	Politiche di riduzione del deficit	97,4
	Politiche di stabilizzazione del deficit	2,6
	Totale	100,0
	(N)	(459)

NOTE:

- a) La modalità "Politiche di aumento del deficit" non registra nessun caso né nel 1992 né nel 2011.

Sia nel 1992 che nel 2011 circa un terzo dei casi esprime una valutazione sulla politica di bilancio da realizzare. Nel 1992 la politica proposta è il risanamento per tutti coloro che esprimono una valutazione, nel 2011 lo è per tutti ad esclusione del 2,6% dei casi (tabella 9). Si registra, quindi, una sostanziale assenza di variabilità sul tema del rigore di bilancio confermata anche dalle tabelle successive. La tabella 10 mostra le valutazioni sulle manovre finanziarie che sono

³⁵ Fonte dei dati sul deficit e sul debito: Database AMECO. Link: http://ec.europa.eu/economy_finance/ameco/user/serie/SelectSerie.cfm

oggetto della ricerca. In ognuno dei quattro periodi considerati la maggioranza dei soggetti esprime una valutazione favorevole al rigore.

Tabella 10 – Valutazioni sui saldi della manovra finanziaria, per manovra (mese e anno di approvazione) (%)

Manovra finanziaria (mese e anno)	Valutazioni sui saldi della manovra	%
Luglio 1992	La manovra non è abbastanza rigorosa	42,9
	La manovra è rigorosa nella giusta misura	51,0
	La manovra è troppo rigorosa	6,1
	Totale	100,0
	(N)	(49)
Settembre 1992	La manovra non è abbastanza rigorosa	30,8
	La manovra è rigorosa nella giusta misura	67,3
	La manovra è troppo rigorosa	1,9
	Totale	100,0
	(N)	(52)
Agosto 2011	La manovra non è abbastanza rigorosa	35,4
	La manovra è rigorosa nella giusta misura	60,4
	La manovra è troppo rigorosa	4,2
	Totale	100,0
	(N)	(48)
Dicembre 2011	La manovra non è abbastanza rigorosa	5,0
	La manovra è rigorosa nella giusta misura	85,0
	La manovra è troppo rigorosa	10,0
	Totale	100,0
	(N)	(40)

Nella tabella successiva (11) si illustrano le valutazioni relative all'inevitabilità delle politiche di austerità, un indicatore non strettamente economico ma più attinente ai processi comunicativi impiegati per giustificare questo tipo di provvedimenti. Ha espresso una valutazione sul tema circa un soggetto su sei in ognuno dei due periodi considerati. In grandissima parte, tali individui ritengono che l'austerità sia necessaria. Indagando le motivazioni di costoro, vi è una maggioranza di soggetti che ritiene l'austerità necessaria a causa della situazione di emergenza nel 1992, mentre nel 2011 le percentuali si distribuiscono in maniera più bilanciata tra le varie motivazioni.

Tabella 11 - Valutazioni sulla necessità delle politiche di austerità e, per chi le ritiene necessarie, motivazioni delle stesse (1992-2011) (%)

Anno	L'austerità è necessaria?	%		
1992	Sì	98,8	Per quale motivazione è necessaria?	%
			L'emergenza economica	60,6
			Gli obblighi comunitari	17,6
			Sia l'emergenza economica che gli obblighi comunitari	8,2
			Non esprime una motivazione	13,5
	Totale (N)	100 (170)		
No	1,2			
Totale (N)	100 (172)			
2011	Sì	97,2	Per quale motivazione è necessaria?	%
			L'emergenza economica	36,9
			Gli obblighi comunitari	25,7
			Sia l'emergenza economica che gli obblighi comunitari	12,6
			Altre motivazioni	0,5
	Non esprime una motivazione	24,3		
Totale (N)	100 (206)			
No	2,8			
Totale (N)	100 (212)			

La prevalenza delle posizioni pro austerità si accompagna a un dato che esprime una altrettanto netta invariabilità nei giudizi (tabella 12).

Tabella 12 - Valutazioni sull'interpretazione del problema/situazione/crisi (1992-2011) (%)

Anno	Interpretazione del problema	%
1992	C'è un problema di finanza pubblica che ha origine in uno stato eccessivo	99,5
	C'è un problema di finanza privata che ha origine nel mercato	0,5
	Totale (N)	100,0 (201)
2011	C'è un problema di finanza pubblica che ha origine in uno stato eccessivo	91,6
	C'è un problema di finanza privata che ha origine nel mercato	8,4
	Totale (N)	100,0 (203)

Tra chi esprime una valutazione sul tema (Il 20,4% dei casi nel 1992 e il 16% nel 2011) una netta maggioranza ritiene che il problema consista nelle condizioni della finanza pubblica, sebbene in entrambi gli anni la speculazione dei mercati abbia interessato una pluralità di paesi europei molto differenti tra loro per la situazione dei conti pubblici e molto simili per la situazione dei conti esteri, come chiarito in precedenza (cfr. cap 1.1). Non è trascurabile il fatto che l'interpretazione della crisi non rispecchi la complessità delle posizioni emerse nel dibattito scientifico, vista la forte prevalenza delle opinioni di chi ritiene che la causa della difficile situazione economica vada ricercata nell'aver «vissuto al di sopra delle nostre possibilità». È presumibile, infatti, che la marginalità delle opinioni alternative non favorisca l'emergere di posizioni sulle politiche da realizzare che si distanzino dalle scelte di austerità.

Le tabelle successive evidenziano le valutazioni relative a un "*frame* della responsabilità" come descritto da Semetko e Valkenburg (2000, p.96): la presentazione di un problema o di un tema, da parte dei media, in modo da attribuire al governo, a un individuo o a un gruppo la responsabilità della sua causa o della sua soluzione. Nel 1992, con poco più dell'8% dei casi che esprimono una valutazione in merito, il responsabile viene individuato soprattutto nella classe politica nel suo insieme, un dato non sorprendente per un periodo di crescente delegittimazione del sistema dei partiti. Nel 2011, con valutazioni espresse dal 12% dei soggetti, il principale responsabile è ritenuto il governo di Silvio Berlusconi, e tale interpretazione è prevalente sul quotidiano "la Repubblica", distintosi in quel periodo per una campagna stampa contro Berlusconi e il governo da lui presieduto anche, se non soprattutto, per ragioni che non riguardavano la conduzione dell'economia. Il "Corriere della Sera" è propenso, molto più degli altri

quotidiani, a indirizzare la critica nei confronti della classe politica nel suo complesso. Vanno ricordati, in questo senso, i numerosi articoli dei giornalisti Sergio Rizzo e Gian Antonio Stella sui costi della politica e sul presunto malaffare nelle amministrazioni pubbliche (tabella 13).

Tabella 13 - Valutazioni sul responsabile del problema/situazione/crisi, per testata (1992-2011) (%)

Ann o	Responsabile del problema	Testata			
		Corriere della Sera	la Repubblica	l'Unità	Totale
1992	Il governo in carica	3,2	6,2	5,9	5,0
	La classe politica nel suo complesso	96,8	93,8	94,1	95,0
	Totale	100,0	100,0	100,0	100,0
	(N)	(31)	(32)	(17)	(80)
2011	Il governo in carica	52,5	94,9	54,7	69,7
	La classe politica nel suo complesso	35,0		1,9	9,9
	L'Unione Europea	2,5	1,7	20,8	8,6
	Il governo precedente	10,0	3,4	13,2	8,6
	I governi di altri paesi			9,4	3,3
	Totale	100,0	100,0	100,0	100,0
	(N)	(40)	(59)	(53)	(152)

NOTE:

- a) Nel 2011 le valutazioni che rientrano nelle modalità "Il governo in carica" e "Il governo precedente" si riferiscono nella totalità dei casi al governo Berlusconi.

La bassa variabilità espressa dagli indicatori generali del concetto di austerità disvela un sostanziale accordo sull'opportunità delle politiche di rigore e, di riflesso, un grado di pluralismo delle argomentazioni piuttosto carente, almeno per i quotidiani esaminati in questa ricerca. A prescindere dalla professione di chi esprime la valutazione, dalla testata, e da qualsiasi altro parametro si voglia considerare, il risanamento è ritenuto opportuno e inevitabile. L'importanza delle implicazioni di questo ampio consenso sul rigore di bilancio è approfondita nell'ultimo paragrafo di questo capitolo e nelle conclusioni della ricerca.

Assodata la necessità dei sacrifici, vi sono tuttavia delle posizioni fortemente contrastanti sulla distribuzione degli stessi nella società. Il

tema dell'equità sociale è presente nel 1992 (15,9% su tutte le valutazioni di quell'anno) e ancor più nel 2011 (24,9%). È presente maggiormente, sia nel 1992 che nel 2011, su "l'Unità" e tra i partiti della sinistra (Pds nel 1992; Pd e altri di sinistra nel 2011) (tabelle 14, 15 e 16). Le due manovre del 1992 sono ritenute inique da circa tre quarti dei soggetti che esprimono una valutazione, mentre nel 2011 vi è una forte differenza tra la valutazione della manovra di agosto del governo Berlusconi, iniqua per quasi il 95% dei casi, e quella di dicembre del governo Monti, iniqua per circa la metà dei casi (tabella 17).

Tabella 14 - Presenza del tema dell'equità sociale, per testata (1992-2011) (%)

Anno	Presenza del tema dell'equità sociale	Testata			
		Corriere della Sera	la Repubblica	l'Unità	Totale
1992	Tema presente	9,7	14,8	21,5	15,9
	Tema assente	90,3	85,2	78,5	84,1
	Totale	100,0	100,0	100,0	100,0
	(N)	(321)	(256)	(409)	(986)
2011	Tema presente	18,4	19,5	37,2	24,9
	Tema assente	81,6	80,5	62,8	75,1
	Totale	100,0	100,0	100,0	100,0
	(N)	(483)	(369)	(414)	(1266)

Tabella 15 - Presenza del tema dell'equità sociale, per partito (1992) (%)

Partito (1992)	Presenza del tema dell'equità sociale			
	Tema presente	Tema assente	Totale	(N)
Partiti di maggioranza (Dc, Psi, Psdi, Pli)	18,9	81,1	100,0	(37)
Pds	33,3	66,7	100,0	(117)
Pri		100,0	100,0	(25)
Altri	20,0	80,0	100,0	(10)
Totale	25,4	74,6	100,0	(189)

Tabella 16 – Presenza del tema dell'equità sociale, per partito (2011) (%)

Partito (2011)	Presenza del tema dell'equità sociale?			
	Tema presente	Tema assente	Totale	(N)
Pdl	14,5	85,5	100,0	(62)
Pd	43,7	56,3	100,0	(213)
Terzo Polo	18,5	81,5	100,0	(27)
Lega Nord	5,6	94,4	100,0	(18)
Italia dei Valori	40,0	60,0	100,0	(15)
Partiti di sinistra	47,4	52,6	100,0	(19)
Altri		100,0	100,0	(1)
Totale	34,6	65,4	100,0	(355)

Tabella 17 – Valutazioni sull'equità della manovra finanziaria, per manovra (mese e anno di approvazione) (%)

Manovra finanziaria (mese e anno di approvazione)	La manovra è equa?	%
Luglio 1992	Sì	21,9
	No	75,0
	Posizione intermedia	3,1
	Totale	100,0
	(N)	(32)
Settembre 1992	Sì	12,2
	No	75,6
	Posizione intermedia	12,2
	Totale	100,0
	(N)	(41)
Agosto 2011	Sì	2,6
	No	94,9
	Posizione intermedia	2,6
	Totale	100,0
	(N)	(78)
Dicembre 2011	Sì	20,5
	No	50,7
	Posizione intermedia	28,8
	Totale	100,0
	(N)	(73)

L'auspicio di una giusta distribuzione dei sacrifici tra i vari gruppi sociali è trasversale alle testate e ai partiti. La tabella seguente (18) mostra le valutazioni dei soggetti riguardo alle categorie sociali che dovrebbero pagare i costi dei provvedimenti di rigore in misura maggiore o minore rispetto ad altre categorie. Nel 1992 i ceti medi e abbienti, i lavoratori autonomi e i dipendenti pubblici sono indicati come

le categorie sociali sulle quali dovrebbero ricadere i maggiori oneri del risanamento, benché il lavoro dipendente (in generale) venga individuato come un gruppo sul quale i sacrifici dovrebbero pesare di meno, insieme ai ceti popolari e alle imprese. Nel 2011, a giudizio di chi esprime le valutazioni, i ceti abbienti dovrebbero pagare più di tutte le altre categorie, mentre si invoca meno rigore sui ceti medi e popolari, sulle imprese e sul lavoro dipendente.

Tabella 18 - Valutazioni sulle categorie sociali che dovrebbero pagare i costi del risanamento (1992-2011) (%)

Anno	Categoria sociale	Dovrebbe pagare di più o di meno rispetto alle altre categorie sociali?			
		Di più	Di meno	Totale	(N)
1992	Ceti abbienti	93,1	6,9	100,0	(29)
	Ceti medi	97,4	2,6	100,0	(10)
	Ceti popolari	3,0	97,0	100,0	(33)
	Imprese	30,3	69,7	100,0	(33)
	Lavoro autonomo	83,6	16,4	100,0	(55)
	Lavoro dipendente	22,2	77,8	100,0	(54)
	Lav. dipendente pubblico	81,8	18,2	100,0	(44)
2011	Ceti abbienti	97,4	2,6	100,0	(115)
	Ceti medi	1,8	98,2	100,0	(57)
	Ceti popolari	2,9	97,1	100,0	(103)
	Imprese	12,0	88,0	100,0	(25)
	Lavoro autonomo	70,0	30,0	100,0	(10)
	Lavoro dipendente	5,2	94,8	100,0	(58)
	Lav. dipendente pubblico	32,4	67,6	100,0	(37)

Al generale consenso sui provvedimenti di rigore fa da contraltare una ben più ampia articolazione delle posizioni sui singoli temi che indicano, più nello specifico, il concetto di austerità di bilancio. Come già illustrato in precedenza ne sono stati individuati nove: tre di questi rappresentano le entrate del bilancio pubblico, altri sei le uscite. Il tema più presente sulle testate nel 1992 (quello sul quale è possibile rilevare un numero maggiore di valutazioni, qualunque esse siano, rispetto agli altri temi) è quello delle privatizzazioni, seguito dalla previdenza, dalla spesa pubblica e dalla sanità. Nel 2011 il tema più presente è quello della previdenza, con patrimoniale e privatizzazioni a seguire (tabella 19).

Tabella 19 - Presenza di valutazioni sugli indicatori specifici dell'austerità di bilancio (1992-2011) (%)

Tema	1992 (N = 986)			2011 (N = 1266)		
	Valutaz. presente	Valutaz. assente	Tot.	Valutaz. presente	Valutaz. assente	Tot.
Gettito fiscale	5,3	94,7	100,0	0,4	99,6	100,0
Patrimoniale	7,5	92,5	100,0	16,7	83,3	100,0
Privatizzazioni	17,0	83,0	100,0	11,1	88,9	100,0
Spesa pubblica	12,7	87,3	100,0	6,8	93,2	100,0
Welfare	4,9	95,1	100,0	4,7	95,3	100,0
Sanità	11,1	88,9	100,0	2,0	98,0	100,0
Previdenza	15,9	84,1	100,0	20,5	79,5	100,0
Istruzione	0,6	99,4	100,0	1,2	98,8	100,0
App. amministrat.	//	//	//	9,9	90,1	100,0

NOTE:

- a) Il tema "apparato amministrativo" è stato esaminato soltanto per il 2011.

Di seguito sono riportate le tabelle relative ai temi le cui valutazioni sono presenti in almeno il 3% dei casi. Sul lato delle entrate, nel 1992 si registra una maggioranza di valutazioni favorevoli all'aumento del gettito fiscale, ma soprattutto un generale consenso sull'inopportunità di ridurlo (tabella 20).

Tabella 20 -Valutazioni sul gettito fiscale (1992) (%)

Valutazioni sul gettito fiscale	%
Favorevole all'aumento	63,5
Favorevole alla riduzione	1,9
Posizione intermedia	34,6
Totale	100,0
(N)	(52)

NOTE:

- a) Nel 2011 le valutazioni sono rilevate in meno del 3% dei casi.

Le valutazioni sulla patrimoniale sono rilevate in maggior misura nel 2011 rispetto al 1992³⁶. Il favore verso l'imposta patrimoniale è maggioritario, rispetto alle altre posizioni, sia nel 1992 che nel 2011. In quest'ultimo anno vi è una maggiore presenza delle posizioni

³⁶ La patrimoniale è qui intesa nel senso più ampio del termine, e comprende pertanto anche le posizioni sulle imposte per l'abitazione principale e sui patrimoni mobiliari come i conti correnti.

intermedie, che in larga misura riguardano chi intende esentare i patrimoni meno consistenti (l’abitazione principale, i patrimoni stimati in meno di un certo valore, le proprietà di chi ha redditi bassi, e così via) dal pagamento di tale imposta. Sia nel 1992 che nel 2011 “l’Unità” e “la Repubblica” sono più favorevoli rispetto al “Corriere della Sera” sull’opportunità della patrimoniale. In particolare, per “l’Unità” sembra essere un provvedimento ineludibile per affrontare la situazione economica, con nessun caso che si esprime contro l’introduzione di questa imposta (tabella 21). Inoltre è interessante notare il favore per la stessa, nel 2011, da parte del mondo dell’impresa: anche se tale imposta è destinata a colpire gli abbienti più di altre categorie, gli industriali tendono a considerarla un’opzione valida, in coerenza con il loro sostegno alle politiche di austerità (tabella 22).

Tabella 21 – Valutazioni sulla patrimoniale, per testata (1992-2011) (%)

Anno	Valutazioni sulla patrimoniale	Testata			
		Corriere della Sera	la Repubblica	l’Unità	Totale
1992	Posizione favorevole	50,0	60,7	79,2	63,5
	Posizione contraria	31,8	21,4		17,6
	Posizione intermedia	18,2	17,9	20,8	18,9
	Totale	100,0	100,0	100,0	100,0
	(N)	(22)	(28)	(24)	(74)
2011	Posizione favorevole	41,1	50,8	50,0	47,2
	Posizione contraria	24,7	11,9	8,8	15,1
	Posizione intermedia	34,2	37,3	41,3	37,7
	Totale	100,0	100,0	100,0	100,0
	(N)	(73)	(59)	(80)	(212)

NOTE:

- a) Le posizioni intermedie sulla patrimoniale sono in larghissima misura valutazioni di chi suggerisce l’introduzione di tale imposta soltanto per i grandi patrimoni.
- b) V. nota a piè pagina n. 36.

Tabella 22 – Valutazioni sulla patrimoniale, per professione (1992-2011) (%)

Anno	Professione	Valutazioni sulla patrimoniale				
		Posizione favorevole	Posizione contraria	Posizione intermedia	Tot.	(N)
1992	Giornalisti	37,5	50,0	12,5	100,0	(8)
	Politici	65,0	10,0	25,0	100,0	(20)
	Esperti	60,0	35,0	5,0	100,0	(20)
	Imprese	66,7		33,3	100,0	(3)
	Sindacati	73,9		26,1	100,0	(23)
2011	Giornalisti	43,5	21,7	34,8	100,0	(23)
	Politici	41,7	17,7	40,6	100,0	(96)
	Esperti	40,6	21,9	37,5	100,0	(32)
	Imprese	56,0	12,0	32,0	100,0	(25)
	Sindacati	62,9		37,1	100,0	(35)
	Altro	100,0			100,0	(1)

NOTE:

- a) V. nota a), tabella 5.
- b) V. nota a), tabella 21.
- c) V. nota a piè pagina n. 36.

Il tema delle privatizzazioni è comprensibilmente più dibattuto nel 1992 rispetto al 2011, giacché all’inizio degli anni Novanta lo stato deteneva il capitale di un numero consistente di imprese³⁷. Le posizioni favorevoli sono largamente maggioritarie in entrambi gli anni. Sono sostenute con più forza dal “Corriere della Sera” e da “la Repubblica”, mentre il quotidiano “l’Unità” è più propenso a esibire opinioni critiche, in particolare nel 2011 (tabella 23).

Tabella 23 – Valutazioni sulle privatizzazioni, per testata (1992-2011) (%)

Anno	Valutazioni sulle privatizzazioni	Testata			
		Corriere della Sera	la Repubblica	l’Unità	Totale
1992	Posizione favorevole	94,2	96,2	76,1	89,9
	Posizione contraria	1,4		15,2	4,8
	Posizione intermedia	4,3	3,8	8,7	5,4
	Totale	100,0	100,0	100,0	100,0
	(N)	(69)	(53)	(46)	(168)
2011	Posizione favorevole	98,3	81,8	31,2	71,4
	Posizione contraria		3,0	56,2	20,0
	Posizione intermedia	1,7	15,2	12,5	8,6
	Totale	100,0	100,0	100,0	100,0
	(N)	(59)	(33)	(48)	(140)

³⁷ Sono inclusi i giudizi sulle dismissioni del patrimonio immobiliare dello stato.

Sul versante delle uscite del bilancio sono largamente prevalenti le posizioni critiche verso la spesa pubblica, nel 2011 ancor più che nel 1992, con un'articolazione tra le testate che vede le posizioni contrarie espresse in maggior misura da "la Repubblica" in entrambi i periodi.

Tabella 24 - Valutazioni sulla spesa pubblica, per testata (1992-2011) (%)

Anno	Valutazioni sulla spesa pubblica	Testata			
		Corriere della Sera	La Repubblica	L'Unità	Totale
1992	Posizione favorevole				
	Posizione contraria	75,7	83,7	73,3	77,6
	Posizione intermedia	24,3	16,3	26,7	22,4
	Totale	100,0	100,0	100,0	100,0
	(N)	(37)	(43)	(45)	(125)
2011	Posizione favorevole	2,6	3,2	18,8	5,8
	Posizione contraria	92,3	96,8	81,2	91,9
	Posizione intermedia	5,1			2,3
	Totale	100,0	100,0	100,0	100,0
	(N)	(39)	(31)	(16)	(86)

Tuttavia, inoltrandosi più nello specifico si evidenziano posizioni apparentemente incoerenti con i dati della tabella precedente. Se, infatti, sulla spesa pubblica prevalgono posizioni contrarie, sui capitoli principali che la compongono le valutazioni sono più articolate. Le posizioni di favore verso il welfare (inteso in senso generale) sono maggioritarie sia nel 1992 che nel 2011 (tabella 25).

Tabella 25 - Valutazioni sulla spesa per il welfare (1992-2011) (%)

Anno	Valutazioni sulla spesa per il welfare	%
1992	Posizione favorevole	79,2
	Posizione contraria	18,8
	Posizione intermedia	2,1
	Totale	100,0
	(N)	(48)
2011	Posizione favorevole	91,7
	Posizione contraria	8,3
	Posizione intermedia	0,0
	Totale	100,0
	(N)	(60)

Due degli indicatori che descrivono il concetto di stato sociale, ovvero spesa sanitaria e spesa previdenziale, registrano un numero di casi considerevole per ciascuna delle posizioni previste. Nel 1992, i giudizi di contrarietà sulla spesa sanitaria sono presenti prevalentemente sul “Corriere della Sera” e su “la Repubblica” (tabella 26). Le valutazioni sono differenti anche tra le professioni e i partiti. Le posizioni critiche sono in maggior parte presenti tra le imprese e gli esperti; quelle favorevoli dal Pds e tra i sindacati (tabelle 27 e 28).

Tabella 26 – Valutazioni sulla spesa sanitaria, per testata (1992) (%)

Valutazioni sulla spesa sanitaria	Testata			
	Corriere della Sera	la Repubblica	l'Unità	Totale
Posizione favorevole	18,2	14,3	61,0	40,4
Posizione contraria	68,2	75,0	30,5	49,5
Posizione intermedia	13,6	10,7	8,5	10,1
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0
(N)	(22)	(28)	(59)	(109)

NOTE:

a) Nel 2011 le valutazioni sono rilevate in meno del 3% dei casi.

Tabella 27 – Valutazioni sulla spesa sanitaria, per professione (1992) (%)

Professione	Valutazioni sulla spesa sanitaria				
	Posizione favorevole	Posizione contraria	Posizione intermedia	Totale	(N)
Giornalisti		100,0		100,0	(5)
Politici	48,7	35,9	15,4	100,0	(39)
Esperti	22,2	72,2	5,6	100,0	(18)
Imprese	5,0	90,0	5,0	100,0	(20)
Sindacati	84,2		15,8	100,0	(19)
Altro	50,0	50,0		100,0	(8)

NOTE:

a) V. nota a), tabella 5.

Tabella 28 – Valutazioni sulla spesa sanitaria, per partito (1992) (%)

Valutazioni sulla spesa sanitaria	Partito	
	Pds	Altri partiti
Posizione favorevole	77,8	37,5
Posizione contraria	11,1	50,0
Posizione intermedia	11,1	12,5
Totale	100,0	100,0
N	(18)	(8)

NOTE:

- a) “Altri partiti” accorpa le modalità: “Partiti di maggioranza”, “Rifondazione comunista e altri partiti di sinistra”, “Pri”, “Altri di opposizione” (v. tabella 6). L'accorpamento si deve all'esiguità del numero dei casi.

L'articolazione delle opinioni sulla spesa previdenziale è molto simile a quella sulla spesa sanitaria. La tabella 29 mostra una preminenza delle valutazioni contrarie con percentuali identiche tra il 1992 e il 2011 (53,5%), con una marcata differenza tra i quotidiani che vede “Corriere della Sera” e “la Repubblica” più propensi, rispetto a “l'Unità”, alla critica verso la spesa previdenziale. Tra le categorie professionali, in entrambi i periodi le posizioni favorevoli sono più presenti tra i politici e i sindacati, le posizioni contrarie tra le imprese, gli esperti e i giornalisti (tabella 30).

Tabella 29 – Valutazioni sulla spesa previdenziale, per testata (1992-2011) (%)

Anno	Valutazioni sulla spesa previdenziale	Testata			
		Corriere della Sera	la Repubblica	l'Unità	Totale
1992	Posizione favorevole	15,4	25,0	57,1	36,9
	Posizione contraria	71,8	60,4	38,6	53,5
	Posizione intermedia	12,8	14,6	4,3	9,6
	Totale	100,0	100,0	100,0	100,0
	(N)	(39)	(48)	(70)	(157)
2011	Posizione favorevole	28,8	31,6	66,7	37,7
	Posizione contraria	59,5	61,1	27,8	53,5
	Posizione intermedia	11,7	7,4	5,6	8,8
	Totale	100,0	100,0	100,0	100,0
	(N)	(111)	(95)	(54)	(260)

Tabella 30 - Valutazioni sulla spesa previdenziale, per professione (1992-2011) (%)

Anno	Professione	Valutazioni sulla spesa previdenziale				
		Posizione favorevole	Posizione contraria	Posizione intermedia	Tot.	(N)
1992	Giornalisti		100,0		100,0	(11)
	Politici	51,9	32,7	15,4	100,0	(52)
	Esperti	12,5	75,0	12,5	100,0	(24)
	Imprese	8,1	86,5	5,4	100,0	(37)
	Sindacati	86,2	6,9	6,9	100,0	(29)
	Altro		100,0		100,0	(4)
2011	Giornalisti	22,5	62,5	15,0	100,0	(40)
	Politici	49,0	40,4	10,6	100,0	(104)
	Esperti	9,8	82,9	7,3	100,0	(41)
	Imprese	10,0	90,0		100,0	(30)
	Sindacati	90,9	3,0	6,1	100,0	(33)
	Altro	8,3	83,4	8,3	100,0	(12)

NOTE:

a) V. nota a), tabella 5.

I quattro indicatori del concetto di stato sociale (spesa per il welfare, spesa sanitaria, spesa previdenziale, spesa per l'istruzione) sono stati rappresentati attraverso un indice sintetico con l'obiettivo di delineare i giudizi dei soggetti sulla spesa sociale nella sua totalità e non più sui singoli servizi dei quali essa si compone. La tabella 31 evidenzia un sostanziale equilibrio tra le posizioni favorevoli e le posizioni contrarie alla spesa sociale nel 1992, mentre nel 2011 le posizioni favorevoli sono leggermente superiori a quelle contrarie. In entrambi i periodi "l'Unità" è più orientata rispetto agli altri quotidiani a considerare positivamente la spesa sociale. Dal 1992 al 2011 i giudizi favorevoli sul welfare aumentano in tutti e tre i quotidiani.

Tabella 31 – Valutazioni sulla spesa sociale (indice sintetico), per testata (1992-2011) (%)

Anno	Valutazioni sulla spesa sociale (indice sintetico)	Testata			
		Corriere della Sera	la Repubblica	l'Unità	Totale
1992	Posizione favorevole	21,6	27,3	68,9	46,7
	Posizione intermedia	11,8	14,5	3,8	8,5
	Posizione contraria	66,7	58,2	27,4	44,8
	Totale	100,0	100,0	100,0	100,0
	(N)	(51)	(55)	(106)	(212)
2011	Posizione favorevole	32,5	36,3	79,6	47,6
	Posizione intermedia	15,0	11,8	3,2	10,5
	Posizione contraria	52,5	52,0	17,2	41,9
	Totale	100,0	100,0	100,0	100,0
	(N)	(120)	(102)	(93)	(315)

NOTE:

- a) “Valutazioni sulla spesa sociale” è un indice che sintetizza le variabili “Spesa per il welfare”, “Spesa sanitaria”, “Spesa previdenziale” e “Spesa per l’istruzione”. Alle modalità “Posizione favorevole”, “Posizione intermedia” e “Posizione contraria” di ognuna di queste variabili sono stati assegnati, rispettivamente, i valori “2”, “1” e “0”, e per ogni caso della base di dati che ha espresso una valutazione su almeno uno degli indicatori succitati è stata calcolata la media aritmetica tra questi valori. L’indice è una variabile con tre modalità: “Posizione contraria”, “Posizione intermedia”, “Posizione favorevole”.

Infine, un’ulteriore categoria di spesa indicata nella ricerca è quella relativa all’apparato dello stato, in primis gli enti locali. L’indicatore, impiegato soltanto per il 2011, è stato individuato per coprire la discussione sulla riduzione dei costi dei livelli intermedi di amministrazione, in primo luogo le province. Il 90% dei soggetti che esprimono una valutazione è favorevole a una riduzione di tali costi (tabella 32).

Tabella 32 – Valutazioni sulla riduzione dell’apparato amministrativo dello stato (2011) (%)

Valutazioni sulla riduzione dell’apparato statale	%
Posizione favorevole	90,4
Posizione contraria	6,4
Posizione intermedia	3,2
Totale	100,0
(N)	(125)

NOTE:

- a) Il tema “apparato amministrativo” è stato esaminato soltanto per il 2011.

3.2.2 L'austerità dei consumi

L'insieme dei provvedimenti di politica economica volti a contenere l'inflazione è uno degli aspetti in cui si articola il concetto di austerità (cfr. cap. 1.1). Le politiche di disinflazione si pongono l'obiettivo di comprimere la domanda interna, e quindi i consumi di beni e servizi, per mantenere i prezzi più bassi rispetto ai paesi concorrenti con lo scopo di guadagnare margini di competitività sui mercati esteri. Su questo modello di crescita, trainato dalle esportazioni, s'impernia la politica economica della Germania fin dal secondo dopoguerra. Il cosiddetto "neomercantilismo" è caratterizzato da una crescita dei salari nominali più contenuta rispetto a quella della produttività per tenere bassi i consumi e l'inflazione, nonché dalla possibilità, insita nella partecipazione all'unione monetaria, di eludere una rivalutazione della sua moneta rispetto agli altri paesi dell'eurozona (Cesaratto e Stirati, 2011). Un'unione monetaria, o comunque un cambio fisso, agisce pertanto come uno strumento che, impedendo la svalutazione esterna, obbliga i paesi che lo adottano a stimolare la competitività attraverso la svalutazione interna, con politiche sul lato dell'offerta come la flessibilizzazione del mercato del lavoro (Armingeon e Baccaro, 2012).

Nella prima metà del 1992, il tasso d'inflazione in Italia sfiorava il 6 per cento annuo (Ciampi, 1992, p. 331), e il presupposto fondamentale per abbatterla risiedeva nella stabilità della lira all'interno della banda stretta dello SME (*ivi*, p. 332). Non sorprende, dunque, che il tema dell'inflazione fosse molto più dibattuto nel 1992 rispetto al 2011, in un contesto economico-sociale più complicato e con un tasso d'inflazione inferiore al 3 per cento³⁸. La tabella 33 mostra la presenza dei temi sulle

³⁸ Fonte dei dati sull'inflazione: database OECD. Link: <https://data.oecd.org/price/inflation-cpi.htm>

testate considerate. Nel 2011 vi è una copertura scarsa su tutti i temi ad eccezione del mercato del lavoro, che tra gli argomenti qui esaminati è quello meno dibattuto nel 1992.

Tabella 33 - Presenza di valutazioni sugli indicatori di austerità dei consumi (1992-2011) (%)

Tema	1992 (N = 986)			2011 (N = 1266)		
	Valutaz. presente	Valutaz. assente	Tot.	Valutaz. presente	Valutaz. assente	Tot.
Inflazione	17,6	82,4	100,0	0,6	99,4	100,0
Salari	12,6	87,4	100,0	1,8	98,2	100,0
Scala mobile	16,9	83,1	100,0	//	//	100,0
Tasso di cambio	18,2	81,8	100,0	//	//	100,0
Mercato d. lavoro	0,9	99,1	100,0	14,8	85,2	100,0

NOTE:

- a) I temi "scala mobile" e "tasso di cambio" sono stati esaminati soltanto per il 1992.

Le tabelle successive riguardano i temi le cui valutazioni sono rilevate in almeno il 3% dei casi. Lo sfavore verso l'inflazione nel 1992 è predominante, con oltre il 98% di valutazioni critiche. Un dato che si spiega con la contrarietà verso l'aumento dei prezzi da parte sia delle imprese che dei sindacati, dal momento che un'alta inflazione nuoce sia alla competitività dell'industria che al potere d'acquisto dei salari (tabella 34).

Tabella 34 - Valutazioni sull'inflazione (1992) (%)

Valutazioni sull'inflazione	%
Posizione anti inflazione (senza motivazione)	80,5
Posizione anti inflazione e pro impresa	10,9
Posizione anti inflazione e pro lavoro	6,9
Posizione pro inflazione	1,7
Totale	100,0
(N)	(174)

NOTE:

- a) Per "anti inflazione e pro impresa" si intendono tutte le valutazioni critiche nei confronti dell'inflazione motivate con la necessità di non danneggiare la competitività delle imprese; per "anti inflazione e pro lavoro" si fa riferimento alle posizioni critiche verso l'inflazione in quanto essa ridurrebbe il potere d'acquisto dei salari.
- b) Per il 2011 le valutazioni sull'inflazione sono state rilevate in meno del 3% dei casi.

Sul tema dei salari reali (ovvero i salari nominali depurati dal tasso d'inflazione) vi è una spaccatura a metà tra chi sostiene l'aumento o la difesa delle retribuzioni dei lavoratori e chi ne auspica la moderazione o la riduzione. "l'Unità" è il quotidiano più incline a rappresentare posizioni favorevoli alla difesa dei salari, "la Repubblica" è la testata più orientata verso il favore per la moderazione salariale, e infine il "Corriere della Sera" è significativamente più propenso, rispetto agli altri due quotidiani, ad auspicare la riduzione del salario reale (tabella 35).

Tabella 35 - Valutazioni sui salari reali, per testata (1992) (%)

Valutazione sui salari reali	Testata			
	Corriere della Sera	la Repubblica	l'Unità	Totale
Favorevole all'aumento		5,0	1,3	1,6
Favorevole alla difesa/non riduzione	7,4	30,0	71,4	50,8
Favorevole al blocco/moderazione	18,5	35,0	16,9	20,2
Favorevole alla riduzione	74,1	30,0	10,4	27,4
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0
(N)	(27)	(20)	(77)	(124)

NOTE:

- a) Per il 2011 le valutazioni sui salari reali sono state rilevate in meno del 3% dei casi.

Le posizioni di sostegno all'abolizione della scala mobile, un tema di cruciale importanza nell'estate del 1992, sono complessivamente maggioritarie ma prevedibilmente più presenti su "la Repubblica" e sul "Corriere della Sera" rispetto a "l'Unità" (tabella 36). Spicca la prevalenza delle valutazioni che rientrano nella modalità "l'abolizione della scala mobile è necessaria, ma non desiderabile" tra i sindacati (tabella 37). Il superamento dell'indicizzazione automatica dei salari all'inflazione coincise con una travagliata discussione in seno alle organizzazioni sindacali che si concluse con la firma del segretario della CGIL, Bruno Trentin, all'accordo con il governo e Confindustria, giustificato con la volontà di evitare una nuova crisi di governo in un momento difficile per

il paese e con l'esigenza di tenere uniti i sindacati (Trentin, 1994, pp. 165-181).

Tabella 36 - Valutazioni sulla scala mobile, per testata (1992) (%)

Valutazioni sulla scala mobile	Testata			
	Corriere della Sera	la Repubblica	l'Unità	Totale
Favorevole all'abolizione	66,1	80,8	41,5	56,3
L'abolizione della s.m. è necessaria, ma non desiderabile	11,9		15,9	12,0
Contrario all'abolizione	22,0	19,2	42,7	31,7
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0
(N)	(59)	(26)	(82)	(167)

NOTE:

- a) Il tema è stato esaminato soltanto nel 1992.

Tabella 37 - Valutazioni sulla scala mobile, per professione (1992) (%)

Professione	Valutazioni sull'abolizione della scala mobile				
	Favorevole all'abolizione	L'abolizione è necessaria, ma non desiderabile	Contrario all'abolizione	Tot.	(N)
Giornalisti	85,7	7,1	7,1	100,0	(14)
Politici	42,6	11,1	46,3	100,0	(54)
Esperti	79,2	8,3	12,5	100,0	(24)
Imprese	100,0			100,0	(18)
Sindacati	34,6	21,2	44,2	100,0	(52)
Altro	80,0		20,0	100,0	(5)

NOTE:

- a) V. nota a), tabella 5.
b) V. nota a), tabella 36.

La politica del tasso di cambio è un altro argomento centrale nel contesto della crisi finanziaria del 1992. La volontà della Banca d'Italia di mantenere la lira nello SME e la speculazione sulle valute in seguito al referendum danese su Maastricht sono stati i fattori che hanno originato il dibattito sull'opportunità di procedere a una svalutazione della moneta. Le posizioni contrarie, largamente prevalenti, sono dovute principalmente al timore dell'inflazione. Le altre valutazioni si dividono equamente tra i favorevoli alla svalutazione e i possibilisti, ma la

maggioranza di questi ultimi ritiene che la svalutazione debba seguire, e non precedere, il risanamento del bilancio pubblico (tabella 38).

Tabella 38 - Valutazioni sulla svalutazione della lira e, per ogni valutazione, motivazioni delle stesse (1992) (%)

Valutazioni sulla svalutazione	%		
Posizione favorevole	15,6	Motivazioni	%
		Migliora la competitività delle imprese	17,9
		Migliora la situazione economica complessiva	14,3
		Entrambe le motivazioni	10,7
		Altre motivazioni	14,3
		Non esprime una motivazione	42,8
		Totale	100,0
		(N)	(28)
Posizione contraria	68,7	Motivazioni	%
		Ci farebbe venir meno agli obblighi comunitari	4,1
		Provocherebbe inflazione	22,0
		Entrambe le motivazioni	3,2
		Altre motivazioni	6,5
		Non esprime una motivazione	64,2
		Totale	100,0
		(N)	(123)
Posizione intermedia	15,6	Motivazioni	%
		Dev'essere subordinata al risanamento economico	64,2
		Altre motivazioni	17,9
		Non esprime una motivazione	17,9
		Totale	100,0
		(N)	(28)
Totale (N)	100,0 (179)		

NOTE:

- a) Il tema è stato esaminato soltanto nel 1992.

Sul tema del mercato del lavoro il dibattito di fine 2011 è incentrato soprattutto sulla possibile abolizione dell'articolo 18 dello statuto dei lavoratori. Benché non di primaria importanza nell'azione politica dei governi Berlusconi e Monti, il tema ha guadagnato una crescente copertura mediatica anche a causa della posizione di Pietro Ichino all'interno del Pd, tra i maggiori promotori della *flexicurity* d'ispirazione

danese. In ogni modo, le posizioni contrarie alle politiche di maggiore flessibilizzazione sono prevalenti, in particolare sul quotidiano “l’Unità” (tabella 39).

Tabella 39 – Valutazioni sulla flessibilità nel mercato del lavoro, per testata (2011) (%)

Valutazioni sulla flessibilità nel mercato del lavoro	Testata			
	Corriere della Sera	la Repubblica	l’Unità	Totale
Posizione favorevole	32,3	23,8	2,5	17,6
Posizione favorevole, ma assicurando copertura sociale (es.: modello danese)	21,5	23,8	13,7	18,7
Posizione contraria	46,2	52,4	83,8	63,6
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0
(N)	(65)	(42)	(80)	(187)

NOTE:

- a) Per il 1992, le valutazioni sulla flessibilità nel mercato del lavoro sono state rilevate in meno del 3% dei casi.

In definitiva, analogamente a quanto rilevato sull’austerità di bilancio, anche le valutazioni sull’austerità dei consumi evidenziano uno scarto tra il generale consenso sulla necessità di attuare politiche disinflazionistiche e la profonda spaccatura sulle tematiche più specifiche, ovvero sugli strumenti adoperati per perseguire lo scopo condiviso.

3.3 «Ce lo chiede l’Europa!»

L’Unione Europea è la cornice istituzionale all’interno della quale si situano i provvedimenti di austerità attuati in Italia. La concezione dell’Europa come un vincolo esterno che limita gli spazi di manovra della politica economica italiana risale almeno agli anni Cinquanta del secolo scorso (Gualtieri, 2009, cfr. cap. 1.2), ma l’evento che rappresentò un «punto di svolta decisivo per la politica monetaria italiana e per il suo

impegno con l'Europa» fu senz'altro l'adesione al sistema monetario europeo nel 1979 (Dyson e Featherstone, 2003). In seguito, con il Trattato di Maastricht nel 1992 e soprattutto con l'adozione dell'euro nel 1999, il processo di cessione di sovranità economica agli organismi dell'Unione Europea è stato ulteriormente rafforzato, giacché i governi dei paesi appartenenti all'unione monetaria non dispongono più delle leve della politica monetaria e valutaria e hanno margini limitati di movimento nell'ambito della politica di bilancio.

Da alcuni anni, l'espressione «ce lo chiede l'Europa» è stata spesso impiegata dai politici, dai giornalisti, dagli economisti, e più in generale da diversi settori della società, per giustificare alcune scelte di politica economica adottate dal governo italiano. I periodi storici del 1992 e del 2011, che corrispondono a due crisi finanziarie con altrettante risposte nel segno del risanamento di bilancio, ben si prestano a un'analisi delle argomentazioni che i soggetti che esprimono le valutazioni esaminate nella ricerca esibiscono a sostegno dei provvedimenti di austerità. A tal fine sono stati individuati cinque indicatori, due dei quali analizzati in entrambi i periodi (vincoli europei, motivazioni per l'austerità), uno per il 1992 (motivazioni per le posizioni contrarie alla svalutazione), e due per il 2011 (costituzionalizzazione del pareggio di bilancio, euro).

La tabella 40 mostra la presenza delle posizioni esplicite sui vincoli europei. Nel 2011 le valutazioni sul tema sono state espresse nel 4,6% dei casi, contro il 2,4% del 1992. Riguardo ai soli articoli che riportano valutazioni sul tema, chi ritiene che gli obblighi europei vadano rispettati è presente in maggior numero, rispetto ai critici, sia nel 1992 che nel 2011. Nel 2011 le posizioni di favore per i vincoli europei sono presenti in prevalenza sul "Corriere della Sera" e su "la Repubblica", mentre nel 1992 si registra un maggiore equilibrio.

Tabella 40 – Valutazioni sui vincoli europei, per testata (1992-2011) (%)

Anno	Valutazioni sui vincoli europei	Testata			
		Corriere della Sera	la Repubblica	l'Unità	Tot.
1992	È giusto/utile rispettare i vincoli europei	90,9	100,0	88,9	91,7
	I vincoli europei non sono giusti e non bisogna rispettarli	9,1		11,1	8,3
	Totale	100,0	100,0	100,0	100,0
	(N)	(11)	(4)	(9)	(24)
2011	È giusto/utile rispettare i vincoli europei	90,5	81,0	43,8	74,1
	I vincoli europei possono non essere giusti, ma bisogna rispettarli		9,5	18,8	8,6
	I vincoli europei non sono giusti e non bisogna rispettarli	9,5	9,5	37,5	17,2
	Totale	100,0	100,0	100,0	100,0
	(N)	(21)	(21)	(16)	(58)

È lecito immaginare che tra i possibili fattori in grado di orientare i giudizi sui vincoli comunitari vi possa essere il sentimento europeista di chi esprime le valutazioni. La tabella successiva (41) mostra l'esito dell'incrocio tra le variabili "vincoli europei" ed "europeismo". I dati evidenziano che le valutazioni favorevoli ai vincoli comunitari sono connesse a valutazioni europeiste sia nel 1992 che nel 2011, ma nel 1992 in maggior misura che nel 2011. Sebbene il basso numero di casi non consenta di trarre conclusioni generalizzabili, un possibile spunto di riflessione per altre ricerche potrebbe consistere nell'indagare più approfonditamente la relazione tra il sentimento europeista e il favore (o la contrarietà) verso gli impegni sottoscritti in Europa.

Tabella 41 – Valutazioni sui vincoli europei, per valutazioni sull’europeismo (1992-2011) (%)

Anno	Valutazioni sui vincoli europei	Valutazioni sull’europeismo		
		Posizioni europeiste	Posizioni euro-scettiche	Totale
1992	Bisogna rispettare i vincoli europei	100,0		87,5
	Non bisogna rispettare i vincoli europei		100,0	12,5
	Totale (N)	100,0 (7)	100,0 (1)	100,0 (8)
2011	Bisogna rispettare i vincoli europei	71,4		66,7
	Non bisogna rispettare i vincoli europei	28,6	100,0	33,5
	Totale (N)	100,0 (14)	100,0 (1)	100,0 (15)

NOTE:

- a) La modalità “Bisogna rispettare i vincoli europei” della variabile “Valutazioni sui vincoli europei” accorpa le modalità “È giusto/utile rispettare i vincoli europei” e “I vincoli europei possono non essere giusti, ma bisogna rispettarli” della tabella 40.

L’altro indicatore rilevato per entrambi i periodi è relativo alle ragioni fornite per giustificare l’austerità. Come si può verificare dalla tabella 11 del paragrafo precedente, vi sono alcuni soggetti che hanno espresso una posizione favorevole alla riduzione del deficit motivandola con la necessità di rispettare gli impegni europei. Nel 1992 il 25,9% dei favorevoli all’austerità ritiene che il rigore sia necessario a causa degli obblighi europei, mentre nel 2011 la percentuale aumenta al 37,9%, con una distribuzione equilibrata tra le testate in entrambi i periodi considerati (tabella 42). Tali posizioni sono prevalenti tra i soggetti che rientrano nella modalità “altro” (per lo più rappresentanti delle istituzioni sovranazionali) nel 1992, e tra le imprese e i soggetti della modalità “altro” (compreso il presidente della Repubblica) nel 2011 (tabella 43).

Tabella 42 – Valutazioni sulla necessità dell’austerità per rispettare gli impegni contratti in Europa, per testata (1992-2011) (%)

Anno	Bisogna fare austerità per rispettare gli impegni contratti in Europa?	Testata			
		Corriere della Sera	la Repubblica	l’Unità	Totale
1992	Sì	28,8	24,5	22,0	25,9
	No (per altre motivazioni)	71,2	75,5	78,0	74,1
	Totale	100,0	100,0	100,0	100,0
	(N)	(80)	(49)	(41)	(170)
2011	Sì	35,2	40,7	37,0	37,9
	No (per altre motivazioni)	64,8	59,3	63,0	62,1
	Totale	100,0	100,0	100,0	100,0
	(N)	(71)	(81)	(54)	(206)

NOTE:

- a) In “Sì” sono state accorpate le modalità “Gli obblighi comunitari” e “Sia l’emergenza economica che gli obblighi comunitari” della tabella 11; in “No (per altre motivazioni)” sono state accorpate le modalità “L’emergenza economica”, “Altre motivazioni” e “Non esprime una motivazione” della tabella 11.

Tabella 43 – Valutazioni sulla necessità dell’austerità per rispettare gli impegni contratti in Europa, per professione (1992-2011) (%)

Anno	Professione	Bisogna fare austerità per rispettare gli impegni contratti in Europa?			
		Sì	No (per altre motivazioni)	Totale	(N)
1992	Giornalisti	23,3	76,7	100,0	(30)
	Politici	23,2	76,8	100,0	(56)
	Esperti	23,8	76,2	100,0	(42)
	Imprese	33,3	66,7	100,0	(24)
	Sindacati		100,0	100,0	(5)
	Altro	46,2	56,8	100,0	(13)
2011	Giornalisti	23,7	76,3	100,0	(38)
	Politici	36,0	64,0	100,0	(75)
	Esperti	36,4	63,6	100,0	(44)
	Imprese	65,2	34,8	100,0	(23)
	Sindacati		100,0	100,0	(2)
	Altro	45,8	54,2	100,0	(24)

NOTE:

- a) V. nota a), tabella 5.
b) V. nota a), tabella 42.

Un indicatore impiegato soltanto per il 1992 riguarda le motivazioni per la contrarietà alla svalutazione. La tabella 38 del paragrafo precedente mostra sia le valutazioni sulla svalutazione che le motivazioni fornite per ognuna delle tre posizioni espresse. Il 7,3% dei

casi sul totale dei contrari alla svalutazione ritiene che non si debba svalutare a causa degli obblighi europei.

I due indicatori del concetto di vincolo esterno utilizzati soltanto per il 2011 riguardano le valutazioni sulla costituzionalizzazione del pareggio di bilancio e sulla moneta unica.

Il principio del pareggio di bilancio è stato introdotto in Costituzione l'8 maggio 2012. Il nuovo articolo 81 della Carta recepisce le indicazioni del Patto di bilancio o *Fiscal Compact*, ovvero l'articolo 3 del TSCG³⁹. Le posizioni favorevoli sono maggioritarie considerando l'insieme dei tre quotidiani, ma sono espresse prevalentemente dal "Corriere della Sera" (tabella 44), e, forse sorprendentemente, dai politici più che dagli esperti (tabella 45).

Tabella 44 - Valutazioni sulla costituzionalizzazione del pareggio di bilancio, per testata (2011) (%)

Valutazioni sulla costituzionalizzazione del pareggio di bilancio	Testata			
	Corriere della Sera	la Repubblica	l'Unità	Totale
Posizione favorevole	80,6	66,7	30,8	59,7
Posizione contraria	3,2	26,7	61,5	29,2
Posizione intermedia	16,1	6,7	7,7	11,1
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0
(N)	(31)	(15)	(26)	(72)

³⁹ L'art. 3 comma 2 del TSCG recita: «Le regole enunciate al paragrafo 1 producono effetti nel diritto nazionale delle parti contraenti al più tardi un anno dopo l'entrata in vigore del presente trattato tramite disposizioni vincolanti e di natura permanente – preferibilmente costituzionale – o il cui rispetto fedele è in altro modo rigorosamente garantito lungo tutto il processo nazionale di bilancio [...]».

Gli articoli della Costituzione interessati dalla modifica sono i numeri 81, 97, 117 e 119. L'articolo 81, nella sua nuova formulazione, recita: «Lo Stato assicura l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico. Il ricorso all'indebitamento è consentito solo al fine di considerare gli effetti del ciclo economico e, previa autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, al verificarsi di eventi eccezionali. Ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte». Al seguente link sono disponibili i testi dell'articolo 81 sia nella formulazione nuova che in quella precedente: <http://www.governo.it/costituzione-italiana/parte-seconda-ordinamento-della-repubblica/titolo-i-il-parlamento/2852>

Tabella 45 - Valutazioni sulla costituzionalizzazione del pareggio di bilancio, per professione (2011) (%)

Professione	Valutazioni sulla costituzionalizzazione del pareggio di bilancio				
	Posizione favorevole	Posizione contraria	Posizione intermedia	Tot.	(N)
Giornalisti	60,0	20,0	20,0	100,0	(5)
Politici	61,3	25,8	12,9	100,0	(31)
Esperti	21,1	63,2	15,8	100,0	(19)
Imprese	100,0	80,0		100,0	(7)
Sindacati	100,0			100,0	(1)
Altro	100,0			100,0	(9)

NOTE:

a) V. nota a), tabella 5.

La moneta unica rappresenta l'atto conclusivo del progetto di unificazione monetaria avviato con lo SME nel 1979. Tra i vincoli europei è il più difficilmente reversibile e per questo motivo è il più cogente. Le valutazioni favorevoli alla moneta unica sono largamente maggioritarie (tabella 46).

Tabella 46 - Valutazioni sulla moneta unica (2011) (%)

Valutazioni sull'euro	%
Posizione favorevole	93,7
Posizione contraria	1,8
Posizione intermedia	4,5
Totale	100,0
(N)	(111)

3.4 Le scelte di rigore tra vincoli europei e retorica dell'emergenza

Nelle pagine che seguono si verifica la fondatezza o l'insussistenza dell'ipotesi proposta, mettendo in relazione le variabili che rappresentano i concetti portanti di questo lavoro: austerità e vincolo esterno. Nella tabella 8 sono stati schematizzati gli indicatori relativi all'austerità in coerenza con l'articolazione di questa nozione nei due aspetti che la sostanziano, ovvero il bilancio dello stato e i consumi di

beni e servizi. Sul lato del bilancio sono stati individuati indicatori generali e specifici: i primi riguardano le valutazioni sull'austerità dal punto di vista della politica macroeconomica, i secondi toccano singole tematiche. Gli indicatori del concetto di vincolo esterno descritti nel paragrafo precedente sono stati sintetizzati in un indice che si presenta con due modalità: presenza di una valutazione favorevole sui vincoli europei, e assenza di tale valutazione. Il vincolo esterno non è, naturalmente, l'unica possibile determinante dell'austerità. Un fattore che potrebbe prevedibilmente influire sull'accettazione di politiche spesso impopolari è l'interpretazione della situazione economica e finanziaria di un paese in termini di emergenza. A tal proposito è stato predisposto un indicatore per appurare quanto incide il clima d'opinione emergenziale sulle motivazioni per il risanamento, nonché per controllare la relazione tra il vincolo esterno e l'austerità.

L'indicatore di austerità più generale impiegato nella ricerca non riguarda un mero aspetto di politica economica, bensì uno dei principali meccanismi comunicativi adoperati per motivare le scelte di rigore: la necessità, o per meglio dire l'inevitabilità, di tali provvedimenti, ovvero l'impossibilità di individuare un'alternativa ad essi. Come si può evincere dai dati esposti nella tabella 11, le valutazioni sulla necessità o meno dell'austerità sono presenti in circa un caso su sei in entrambi i periodi considerati. Tra questi, chi ritiene che il rigore sia inevitabile è presente in misura nettamente superiore rispetto a chi rifiuta esplicitamente questa narrazione dei fatti. Di conseguenza, le valutazioni verso i vincoli europei influiscono limitatamente su questo indicatore, in quanto sia i favorevoli che i non favorevoli a tali vincoli assumono la prospettiva della necessità del risanamento. Tuttavia, mentre nel 1992 i sostenitori dell'inevitabilità delle politiche di rigore si distribuiscono quasi equamente tra favorevoli e non favorevoli ai vincoli europei con una prevalenza dei primi di circa 1,6 punti percentuali sui secondi, nel

2011 si registra un divario un po' più marcato (5,1 punti percentuali). Conclusioni simili si possono trarre dall'osservazione della relazione tra l'inevitabilità del rigore e le valutazioni sull'emergenza economica: chi interpreta la situazione economica in termini emergenziali è più incline, rispetto a chi non la interpreta in tale ottica, a far sua la lettura dell'austerità inevitabile, con uno scarto che nel 2011 è leggermente più marcato rispetto al periodo precedente (4,3 punti percentuali contro 2,4).

La politica di bilancio è un indicatore generale di austerità che, rispetto a quello appena menzionato, attiene a una sfera puramente economica. Per definizione (cfr. cap 1.1) l'austerità di bilancio implica la riduzione del disavanzo pubblico. Le valutazioni su questo argomento, pertanto, afferiscono alla politica macroeconomica senza entrare nel merito delle misure da implementare. Una conseguenza della poca specificità di questo tema è la bassa variabilità che si evince dai dati riportati nella tabella 9: tutti i soggetti che esprimono una valutazione sulla politica di bilancio sono a favore della riduzione del deficit nel 1992, mentre nel 2011 vi sono alcuni casi che si pronunciano in altra maniera, ossia per la stabilizzazione del disavanzo. Se, quindi, nel 1992 né il vincolo esterno né l'emergenza economica possono influire sulle opinioni sul deficit, nel 2011 chi esprime opinioni favorevoli ai vincoli europei è leggermente più propenso, rispetto a chi non esprime opinioni favorevoli a tali vincoli, a chiedere la riduzione del disavanzo (2,8 punti percentuali di differenza), e lo stesso vale per coloro che leggono la situazione economica in una prospettiva di emergenza rispetto a chi non indica questa chiave di lettura (3,6 punti percentuali di differenza).

La bassa variabilità che i dati appena riportati denotano suggerisce molta cautela nel trarre conclusioni generalizzabili. Tuttavia, sarebbe ugualmente improprio ritenere che le caratteristiche di queste distribuzioni siano prive di significato, perché una delle indicazioni che

emerge dall'osservazione della relazione tra il vincolo esterno e gli indicatori specifici dell'austerità è, per l'appunto, la differenza tra una variabilità poco significativa per quanto concerne gli indicatori generali e una variabilità piuttosto marcata quando si esaminano le valutazioni sulle singole misure di politica economica. Questa differenza riflette un consenso diffuso sull'orientamento complessivo delle politiche da mettere in pratica ma una spaccatura ben più accentuata sui provvedimenti che sostanziano quella direzione intrapresa. In altre parole, da un lato l'accordo sull'opportunità del risanamento rinforza l'opinione dominante sull'austerità e quindi sull'inadeguatezza di una possibile uscita keynesiana dalla crisi, e dall'altro lato le divisioni sulle singole scelte da attuare rispecchiano la divergenza degli interessi tra una categoria sociale e l'altra, tra una forza politica e l'altra.

Le tabelle che seguono mettono in relazione le valutazioni sui vincoli europei e quelle sulla situazione di emergenza con gli indicatori specifici dell'austerità di bilancio. Questi ultimi sono sintetizzati da due indici che rappresentano le due componenti del bilancio dello stato: le entrate (i cui indicatori sono: gettito fiscale, patrimoniale, privatizzazioni) e le uscite (i cui indicatori sono: spesa pubblica, welfare, sanità, previdenza, istruzione, apparato amministrativo)⁴⁰.

Le tabelle 47 e 48 mostrano le valutazioni sulle entrate poste in relazione con la variabile sul vincolo esterno nel primo caso e sull'emergenza economica nel secondo caso. In primo luogo va rimarcato che nel 1992 circa il 78% dei casi si esprime in favore di un aumento delle entrate, con una differenza di oltre 20 punti percentuali rispetto al 57% riferito al 2011. Il divario potrebbe spiegarsi con la differenza tra i contesti economici dei due periodi esaminati. Nel 2011,

⁴⁰ Ciascuno dei due indici è una variabile che si articola in tre modalità: favorevole, contrario, posizione intermedia. Con "favorevole" s'intende favorevole all'aumento delle entrate per l'indice delle entrate, e favorevole alla riduzione delle uscite per l'indice delle uscite. Dunque rientrano in "favorevole" le posizioni favorevoli alla riduzione del disavanzo pubblico.

a quattro anni dall'inizio della crisi finanziaria globale e dopo circa vent'anni di politica economica all'insegna del rigore di bilancio, è comprensibile che l'auspicio di nuove tasse non incontrasse lo stesso favore del 1992, in una situazione sociale meno problematica. E lo stesso può dirsi per le privatizzazioni, invocate in entrambi gli anni ma con più vigore nel 1992, quando lo stato deteneva la proprietà di numerose imprese. Inoltre, e questo è probabilmente il fattore che chiarisce meglio lo scarto di 20 punti percentuali poc'anzi menzionato, nel 1992 il fabbisogno dello stato sfiorava l'11% del reddito nazionale, oltre 8 punti le soglie previste dai parametri di Maastricht.

Chi ha posizioni favorevoli verso i vincoli europei è più propenso, rispetto a chi non evidenzia tale favore, a pronunciarsi per una riduzione del disavanzo pubblico attraverso un aumento delle entrate (tabella 47). La differenza tra i primi e i secondi è di quasi 15 punti percentuali nel 1992 e di oltre 25 punti percentuali nel 2011. Di converso, chi è non favorevole ai vincoli europei è molto più orientato a una posizione di contrarietà verso l'aumento delle entrate, nel 1992 come nel 2011, ma anche in questo caso con uno scarto più marcato in questo secondo periodo. Le posizioni sui vincoli europei influenzano, quindi, le valutazioni sulle entrate di bilancio, e nel 2011 quest'influenza è un po' più accentuata.

Ponendo come variabile indipendente la presenza (o meno) di una lettura della situazione economica in termini emergenziali (tabella 48), si nota una similitudine e una differenza rispetto alla distribuzione della tabella 47. La differenza è relativa al periodo del 1992: chi ritiene che l'Italia si trovi in una situazione di emergenza non invoca un maggior rigore fiscale rispetto ai casi che rientrano nella modalità "no". La similitudine riguarda, invece, il 2011: i favorevoli all'aumento delle entrate sono maggiormente presenti tra chi ritiene che il paese sia in

emergenza, con una differenza praticamente identica - 25 punti percentuali - rispetto alla relazione osservata nella tabella 47.

Tabella 47 - Relazione tra valutazioni favorevoli ai vincoli europei e riduzione del deficit di bilancio attraverso l'aumento delle entrate (indice sintetico) (1992-2011) (%)

Anno	Valutazione favorevole ai vincoli europei	Valutazione sulla riduzione del deficit di bilancio attraverso l'aumento delle entrate (indice sintetico)				
		Favorevole	Intermedia	Contraria	Tot.	(N)
1992	Presente	92,9	7,1		100,0	(14)
	Assente	77,5	16,7	5,8	100,0	(258)
	Totale	78,3	16,2	5,5	100,0	(272)
2011	Presente	80,0	14,3	5,7	100,0	(35)
	Assente	54,6	28,2	17,2	100,0	(291)
	Totale	57,4	26,7	16,0	100,0	(326)

NOTE:

- a) "Valutazione favorevole ai vincoli europei" è un indice che sintetizza: le modalità "È giusto/utile rispettare i vincoli europei" e "I vincoli europei non sono giusti e non bisogna rispettarli" della variabile "Posizione sui vincoli europei" (v. tabella 40); la modalità "Sì" della variabile ricodificata "Bisogna fare austerità per rispettare gli impegni contratti in Europa?" (v. tabella 42); la modalità "Posizione favorevole" della variabile "Valutazioni sulla costituzionalizzazione del pareggio di bilancio" (v. tabella 45); la modalità "Posizione favorevole" della variabile "Valutazioni sulla moneta unica" (v. tabella 46); le modalità "Ci farebbe venir meno agli obblighi comunitari" e "Entrambe le motivazioni" della variabile "Valutazioni sulla svalutazione della lira e, per ogni valutazione, motivazioni delle stesse" (v. tabella 38). È stato costruito un indice additivo poi ricodificato con le due modalità "Presente" e "Assente".
- b) "Valutazione sulla riduzione del deficit di bilancio attraverso l'aumento delle entrate" è un indice che sintetizza le variabili "Valutazioni sul gettito fiscale", "Valutazioni sulla patrimoniale", "Valutazioni sulle privatizzazioni". Alle modalità "Posizione favorevole", "Posizione intermedia" e "Posizione contraria" di ognuna di queste variabili sono stati assegnati, rispettivamente, i valori "0", "1" e "2", e per ogni caso della base di dati che ha espresso una valutazione su almeno uno degli indicatori succitati è stata calcolata la media aritmetica tra questi valori. L'indice è una variabile con tre modalità: "favorevole" (ad aumentare le entrate) quando la media è compresa tra 0 e 0,50; "intermedia" quando la media è compresa tra 0,51 e 1,49; "contraria" quando la media è compresa tra 1,50 e 2.

Tabella 48 – Relazione tra valutazioni sulla situazione di emergenza economica e riduzione del deficit di bilancio attraverso l'aumento delle entrate (indice sintetico) (1992-2011) (%)

Anno	L'Italia è in una situazione di emergenza economica?	Valutazione sulla riduzione del deficit di bilancio attraverso l'aumento delle entrate (indice sintetico)				
		Favorevole	Intermedia	Contraria	Tot.	(N)
1992	Sì	76,5	23,5		100,0	(51)
	No	78,7	14,5	6,8	100,0	(221)
	Totale	78,3	16,2	5,5	100,0	(272)
2011	Sì	79,5	15,4	5,1	100,0	(39)
	No	54,4	28,2	17,4	100,0	(287)
	Totale	57,4	26,7	16,0	100,0	(326)

NOTE:

a) V. nota b), tabella 47.

La relazione mostrata nella tabella 47 potrebbe essere influenzata dalle posizioni che i soggetti esprimono sulla presenza o meno di una situazione di emergenza. A questo proposito nella tabella 49 è stata introdotta una variabile di controllo. Si può notare che, sia nel 1992 che nel 2011, chi esprime una posizione favorevole ai vincoli europei e all'aumento delle entrate è in maggior misura un soggetto che non identifica come emergenziale la situazione economica italiana (17 punti percentuali di differenza nel 1992 e 11 nel 2011). Il basso numero di casi, comunque, consente di trarre soltanto conclusioni approssimative e di offrire un suggerimento per successivi approfondimenti.

Tabella 49 – Relazione tra valutazioni favorevoli ai vincoli europei e riduzione del deficit di bilancio attraverso l'aumento delle entrate (indice sintetico), controllata con le valutazioni sulla situazione di emergenza (1992-2011) (%)

Anno	L'Italia è in una situazione di emergenza economica?	Valutaz. favorevole ai vincoli europei	Valutazione sulla riduzione del deficit di bilancio attraverso l'aumento delle entrate (indice sintetico)				
			Fav.	Int.	Cont.	Tot.	(N)
1992	Sì	Presente	83,3	16,7		100,0	(6)
		Assente	75,6	24,4		100,0	(45)
		Totale	76,5	23,5		100,0	(51)
	No	Presente	100,0			100,0	(8)
		Assente	78,0	15,0	7,0	100,0	(213)
		Totale	78,7	14,5	6,8	100,0	(221)
	Totale	Presente	92,9	7,1		100,0	(14)
		Assente	77,5	16,7	5,8	100,0	(258)
		Totale	78,3	16,2	5,5	100,0	(272)
2011	Sì	Presente	71,4	28,6		100,0	(7)
		Assente	81,2	12,6	6,2	100,0	(32)
		Totale	79,5	15,4	5,1	100,0	(39)
	No	Presente	82,1	10,8	7,1	100,0	(28)
		Assente	51,4	30,1	18,5	100,0	(259)
		Totale	54,4	28,2	17,4	100,0	(287)
	Totale	Presente	80,0	14,3	5,7	100,0	(35)
		Assente	54,6	28,2	17,2	100,0	(291)
		Totale	57,4	26,7	15,9	100,0	(326)

NOTE:

a) V. nota a), tabella 47.

b) V. nota b), tabella 47.

Le tabelle 50 e 51 evidenziano le valutazioni sulle uscite del bilancio messe in relazione prima con la variabile sul vincolo esterno e poi con la variabile sull'emergenza economica. Rispetto alle valutazioni sulla riduzione del deficit attraverso un aumento delle entrate (tabella 47), per ciò che concerne le spese vi è una più marcata spaccatura tra i favorevoli e i contrari a ridurre le uscite, con percentuali simili tra i due periodi per tutte e tre le modalità: poco più della metà dei casi si dichiara favorevole ai tagli, e circa un terzo degli stessi si mostra contrario. Una possibile chiave di lettura di questi dati risiede nella natura delle *issues* che compongono le uscite del bilancio pubblico. In particolare, i temi della sanità e della previdenza si prestano facilmente alla nascita di controversie tra chi sostiene la necessità di una riduzione di questi

capitoli di spesa e chi vi si oppone, o ne auspica perfino l'aumento. Da un lato vi è la narrazione dello stato sociale generoso, che per troppo tempo «ha dato tutto a tutti»⁴¹ e che dunque sarebbe diventato insostenibile. A quest'interpretazione, prevalente tra i sostenitori più intransigenti del rigore di bilancio, si oppongono le categorie sociali e le forze politiche (sindacati e Pds/Pd) che hanno più interesse di altri a sostenere il *welfare state*. Malgrado il principale partito della sinistra non possa certo considerarsi estraneo alle politiche di rigore anche sul lato delle spese, è comunque indiscutibile che la pluralità di anime che convivono all'interno del Pds prima e del Pd più di recente abbiano favorito un dibattito su questi argomenti.

Le posizioni di sostegno o di opposizione alla riduzione delle spese sono espresse in misura notevolmente diversa tra i favorevoli e i non favorevoli ai vincoli europei (tabella 50). In entrambi i periodi considerati, i primi sono più orientati rispetto ai secondi ad auspicare i tagli alle spese (e, di riflesso, i non favorevoli ai vincoli sono più inclini a esprimere posizioni di contrarietà alla riduzione delle uscite). Se nel 1992 lo scarto tra le modalità "presente" e "assente" è di oltre 48 punti percentuali per i favorevoli ai tagli e di oltre 34 per i contrari, questo divario si assottiglia a circa 25 punti percentuali per i favorevoli e 23 per i contrari nel 2011. Diversamente dalle entrate del bilancio, quindi, nel periodo più recente si registra un'influenza minore (ma in ogni caso presente e significativa) dei vincoli esterni sulle valutazioni sul deficit, segno che alcuni sostenitori dei vincoli europei non hanno accolto tutte le direttive delle istituzioni comunitarie ritenendo, probabilmente, che alcune di queste fossero troppo gravose in una situazione sociale meno serena rispetto al 1992.

⁴¹ L'espressione fu coniata nel 1992 dal presidente del Consiglio, Giuliano Amato, in un'intervista rilasciata a "la Repubblica". «La mia idea non è che dobbiamo far pagare tutti di più, ma che sia necessario avviare una trasformazione del servizio sanitario. Non possiamo continuare con la pratica di voler dare tutto a tutti, che poi significa dare a tutti pessimi servizi». Scalfari E., *Amato, dopo di me si apre il baratro*, "la Repubblica", 28 settembre 1992.

L'interpretazione in termini emergenziali della situazione economica influenza le valutazioni sulle uscite del bilancio in entrambi i periodi, anche se in minor misura rispetto ai vincoli europei (tabella 51). Nel 1992 questa influenza è più significativa rispetto al 2011, quando la differenza tra chi ritiene che vi sia un'emergenza e gli altri, nell'ambito dei favorevoli ai tagli, è di soli 8 punti percentuali. In considerazione anche della tabella 48, che per il 1992 non evidenzia alcuna influenza dell'interpretazione emergenziale della crisi sulle entrate del bilancio, si può dunque sostenere che la variabile relativa alla situazione di emergenza ha un'influenza complessivamente minore, rispetto ai vincoli europei, sulle ragioni addotte per giustificare le politiche di risanamento.

Tabella 50 - Relazione tra valutazioni favorevoli ai vincoli europei e riduzione del deficit di bilancio attraverso la riduzione delle uscite (indice sintetico) (1992-2011) (%)

Anno	Valutazione favorevole ai vincoli europei	Valutazione sulla riduzione del deficit di bilancio attraverso la riduzione delle uscite (indice sintetico)				
		Favorevole	Intermedia	Contraria	Totale	(N)
1992	Presente	100,0			100,0	(12)
	Assente	51,6	13,9	34,4	100,0	(273)
	Totale	53,7	13,3	33,0	100,0	(285)
2011	Presente	78,0	8,5	13,6	100,0	(59)
	Assente	53,5	10,0	36,5	100,0	(389)
	Totale	56,7	9,8	33,5	100,0	(448)

NOTE:

- a) V. nota a), tabella 47.
- b) "Valutazione sulla riduzione del deficit di bilancio attraverso la riduzione delle uscite" è un indice che sintetizza le variabili "Valutazioni sulla spesa pubblica", "Valutazioni sulla spesa per il welfare", "Valutazioni sulla spesa sanitaria", "Valutazioni sulla spesa previdenziale", "Valutazioni sulla spesa per l'istruzione", "Valutazioni sulla riduzione dell'apparato amministrativo". Alle modalità "Posizione contraria", "Posizione intermedia" e "Posizione favorevole" di ognuna di queste variabili sono stati assegnati, rispettivamente, i valori "0", "1" e "2", esclusa la variabile sull'apparato amministrativo i cui valori assegnati sono "0" per "posizione favorevole" e "2" per posizione contraria". Per ogni caso della base di dati che ha espresso una valutazione su almeno uno degli indicatori succitati è stata calcolata la media aritmetica tra questi valori. L'indice è una variabile con tre modalità: "favorevole" (a ridurre le uscite) quando la media è compresa tra 0 e 0,50; "intermedia" quando la media è compresa tra 0,51 e 1,49; "contraria" quando la media è compresa tra 1,50 e 2.

Tabella 51 – Relazione tra valutazioni sulla situazione di emergenza economica e riduzione del deficit di bilancio attraverso la riduzione delle uscite (indice sintetico) (1992-2011) (%)

Anno	L'Italia è in una situazione di emergenza economica?	Valutazione sulla riduzione del deficit di bilancio attraverso la riduzione delle uscite (indice sintetico)				
		Favorevole	Intermedia	Contraria	Totale	(N)
1992	Sì	72,2	20,4	7,4	100,0	(54)
	No	49,4	11,7	39,0	100,0	(231)
	Totale	53,7	13,3	33,0	100,0	(285)
2011	Sì	63,9	14,8	21,3	100,0	(61)
	No	55,6	9,0	35,4	100,0	(387)
	Totale	56,7	9,8	33,5	100,0	(448)

NOTE:

a) V. nota b), tabella 50.

Nella tabella 57 si introduce la variabile relativa alla situazione di emergenza per controllare la relazione tra i vincoli europei e le valutazioni sulle uscite di bilancio. È possibile fare considerazioni analoghe a quelle già proposte per la tabella 49: chi esprime una posizione favorevole ai vincoli europei e alla riduzione delle uscite è prevalentemente un soggetto che non identifica come emergenziale la situazione economica italiana. Anche in questo caso è opportuno ribadire che le conclusioni tratte non possono essere nient'altro che un primo passo per ulteriori indagini.

Tabella 52 – Relazione tra valutazioni favorevoli ai vincoli europei e riduzione del deficit di bilancio attraverso la riduzione delle uscite (indice sintetico), controllata con le valutazioni sulla situazione di emergenza (1992-2011) (%)

Ann o	L'Italia è in una situazione di emergenza?	Valutaz. favorevole ai vincoli europei	Valutazione sulla riduzione del deficit di bilancio attraverso la riduzione delle uscite (indice sintetico)				
			Fav.	Int.	Cont.	Tot.	(N)
1992	Sì	Presente	100,0			100,0	(7)
		Assente	68,1	23,4	8,5	100,0	(47)
		Totale	72,2	20,4	7,4	100,0	(54)
	No	Presente	100,0			100,0	(5)
		Assente	48,2	12,0	39,8	100,0	(226)
		Totale	49,4	11,7	38,9	100,0	(231)
	Totale	Presente	100,0			100,0	(12)
		Assente	51,6	14,0	34,4	100,0	(273)
		Totale	53,7	13,3	33,0	100,0	(285)
2011	Sì	Presente	69,2	15,4	15,4	100,0	(13)
		Assente	62,5	14,6	22,9	100,0	(48)
		Totale	63,9	14,8	21,3	100,0	(61)
	No	Presente	80,4	6,6	13,0	100,0	(46)
		Assente	52,2	9,4	38,4	100,0	(341)
		Totale	55,6	9,0	35,4	100,0	(387)
	Totale	Presente	78,0	8,5	13,5	100,0	(59)
		Assente	53,5	10,0	36,5	100,0	(389)
		Totale	56,7	9,8	33,5	100,0	(448)

NOTE:

a) V. nota a), tabella 47.

b) V. nota b), tabella 50.

Le tabelle seguenti mostrano le relazioni tra due indicatori dell'austerità dei consumi e le valutazioni prima sui vincoli europei e in seguito sull'emergenza economica. Per il 1992 è stato selezionato l'indicatore sulla scala mobile perché consente di tener conto di valutazioni che riguardano, nello stesso tempo, sia la politica salariale che la politica sull'inflazione. Per il 2011 è stato selezionato l'indicatore che concerne le valutazioni sulla flessibilità nel mercato del lavoro, giacché, al di là della sua indiscutibile importanza, è l'unico tra i cinque indicatori di austerità dei consumi che in questo periodo presenta valutazioni in oltre il 3% del campione, mentre è poco presente nel 1992 (cfr. tabella 33).

Nelle tabelle 53 e 54 si osservano le relazioni tra le valutazioni sui vincoli europei e le valutazioni sulla scala mobile nel primo caso, e tra le

valutazioni sulla situazione di emergenza e la scala mobile nel secondo caso. Da entrambe le relazioni si desume un'influenza della variabile indipendente sulla dipendente. I favorevoli ai vincoli europei sono sensibilmente più propensi a esprimersi per l'abolizione della scala mobile rispetto ai non favorevoli a tali vincoli (46 punti percentuali di differenza che scendono a 33,5 accorpando le modalità "favorevole all'abolizione" e "l'abolizione è necessaria ma non desiderabile") (tabella 53). Coloro i quali leggono la situazione economica in una prospettiva di emergenza sono più inclini a esporsi per l'abolizione della scala mobile rispetto agli altri soggetti (la differenza è di 25 punti percentuali che scende a 16 accorpando le prime due modalità della variabile sulla scala mobile) (tabella 54).

Tabella 53 – Relazione tra valutazioni favorevoli ai vincoli europei e valutazioni sulla scala mobile (1992) (%)

Valutazione favorevole ai vincoli europei	Valutazioni sulla scala mobile				
	Favorevole all'abolizione	L'abolizione della s.m. è necessaria, ma non desiderabile	Contrario all'abolizione	Totale	(N)
Presente	100,0			100,0	(9)
Assente	53,8	12,7	33,5	100,0	(158)
Totale	56,3	12,0	31,7	100,0	(167)

NOTE:

a) V. nota a), tabella 47.

Tabella 54 – Relazione tra valutazioni sulla situazione di emergenza economica e valutazioni sulla scala mobile (1992) (%)

L'Italia è in una situazione di emergenza economica?	Valutazioni sulla scala mobile				
	Favorevole all'abolizione	L'abolizione della s.m. è necessaria, ma non desiderabile	Contrario all'abolizione	Totale	(N)
Sì	77,8	3,7	18,5	100,0	(27)
No	52,1	13,6	34,3	100,0	(140)
Totale	56,3	12,0	31,7	100,0	(167)

Nelle tabelle 55 e 56 si osservano le relazioni tra le valutazioni sui vincoli europei e le valutazioni sulla flessibilità nel mercato del lavoro e tra le valutazioni sulla situazione di emergenza e quelle sulla flessibilità.

Anche in questo caso, da entrambe le relazioni si desume un'influenza della variabile indipendente sulla dipendente. Chi si pronuncia in favore dei vincoli europei è più incline, rispetto ai non favorevoli, a invocare maggiore flessibilità del lavoro (50 punti percentuali di differenza) (tabella 55). Chi sostiene che l'Italia si trovi in una situazione di emergenza economica è più orientato, rispetto a chi non evidenzia questa posizione, a chiedere maggiore flessibilità (33 punti percentuali di differenza) (tabella 56).

Tabella 55 – Relazione tra valutazioni favorevoli ai vincoli europei e valutazioni sulla flessibilità nel mercato del lavoro (2011) (%)

Valutazione favorevole ai vincoli europei	Valutazioni sulla flessibilità nel mercato del lavoro (favorevole/contrario a una maggiore flessibilità)			
	Favorevole	Contrario	Totale	(N)
Presente	83,3	16,7	100,0	(12)
Assente	33,1	66,9	100,0	(175)
Totale	36,4	63,6	100,0	(187)

NOTE:

- a) V. nota a), tabella 47.
- b) "Favorevole" accorpa le modalità "Posizione favorevole" e "Posizione favorevole, ma assicurando copertura sociale (es.: modello danese)" della tabella 39.

Tabella 56 – Relazione tra valutazioni sulla situazione di emergenza economica e valutazioni sulla flessibilità nel mercato del lavoro (2011) (%)

L'Italia è in una situazione di emergenza economica?	Valutazioni sulla flessibilità nel mercato del lavoro (favorevole/contrario a una maggiore flessibilità)			
	Favorevole	Contrario	Totale	(N)
Sì	66,7	33,3	100,0	(15)
No	33,7	66,3	100,0	(172)
Totale	36,4	63,6	100,0	(187)

NOTE:

- a) V. nota b), tabella 55.

I dati esposti nelle tabelle precedenti attestano la presenza di una relazione tra le motivazioni esibite a sostegno del rigore di bilancio e le opinioni sugli impegni contratti in sede europea. I provvedimenti di austerità vengono propugnati, difesi e giustificati con più frequenza dai sostenitori dei vincoli europei rispetto a chi non si esprime in favore di

tali vincoli. L'ipotesi proposta trova dunque un riscontro nell'analisi empirica. Questa relazione sussiste in entrambi i periodi esaminati (1992 e 2011), per ciascuno dei due obiettivi a cui mirano le politiche di austerità (severità di bilancio e disinflazione), e nel caso del bilancio per ognuna delle due parti che lo compongono (entrate e uscite). Anche l'interpretazione in termini di emergenza della situazione economica italiana è un elemento in grado di influire sulle motivazioni in favore dell'austerità. Tuttavia, in ognuna delle tabelle mostrate in questo paragrafo si arguisce che tale relazione è meno intensa rispetto a quella che esiste tra vincoli europei e austerità.

Conclusioni

Il percorso di rafforzamento delle istituzioni dell'Unione Europea negli ultimi quarant'anni è stato scandito da alcune tappe fondamentali i cui esiti sono di stretta attualità. Tra i momenti principali di questo cammino si possono riconoscere l'introduzione del Sistema Monetario Europeo (1979), la firma del Trattato di Maastricht (1992), l'adozione dell'euro (1999), la sottoscrizione del Patto di bilancio (2012). Il complesso di questi accordi costituisce il «vincolo esterno» alla produzione delle politiche pubbliche dei paesi europei, l'elemento che impone loro la disciplina monetaria e di bilancio che, soprattutto nell'Europa mediterranea, non si riusciva a ottenere attraverso le dinamiche politiche nazionali (Featherstone, 2001).

È senz'altro vero che, pur in presenza di vincoli all'azione dei governi nazionali, questi ultimi non hanno perso del tutto il loro potere decisionale. Sarebbe però inappropriato derubricare il ruolo dei vincoli europei a mere cornici, nemmeno particolarmente cogenti, entro le quali gli esecutivi possono adattarsi con ampi margini. Chi si attesta su simili posizioni focalizza la sua attenzione sull'importantissima tematica della distribuzione del reddito tra i gruppi che compongono la società: aumentare o ridurre le disuguaglianze, drenare risorse dalle tasse o dalle spese, trasferire denaro da un'area all'altra o da una categoria sociale all'altra di un paese, hanno certamente una enorme rilevanza politica, economica e sociale. Tuttavia, un discorso di questo tenore non terrebbe conto del fatto che la politica macroeconomica di un paese è un

fattore che, più di tanti altri, determina il modo in cui la ricchezza si distribuisce nella società. Non poter disporre della leva del tasso di cambio per ripristinare la competitività sui mercati esteri comporta la necessità di tenere bassi i prezzi dei beni, quindi dei costi d'impresa, quindi dei salari. Non poter ricorrere al deficit per stimolare la domanda aggregata in una fase di recessione economica non può che aggravare la crisi e far calare ulteriormente la produzione e l'occupazione. Soprattutto in un contesto economico come quello che vive l'Europa da alcuni anni, i vincoli alle politiche economiche dei governi assumono un'importanza cruciale.

Le restrizioni imposte dall'Europa sono state un espediente retorico molto utile per classi politiche e governi che si sono avvalsi di un comodo alibi per attuare politiche impopolari (Serricchio, 2011, p. 154). A ben vedere, è proprio la formulazione del concetto di vincolo esterno nella visione di Guido Carli che lo prevede (cfr. cap. 1.2): se esistono obblighi comunitari da rispettare è per via del fatto che settori delle *élites* economiche e politiche italiane hanno delegato alcune funzioni a un'entità esterna perché la disciplina della moneta e il rigore nel bilancio che s'intendevano perseguire non sono graditi alla maggior parte degli elettori. Questa prospettiva pone un grosso interrogativo sul ruolo della legittimazione elettorale, e quindi della democrazia rappresentativa: se votare per un partito anziché un altro produce in ogni caso degli esiti di *policy* che devono tener conto di rilevanti vincoli imposti da istituzioni non soggette a un controllo democratico, allora perché votare? Il quesito, che posto in questi termini svela anche una sua carica provocatoria, non è certo avulso dal dibattito in corso sul ruolo dell'Europa. Chi si considera euroscettico, infatti, vuole recuperare margini di democrazia attraverso il ritorno alla completa autonomia degli stati nazionali. Chi si ritiene europeista auspica l'integrazione tra i

paesi dell'Unione Europea per poter scegliere, attraverso il voto, l'indirizzo politico da perseguire. Queste posizioni, apparentemente opposte, hanno in comune il non certo marginale obiettivo di accrescere il potere decisionale delle istituzioni legittimate dagli elettori.

L'analisi della relazione tra il vincolo esterno e l'austerità ha confermato l'ipotesi sulla quale è stato organizzato questo lavoro: opinioni favorevoli ai vincoli europei si associano a opinioni favorevoli al rigore dei conti sia sul versante delle entrate che sul lato delle uscite, nonché alla moderazione salariale e alla flessibilità del mercato del lavoro, due tematiche che si collocano all'interno del concetto di austerità dei consumi. Il riscontro è evidente sia nel 1992 che nel 2011, con intensità maggiore o minore in un periodo rispetto all'altro a seconda degli indicatori considerati. Anche un altro degli elementi che potenzialmente potrebbe influire sulle opinioni verso l'austerità, ossia l'interpretazione della crisi in termini emergenziali, si associa a valutazioni di sostegno al rigore, ma non per tutti gli indicatori e, comunque, con meno intensità rispetto alle opinioni sui vincoli.

L'osservazione delle relazioni nel precedente capitolo ha altresì evidenziato un consenso trasversale alle testate, ai partiti, alle categorie sociali, sia sull'interpretazione delle cause della crisi che sulla politica macroeconomica da realizzare per fronteggiarla. Al contrario, inoltrandosi sulle più specifiche misure economiche da attuare si rileva un profondo disaccordo. Da un lato, dunque, l'uniformità dei giudizi sul livello "macro" parrebbe confermare le prospettive di chi denuncia un pensiero unico sull'economia, dall'altro lato la spaccatura politica e sociale su alcune *issues* suggerisce considerazioni differenti. Questa differenza sussiste nella misura in cui la sostanziale marginalità del paradigma keynesiano nel pensiero economico non occulta la pluralità degli interessi sociali sui quali si erigono il sistema dei partiti, il sistema

dell'informazione, i gruppi d'interesse. Per la destra e per la sinistra, per il "Corriere" e per "l'Unità", per le imprese e per i sindacati, la crisi economica è la diretta conseguenza dell'aver vissuto al di sopra dei propri mezzi e quindi imputabile agli squilibri della finanza pubblica, la soluzione sta nella riduzione del deficit e del debito dello stato, e anche se i sacrifici sono una medicina amara è necessario e inevitabile sopportarli. Questa lettura, dominante nel 1992, è stata appena scalfita in superficie dopo quasi vent'anni, e le sue implicazioni politiche sono enormi in quanto relega ai margini le interpretazioni differenti su un aspetto della massima rilevanza, quello della politica macroeconomica da implementare per affrontare la recessione. All'accoglimento della rappresentazione liberista e pro austerità delle crisi economiche esaminate nella ricerca si contrappone la divergenza di opinioni sulle tematiche che, nel concreto, incidono sui bilanci delle famiglie, delle imprese e dello stato. Per la maggior parte degli indicatori selezionati vi è una coerenza delle posizioni espresse da chi si colloca ai due lati di una frattura: "l'Unità", i sindacati e i partiti della sinistra sono più orientati a difendere lo stato sociale e a valutare con favore una maggiore tassazione, in particolare sui patrimoni; il "Corriere della Sera", "la Repubblica", le imprese, gli economisti e i partiti della destra sono più inclini ai tagli delle spese, anche sociali, pur di non recuperare risorse dal lato fiscale. In altri termini: tutti d'accordo sulla necessità del risanamento purché a sopportarne i dolorosi oneri siano i cittadini che rientrano nelle *constituencies* elettorali del campo avverso, il che fa tornare alla mente lo slogan con il quale l'ex presidente del Consiglio Monti presentò le severe misure economiche di fine 2011: "rigore ed equità".

L'articolazione delle opinioni sui temi riflette i valori propri della sinistra e della destra, con la prima che si ritrova nella difesa dello stato

sociale e la seconda che si riconosce nella richiesta di un minor carico fiscale. Un punto di rottura nella coerenza tra i valori e le politiche è nel sostegno dell'area della sinistra verso l'austerità. Le riflessioni sulle sinistre che «non fanno le sinistre» sono entrate nel dibattito almeno dai tempi di Tony Blair e Bill Clinton e del loro cammino lungo la “terza via”, e dopo vent'anni sono più attuali che mai. Alla più grave crisi economica dall'epoca della Grande Depressione le sinistre europee non hanno risposto con una chiave di lettura delle cause e una proposta di uscita dalla recessione alternative a quelle dominanti. È lecito chiedersi se il sentimento europeista delle sinistre europee sia stato uno tra i possibili fattori ad averle dissuase dall'approntare una critica all'architettura istituzionale e alle politiche economiche dell'Unione Europea, edificate sul modello ordoliberalista tedesco (cfr. cap. 1.1) e per questo poco compatibili con i valori sui quali le sinistre affondano le radici⁴². Di per sé stessi, l'europeismo e la critica ai vincoli europei potrebbero tranquillamente coesistere. Ma su tali vincoli si fonda l'Unione Europea, che per l'europeismo è un appiglio concreto: superandoli, il castello di carte poggerebbe su ben più fragili fondamenta.

Le testate osservate nella ricerca, analogamente alle aree politiche, denotano un consenso sull'austerità e profonde divisioni sui temi più specifici. Proprio per quest'ultima ragione risulterebbe una forzatura ideologica parlare di “pensiero unico” a proposito di questo spaccato del mondo dell'informazione italiano. Sono probabilmente più appropriate le riflessioni di chi interpreta i media come agenti che stabiliscono lo spettro delle opinioni enunciabili (cfr. cap. 2.2). La stampa italiana sembra aver stabilito una cornice di senso (un *frame*) che delimita i

⁴² Questa interpretazione è contestata da Cazzola (2010, p. 100), secondo il quale una bassa inflazione e un basso debito pubblico sarebbero temi coerenti con i valori della sinistra, e pertanto i vincoli europei avrebbero aiutato tale area politica a perseguire politiche di sinistra.

confini delle opinioni prevalenti e all'interno della quale è senz'altro possibile una diversità, anche profonda, di posizioni su molti temi (Gamson e Modigliani, 1989, p. 4)⁴³. I tre quotidiani selezionati hanno narrato le due crisi in modo uniforme, interpretando il problema in termini di squilibri del bilancio pubblico e suggerendo implicitamente la risposta di *policy*, ovvero il risanamento. Un aspetto interessante che emerge dalla lettura dei dati riguarda le caratteristiche della stampa italiana descritte da Hallin e Mancini (2010), in particolare l'elevato grado di parallelismo politico. Se, per un verso, il fatto che i politici siano la categoria cui le testate riservano più spazio sembrerebbe avvalorare l'analisi dei due studiosi, per un altro verso alcuni indicatori potrebbero suggerire conclusioni diverse. L'aspra critica che i quotidiani (soprattutto "Corriere" e "la Repubblica") riservano al ceto politico nel suo insieme sia nel 1992 che nel 2011 potrebbe tuttavia configurarsi come l'eccezione che conferma la regola, se non altro perché i periodi esaminati corrispondono a due crisi finanziarie e, almeno nel primo caso, di sistema, che non hanno di certo favorito la popolarità della politica presso i cittadini.

Sebbene la relazione tra vincoli europei e politiche di rigore abbia trovato un riscontro in entrambi i periodi esaminati, almeno per quanto concerne gli indicatori generali di austerità nel 2011 si osserva una piccola crepa nel consenso sul risanamento economico, dovuta presumibilmente alla situazione sociale più pesante rispetto al 1992 e all'esigenza (raccolta, comunque, soltanto da "l'Unità") di rappresentare anche le posizioni degli economisti di orientamento keynesiano o critico che in quel periodo iniziavano a farsi strada sui media. Questa crepa si è

⁴³ Entman (1993, p. 55) chiarisce il discorso con un esempio relativo al dibattito sulla prima guerra del Golfo, quando l'articolazione delle posizioni in seno alle *élites* e ai media spaziava dalle sanzioni da comminare all'Iraq all'invasione militare, non prendendo in considerazione opzioni differenti.

lentamente allargata e le interpretazioni della crisi in termini di squilibri causati dai debiti privati e non pubblici hanno via via guadagnato cittadinanza, anche su un quotidiano di orientamento liberista come “Il Sole 24 Ore”.

A cinque anni di distanza dalla crisi del debito, le politiche europee non si discostano significativamente dalla logica dell’austerità. L’operato della BCE, che tenta di arginare la deflazione attraverso tassi d’interesse allo 0,0% e un *quantitative easing* che nel marzo del 2016 è stato portato a 80 miliardi di euro al mese, si scontra con le intransigenti scelte di rigore alle quali la Commissione Europea non intende rinunciare. I vincoli europei sono stati rafforzati e, in linea di principio, impediscono l’attuazione di provvedimenti anti-ciclici.

In qualunque modo si valuti il processo di integrazione europea è plausibile che negli anni a venire, in assenza di una svolta nelle politiche economiche, esso possa subire dei contraccolpi decisivi. I costi sociali dell’austerità sono gravosi: la povertà tende ad aumentare e con essa le disuguaglianze, mentre la quota di reddito nazionale destinata ai salari registra una riduzione (D’Antoni e Nocella, 2015, pp. 55-59). Volgendo lo sguardo ai sistemi politici e alla rappresentanza nelle istituzioni non è irragionevole pensare che la forte crescita dei movimenti populistici in tutta Europa non sia il prodotto anche delle politiche di rigore. Tuttora, non s’intravedono un’alternativa all’austerità e una via d’uscita dalla recessione. In questo stato delle cose, i vincoli comunitari e il concetto stesso di integrazione europea potrebbero essere messi in discussione.

Bibliografia

Alesina A. F., Ardagna S. (2009), *Large Changes in Fiscal Policy: Taxes Versus Spending*, Working Paper n. 15438, Cambridge, National Bureau of Economic Research.

Amoretti F. (2005[1997]), *La comunicazione politica: un'introduzione*, Roma, Carocci.

Armingeon K., Baccaro L. (2012), *Political Economy of the Sovereign Debt Crisis: The Limits of Internal Devaluation*, *Industrial Law Journal*, 41(3), pp. 254-275.

Bagnai A. (2012), *Il tramonto dell'euro: come e perché la fine della moneta unica salverebbe democrazia e benessere in Europa*, Reggio Emilia, Imprimatur.

Bagnai A. (2014), *L'Italia può farcela: equità, flessibilità e democrazia. Strategie per vivere nella globalizzazione*, Milano, il Saggiatore.

Baldwin R., Giavazzi F. (2015), *Introduction*, in Baldwin R., Giavazzi F. (a cura di), *The Eurozone Crisis: A Consensus View of the Causes and a Few Possible Solutions*, London, CEPR Press, pp. 18-60.

Barba A., Pivetti M. (2011), *Changes in income distribution, financial disorder and crisis*, in Brancaccio E., Fontana G. (a cura di), *The Global Economic Crisis. New perspectives on the critique of economic theory and policy*, London and New York, Routledge, pp. 81-98.

Barisione M. (2009), *Comunicazione e società*, Bologna, Il Mulino.

Bell C. V., Entman R. M. (2011), *The Media's Role in America's Exceptional Politics of Inequality: Framing the Bush Tax Cuts of 2001 and 2003*, *The International Journal of Press/Politics*, 16(4), pp. 548-572.

- Bennett L. (1990), *Towards a Theory of Press-State Relations in the United States*, *Journal of Communication*, 40(2), pp. 103-125.
- Berry M. (2016), *No alternative to austerity: how BBC broadcast news reported the deficit debate*, *Media, Culture & Society*, pubblicato online, <http://dx.doi.org/10.1177/0163443715620931>.
- Blyth M. (2013), *Austerity: the history of a dangerous idea*, New York, Oxford University Press.
- Boas T. C., Gans-Morse J. (2009), *Neoliberalism: From New Liberal Philosophy to Anti-Liberal Slogan*, *Studies in Comparative International Development*, 44(2), pp. 137-161.
- Bonefeld W. (2012), *Freedom and the Strong State: On German Ordoliberalism*, *New Political Economy*, 17(5), pp. 633-656.
- Bosco A., McDonnell D. (2012), *Politica in Italia: i fatti dell'anno e le interpretazioni*, Bologna, il Mulino.
- Brancaccio E. (2008), *Deficit commerciale, crisi di bilancio e politica deflazionista*, *Studi economici*, 96(3), pp. 109-128.
- Brancaccio E., Passarella M. (2012), *L'austerità è di destra: e sta distruggendo l'Europa*, Milano, il Saggiatore.
- Brecher J., Costello T. (2001[1995]), *Contro il capitale globale: strategie di resistenza*, Milano, Feltrinelli.
- Cafagna L. (1993), *La grande slavina: l'Italia verso la crisi della democrazia*, Venezia, Marsilio.
- Carli G. (1993), *Cinquant'anni di vita italiana*, Roma, Laterza.
- Cazzola F. (2010), *Qualcosa di sinistra: miti e realtà delle sinistre al governo*, Bologna, Il Mulino.
- Cesaratto S., Stirati A. (2010), *Germany and the European and Global Crises*, *International Journal of Political Economy*, 39(4), pp. 56-85.

- Chomsky N., Herman E. S. (2008[1988]), *La fabbrica del consenso: la politica e i mass media*, Milano, Il Saggiatore.
- Ciampi C. A. (1992), *Considerazioni finali*, in Banca d'Italia, *Assemblea generale ordinaria dei partecipanti. Relazione annuale*, Roma, pp. 321-352.
- Constâncio V. (2014), *The European Crisis and the Role of the Financial System*, *Journal of Macroeconomics*, 39, pp. 250-259.
- Crouch C. (2011), *The Strange Non-Death of Neoliberalism*, Cambridge, Polity Press.
- D'Antoni M., Nocella G. (2015), *Le politiche di austerità: quale impatto sul welfare mediterraneo?*, *Meridiana*, 83, pp. 31-61.
- Daniels P. (1993), *L'Italia e il trattato di Maastricht*, in Hellman S., Pasquino G. (a cura di), *Politica in Italia: i fatti dell'anno e le interpretazioni*, Bologna, il Mulino, pp. 199-218.
- Della Sala V. (1997), *Hollowing out and hardening the state: European integration and the Italian economy*, *West European Politics*, 20(1), pp. 14-33.
- Di Virgilio A., Radaelli C. M. (2013), *Politica in Italia: i fatti dell'anno e le interpretazioni*, Bologna, il Mulino.
- Dow S. C. (2015), *The role of belief in the case for austerity policies*, *The Economic and Labour Relations Review*, 26(1), pp. 29-42.
- Dullien S., Guérot U. (2012), *The long shadow of ordoliberalism: Germany's approach to the euro crisis*, Policy Brief, London, European Council on Foreign Relations.
- Duménil G., Lévy D. (2005), *The Neoliberal (Counter-)Revolution*, in Saad-Filho A., Johnston D. (a cura di), *Neoliberalism: a critical reader*, London, Pluto Press, pp. 9-19.

Dyson K., Featherstone K. (1996), *Italy and EMU as a 'Vincolo Esterno': empowering the technocrats, transforming the state*, South European Society and Politics, 1(2). pp. 272-299.

Dyson K., Featherstone K. (2003[1999]), *The Road to Maastricht*, Oxford, Oxford University Press.

Eco U. (1979), *Obiettività dell'informazione: il dibattito teorico e le trasformazioni della società italiana*, in Eco U., Livolsi M., Panozzo E. (a cura di), *Informazione. Consenso e dissenso*, Milano, Il Saggiatore, pp. 15-33.

Entman R. M (1989), *Democracy Without Citizens: Media and the Decay of American Politics*, Oxford and New York, New York University Press.

Entman R. M. (1993), *Framing: Toward clarification of a fractural paradigm*, Journal of Communication, 43(4), pp. 51-58.

Entman R. M. (2007), *Framing Bias: Media in the Distribution of Power*, Journal of Communication, 57(1), pp. 163-173.

Fazio A. (1993), *Considerazioni finali*, in Banca d'Italia, *Assemblea generale ordinaria dei partecipanti. Relazione annuale*, Roma, pp. 315-340.

Featherstone K. (2001), *The Political Dynamics of the Vincolo Esterno: the Emergence of EMU and the Challenge to the European Social Model*, Queen's Papers on Europeanisation, 6, Queens University of Belfast.

Ferrera M., Gualmini E. (1999), *Salvati dall'Europa?*, Bologna, il Mulino.

Galbraith J. K. (2007[1987]), *Storia dell'economia*, Milano, BUR.

Galbraith J. K. (2010[1954]), *Il grande crollo*, Milano, BUR.

Gamson W. A., Modigliani A. (1989), *Media Discourse and Public Opinion on Nuclear Power: A Constructionist Approach*, American Journal of Sociology, 95(1), pp. 1-37.

George S. (1997), *How to Win the War of Ideas: Lessons from the Gramscian Right*, Dissent, Summer 1997, pp. 47-53.

George S. (2000), *A Short History of Neoliberalism: Twenty Years of Elite Economics and Emerging Opportunities for Structural Change*, in Bello W., Bullard N., Malhotra K. (a cura di), *Global Finance: New Thinking on Regulating Speculative Capital Markets*, London and New York, Zed Books, pp. 27-35.

Giavazzi F., Pagano M. (1988), *The Advantage of Tying One's Hands: EMS Discipline and Central Bank Credibility*, *European Economic Review*, 32, pp. 1055-1082.

Giavazzi F., Pagano M. (1990), *Can Severe Fiscal Contractions Be Expansionary? Tales of Two Small European Countries*, in Blanchard O. J., Fischer S. (a cura di), *NBER Macroeconomics Annual 1990*, Cambridge and London, MIT Press, pp. 75-110.

Ginsborg P. (1998), *L'Italia del tempo presente. Famiglia, società civile, Stato: 1980-1996*, Torino, Einaudi.

Ginsborg P. (a cura di) (1994), *Stato dell'Italia*, Milano, Il Saggiatore-Bruno Mondadori.

Gitlin T. (1980), *The Whole World Is Watching: Mass Media In The Making & Unmaking Of The New Left*, Berkeley, University of California Press.

Gramsci (1977[1975]), *Quaderni del carcere. Volume primo. Quaderni 1-5*, Edizione critica dell'Istituto Gramsci. A cura di Valentino Gerretana, Torino, Giulio Einaudi editore.

Graziani A. (1994), *Economia al bivio*, in Ginsborg P. (a cura di), *Stato dell'Italia*, Milano, Il Saggiatore-Bruno Mondadori, pp. 366-371.

Graziani A. (1998), *Lo sviluppo dell'economia italiana: dalla ricostruzione alla moneta europea*, Torino, Bollati Boringhieri.

Gritti R. (2012), *Frammenti di seconda Repubblica*, Roma, Edizioni Nuova Cultura.

Gros D. (2010), *External versus Domestic Debt in the Euro Crisis*, Ceps Policy Brief n. 243, pp. 1-5.

Grossi G. (2009[2004]), *L'opinione pubblica*, Roma-Bari, Laterza.

Gualtieri R. (2009), *L'Europa come vincolo esterno*, in Craveri P., Varsori A. (2009), *L'Italia nella costruzione europea*, Milano, Franco Angeli, pp. 313-331.

Guerrieri P. (1994), *La collocazione internazionale dell'economia italiana*, in Ginsborg P. (a cura di), *Stato dell'Italia*, Milano, Il Saggiatore-Bruno Mondadori, pp. 379-387.

Gurevitch M., Bennett T., Curran J., Woollacott J. (2005[1982]) (a cura di), *Culture, society and the media*, London and New York, Routledge.

Hall S. (1988), *The Toad in the Garden: Thatcherism among the Theorists*, in Nelson C., Grossberg L. (a cura di), *Marxism and the Interpretation of Culture*, London, Macmillan Education, pp. 35-57.

Hall S. (2005[1982]), *The rediscovery of 'ideology'; return of the repressed in media studies*, in Gurevitch M., Bennett T., Curran J., Woollacott J. (a cura di), *Culture, society and the media*, London and New York, Routledge, pp. 52-86.

Hallin D. C., Mancini P. (2010[2004]), *Modelli di giornalismo: mass media e politica nelle democrazie occidentali*, Roma-Bari, Laterza.

Hardin C. (2014), *Finding the 'Neo' in Neoliberalism*, *Cultural Studies*, 28(2), pp. 199-221.

Hardy J. (2004), *Critical Political Economy of the Media: an introduction*, London and New York, Routledge.

Harvey D. (2007[2005]), *Breve storia del neoliberismo*, Milano, il Saggiatore.

Hellman S., Pasquino G. (1993) (a cura di), *Politica in Italia: i fatti dell'anno e le interpretazioni*, Bologna, il Mulino.

Herndon T., Ash M., Pollin R. (2013), *Does High Public Debt Consistently Stifle Economic Growth? A Critique of Reinhart and Rogoff*, Working Paper n. 322, Political Economy Research Institute, Amherst, Massachusetts.

Jessoula M. (2009), *La politica pensionistica*, Bologna, il Mulino.

Kay J. B., Salter L. (2014), *Framing the cuts: An analysis of the BBC's discursive framing of the ConDem cuts agenda*, *Journalism*, 15(6), pp. 754-772.

Keynes J. M. (2013[1936]), *Teoria generale dell'occupazione, dell'interesse e della moneta*, Novara, UTET.

Klein N. (2010[2007]), *Shock Economy: l'ascesa del capitalismo dei disastri*, Milano, BUR.

Konzelmann S. J. (2014), *The political economics of austerity*, *Cambridge Journal of Economics*, 38(4), pp. 701-741.

Krusich C., Lotti A., Rossi M. (1998), *Le privatizzazioni italiane: una analisi*, *Studi e note di economia*, 1/1998, pp. 111-158.

Ladi S., Tsarouhas D. (2014), *The Politics of Austerity and Public Policy Reform in the EU*, *Political Studies Review*, 12(2), pp. 171-180.

Lapavitsas C. (2005), *Mainstream Economics in the Neoliberal Era*, in Saad-Filho A., Johnston D. (a cura di), *Neoliberalism: a critical reader*, London, Pluto Press, pp. 30-40.

Locke R. M. (1994), *L'abolizione della scala mobile*, in Mershon C., Pasquino G. (a cura di), *Politica in Italia: i fatti dell'anno e le interpretazioni*, Bologna, il Mulino, pp. 233-245.

Losito G. (1996[1993]), *L'analisi del contenuto nella ricerca sociale*, Milano, Franco Angeli.

- Losurdo F. (2014), *Austerità e riforme strutturali nella crisi dell'ordine di Maastricht*, Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale, 4/2014, pp. 581-594.
- Luhmann N. (2000[1996]), *La realtà dei mass media*, Milano, Franco Angeli.
- Maestro Buelga G. (2011), *Diritti e giustizia sociale nell'ordinamento europeo*, in Cantaro A. (a cura di), *Giustizia e diritto nella scienza giuridica contemporanea*, Torino, G. Giappichelli Editore, pp. 173-198.
- Mammarella G. (2008[1974]), *L'Italia contemporanea: 1943-2007*, Bologna, il Mulino.
- Manacorda M. (2004), *Can the Scala Mobile Explain the Fall and Rise in Earnings Inequality in Italy? A Semiparametric Analysis: 1977-1993*, Journal of Labour Economics, 22(3), pp. 585-613.
- Mancini P. (2005[2000]), *Il sistema fragile: i mass media in Italia tra politica e mercato*, Roma, Carocci.
- Mastropaolo A. (2000), *Antipolitica: all'origine della crisi italiana*, Napoli, l'Ancora.
- McBride S., Merolli J. (2013), *Alternatives to austerity? Post-crisis policy advice from global institutions*, Global Social Policy, 13(3), pp. 299-320.
- McDonagh, N. (2014). *Too Powerful to Fail? A critical analysis of the Irish media's framing of finance during the 2009 global economic crisis*, (MA), National University of Ireland, Galway, Galway.
- Mercille J. (2015), *The Political Economy and Media Coverage of the European Economic Crisis: The case of Ireland*, Abingdon and New York, Routledge.
- Mershon C., Pasquino G. (1994) (a cura di), *Politica in Italia: i fatti dell'anno e le interpretazioni*, Bologna, il Mulino.
- Mutz D. C. (1992), *Mass Media and the Depoliticization of Personal Experience*, American Journal of Political Science, 36(2), pp. 483-508.

- Nelson C., Grossberg L. (1988) (a cura di), *Marxism and the Interpretation of Culture*, London, Macmillan Education.
- Nelson T. E., Kinder D. R. (1996), *Issue Frames and Group-Centrism in American Public Opinion*, *The Journal of Politics*, 58(4), pp. 1055-1078.
- Nuti D. M. (1994), *Indicizzazioni e scala mobile*, in Pizzuti F. R. (a cura di), *L'economia italiana dagli anni Settanta agli anni Novanta*, Milano, McGraw-Hill Libri Italia, pp. 307-323.
- Olivito E. (2014), *Crisi economico-finanziaria ed equilibri costituzionali: qualche spunto a partire dalla lettera della Bce al governo italiano*, *rivistaaic.it*, 1/2014.
- Palley T. I. (2005), *From Keynesianism to Neoliberalism: Shifting Paradigms in Economics*, in Saad-Filho A., Johnston D. (a cura di), *Neoliberalism: a critical reader*, London, Pluto Press, pp. 20-29.
- Pastore F. (2010), *Assessing the Impact of Incomes Policy: the Italian Experience*, *International Journal of Manpower*, 31(7), pp. 793-817.
- Reinhart C. M., Rogoff K. S. (2010), *Growth in a Time of Debt*, *American Economic Review*, 100(2), pp. 573-578.
- Rossi S. (2007[1988]), *La politica economica italiana 1968-2007*, Bari, Laterza.
- Rossi S. (2010), *Aspetti della politica economica italiana dalla crisi del 1992-93 a quella del 2008-09*, in *L'economia italiana: modelli, misurazione e nodi strutturali*, Giornata di studio in onore di Guido M. Rey.
- Ryfe D. M. (2006), *Guest editor's introduction: New institutionalism and the news*, *Political Communication*, 23(2), pp. 135-144.
- Saad-Filho A., Johnston D. (a cura di) (2005), *Neoliberalism: a critical reader*, London, Pluto Press.

Schui F. (2014), *Austerity: the great failure*, New Haven, Yale University Press.

Semetko H. A., Valkenburg P. M. (2000), *Framing European Politics: A Content Analysis of Press and Television News*, Journal of Communication, Spring 2000, pp. 93-109.

Serricchio F. (2011), *Perché gli italiani diventano euroscettici*, Pisa, Edizioni Plus.

Simonazzi A. (1994), *La politica monetaria e i suoi vincoli*, in Ginsborg P. (a cura di), *Stato dell'Italia*, Milano, Il Saggiatore-Bruno Mondadori, pp. 406-413.

Slovan J. (2004[1998]), *Elementi di economia*, Bologna, il Mulino.

Strange S. (1995), *The Defective State*, Daedalus, 124(2), pp. 55-75.

Thompson J. B. (1998), *Mezzi di comunicazione e modernità*, Bologna, Il Mulino.

Thorsen D. E., Lie A. (2006) *What is Neoliberalism?*, Oslo, University of Oslo, Department of Political Science,
<http://folk.uio.no/daget/neoliberalism.pdf>.

Trentin B. (1994), *Il coraggio dell'utopia. La sinistra e il sindacato dopo il taylorismo. Un'intervista di Bruno Ugolini*, Milano, Rizzoli.

Varsori A. (2010), *La cenerentola d'Europa, L'Italia e l'integrazione europea dal 1946 ad oggi*, Soveria Mannelli, Rubbettino.

Vitale G. (2000), *Il Sistema Monetario Europeo: un meccanismo «flessibile» per importare credibilità*, Politica economica – Journal of Economic Policy, 3/2000, pp. 305-333.

Williamson J. (1990), *What Washington Means by Policy Reform in Latin America*, Williamson J. (a cura di), *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*, Washington, Institute for International Economics.

Wolf M. (1992), *Gli effetti sociali dei media*, Milano, Bompiani.

Sitografia

<http://archivio.corriere.it/Archivio/interface/landing.html/>
<http://archivio.unita.it/>
<http://archivio.unita.it/>
<http://data.oecd.org/>
<http://ec.europa.eu/>
<http://en.wikipedia.org>
<http://it.wikipedia.org/>
<http://keynesblog.com/>
<http://ricerca.repubblica.it/>
<http://www.adsnotizie.it>
<http://www.bancaditalia.it/>
<http://www.civile.it/>
<http://www.consilium.europa.eu/>
<http://www.consob.it/>
<http://www.corriere.it/>
<http://www.ecn.org/>
<http://www.governo.it/>
<http://www.ilpost.it/>
<http://www.monde-diplomatique.fr/>
<http://www.rivistaaic.it/>
<http://www.senato.it/>
<http://www.treccani.it/>

La data di ultima consultazione di tutti i siti visitati è il 23 maggio 2016.