

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA  
DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE, GIURIDICHE E  
STUDI INTERNAZIONALI

Corso di laurea *Magistrale* in  
SCIENZE DEL GOVERNO E POLITICHE PUBBLICHE



**Austerità e debito pubblico dal XVIII secolo ad  
oggi: evoluzione, impatti e prospettive  
nell'Europa moderna**

*Relatore:* Prof. DANIELE NIGRIS  
*Correlatore:* Prof.ssa KATIA CALDARI

*Laureando:* ENRICO MINGOTTO  
matricola N. 2071949

A.A. 2023/2024

*A mamma e papà,  
luci che da sempre illuminano il mio cammino  
anche quando ogni altra luce si spegne.*

# INDICE

<b>INTRODUZIONE</b> .....	3
<b>I: EVOLUZIONE DEL DIBATTITO SU AUSTERITÀ E DEBITO PUBBLICO</b> .....	7
1.1 Definire l'austerità.....	7
1.1.1 <i>Le tre forme di austerità</i> .....	9
1.2 Sviluppo storico dell'austerità e annesse teorie.....	12
1.2.1 <i>Il contributo degli economisti classici</i> .....	13
1.2.2 <i>Dalla seconda rivoluzione industriale alla Grande Guerra</i> .....	18
1.2.3 <i>Neoliberalismo e austerità espansiva</i> .....	20
1.3 Cos'è diventata l'austerità.....	25
1.3.1 <i>Una teoria economica imperfetta e ideologica come unica via percorribile</i> .....	25
<b>II: L'AUSTERITÀ IN EUROPA NEGLI ULTIMI DECENNI</b> .....	31
2.1 Le cause e le presunte motivazioni delle politiche di austerità.....	33
2.1.1 <i>Stagnazione economica e accumulazione di capitale: le due facce della crisi finanziaria del 2008</i> .....	34
2.1.2 <i>Denaro pubblico alle banche, austerità ai cittadini</i> .....	37
2.2 Casi emblematici: i PIIGS.....	40
2.2.1 <i>Il caso Grecia</i> .....	44
2.3 Analisi di quanto avvenuto in Italia.....	51
2.3.1 <i>L'Italia prima della crisi</i> .....	52
2.3.2 <i>La crisi e l'austerità in Italia</i> .....	56
2.3.3 <i>Gli effetti sociali delle politiche di austerità</i> .....	62
<b>III: ALTERNATIVE ALL'AUSTERITÀ E NUOVE PROSPETTIVE PER L'EUROPA</b> .....	65
3.1 Keynes e il ruolo dello Stato.....	66
3.1.1 <i>Le componenti della domanda aggregata e l'effetto moltiplicatore</i> .....	68
3.2 Krugman e Varoufakīs: due voci alternative alla narrazione dominante.....	70
3.2.1 <i>Krugman e l'appello per una vera politica economica espansiva</i> .....	70

3.2.2 <i>Varoufakis e la metafora del Minotauro</i> .....	77
3.3 <i>Next Generation EU</i> come risposta alla crisi pandemica: presunta rivoluzione nell'Europa dell'austerità? .....	83
3.3.1 <i>Com'è nato il Next Generation EU</i> .....	84
3.3.2 <i>Criticità e condizionalità nell'attuazione del PNRR</i> .....	88
<b>CONCLUSIONI</b> .....	93
<b>BIBLIOGRAFIA</b> .....	95
<b>SITOGRAFIA</b> .....	98
<b>Ringraziamenti</b> .....	99

## INTRODUZIONE

Negli ultimi decenni l'austerità si è inserita come tema cardine nel dibattito economico e politico globale. La crisi finanziaria del 2008 e la successiva crisi del debito sovrano europeo del 2010 hanno rappresentato, in tal senso, un punto di svolta fondamentale dal momento che molti Paesi hanno iniziato ad applicare i principi dell'austerità alle proprie politiche economiche. Tale strategia, avvallata anche da importanti organizzazioni internazionali quali il Fondo Monetario Internazionale e la Banca Centrale Europea, è spesso stata giustificata dalla necessità di ristabilire la fiducia dei mercati finanziari, di garantire la sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche e, soprattutto, agevolare la ripresa economica.

Il presente lavoro si pone l'obiettivo di confutare le argomentazioni citate pocanzi in favore delle politiche di austerità dal momento che esse non solo si sono dimostrate inefficaci nel perseguire i loro obiettivi ma hanno altresì provocato una serie di effetti negativi su diversi settori dell'economia e della società, influenzando la vita di milioni di persone.

Le ragioni che mi hanno spinto ad approfondire questo tema sono molteplici. Il mio interesse personale per questioni inerenti all'economia politica, sviluppatosi anche grazie agli anni di studio presso l'Università degli Studi di Padova, è stato un fattore determinante per la scelta dell'argomento della tesi di laurea. In tal senso, la lettura del libro *L'economia è politica* (2023) di Clara E. Mattei ha fortemente stimolato il mio desiderio di approfondire un tema importante e controverso come l'austerità, anche alla luce delle sue dirette conseguenze sulle nostre vite. Nel corso dei miei studi, inoltre, ho avuto l'opportunità di condurre ricerche personali sulle politiche economiche adottate dagli Stati Uniti in seguito alla crisi finanziaria. Con questa tesi, invece, ho voluto ampliare il mio orizzonte analitico, esplorando con più attenzione quanto avvenuto in Europa e sulle strategie adottate dall'Unione Europea per contrastare gli effetti della recessione.

Nel Capitolo I viene data una definizione di austerità e vengono illustrati gli ambiti della politica economica in cui essa può essere applicata. In seguito, si procede con

una ricostruzione storica inerente al dibattito su austerità e debito pubblico, analizzando a tal proposito le posizioni di diversi economisti dal XVIII secolo ad oggi. Da questa ricostruzione emerge chiaramente che il confronto tra economisti sulla necessità o meno di fare ricorso all'austerità per contenere debito pubblico e *deficit* è molto meno recente di quanto si potrebbe pensare. Nel Capitolo, inoltre, sono inserite molteplici citazioni provenienti dalla letteratura elaborata dagli economisti presi in considerazione, allo scopo di offrire un'analisi fedele in merito alle loro posizioni. Le citazioni in inglese sono state tradotte in italiano per garantire una migliore uniformità e comprensione del testo; nelle note a piè di pagina sono segnate le fonti insieme alle citazioni in lingua originale.

Il Capitolo II offre una panoramica concernente l'implementazione dell'austerità in Europa. Nei primi paragrafi vengono analizzate le cause che hanno condotto alla crisi finanziaria del 2008 e alla successiva crisi del debito sovrano del 2010. In seguito, si prendono in esame le politiche di austerità adottate dal gruppo di Paesi dell'Unione Europea noto come "PIIGS", ossia Portogallo, Irlanda, Italia, Grecia e Spagna, analizzando le conseguenze che tali politiche hanno generato ai suddetti Paesi, con particolare attenzione a quanto avvenuto in Grecia e in Italia. Molte delle analisi prodotte sono affiancate da grafici, la maggior parte dei quali rielaborati tramite Microsoft Excel, i quali svolgono un duplice ruolo. In primo luogo, essi facilitano la comprensione dei temi trattati, rendendo le informazioni più accessibili e immediate. In secondo luogo, i grafici testimoniano l'evidenza empirica su cui si basano le argomentazioni, garantendo che le conclusioni siano ancorate a dati concreti e verificabili.

Infine, nel Capitolo III si propone un'analisi sulle possibili alternative all'austerità in materia di contrasto ad una crisi economica. A tal proposito vengono presi in esame i contributi di tre economisti fortemente critici nei confronti dell'austerità: John M. Keynes, Paul Krugman e Gianīs Varoufakīs. Viene illustrata la teoria di Keynes sull'effetto moltiplicatore degli investimenti pubblici, spiegando le ragioni per cui tale politica economica è necessaria e utile per contrastare il crollo della domanda aggregata causato da una crisi. Il tema viene ulteriormente approfondito con un'analisi del contributo di Krugman in riferimento a quanto avvenuto negli Stati Uniti in seguito alla crisi finanziaria del 2008. Grazie alle sue ricerche, è

possibile comprendere ulteriormente l'importanza di politiche economiche espansive che vadano ad aumentare l'occupazione e, di conseguenza, il reddito allo scopo di stimolare la ripresa economica. L'ultimo economista preso in considerazione è Varoufakīs, il quale offre una prospettiva originale e suggestiva sul funzionamento del sistema economico globale. Grazie alla sua analisi è possibile comprendere che la situazione attuale non è frutto del caso o del naturale ciclo economico, ma deriva da precise scelte economiche e politiche. Infine, si effettuano alcune considerazioni concernenti il pacchetto di aiuti finanziari del *Next Generation EU*, attivato dall'Unione Europea in risposta alla crisi economica causata dalla pandemia. In particolare, viene svolta un'indagine critica sul sistema delle condizionalità di spesa connesse all'erogazione di tali fondi e sulle problematiche che tali condizionalità possono causare.

Questo lavoro di ricerca consente una comprensione equilibrata e critica delle politiche di austerità, offrendo spunti di riflessione rilevanti sulle motivazioni per cui tali politiche siano, in realtà, profondamente inadeguate allo scopo di voler conciliare la necessità di stabilità fiscale con la promozione della crescita economica e del benessere sociale.



# CAPITOLO I

## EVOLUZIONE DEL DIBATTITO SU AUSTERITÀ E DEBITO PUBBLICO

In seguito alla crisi del debito sovrano che ha coinvolto l'Europa a partire dal 2010, due anni dopo la crisi finanziaria del 2008, le politiche di austerità sono entrate in modo dirompente nel dibattito pubblico e, soprattutto, nei programmi di governo in molti Paesi, i quali hanno adottato una serie di provvedimenti economici restrittivi come risposta agli effetti della crisi. Nonostante gli anni trascorsi dalla crisi del debito, il tema dell'austerità è ancora molto attuale e, malgrado gli effetti discutibili che essa ha causato e continua a causare all'economia e alla società, scelte economiche alternative non sembrano all'ordine del giorno.

Il dibattito concernente l'austerità, tuttavia, è molto più vecchio di quello che si potrebbe pensare. Il tema, infatti, è al centro del confronto tra gli economisti e i *policy maker* da oltre duecento anni, alternando periodi storici in cui l'austerità ha perso rilevanza, a periodi in cui è stata fortemente raccomandata.

### 1.1 Definire l'austerità

Alla luce di quanto appena detto, è innanzitutto opportuno fornire una definizione di austerità per iniziare a comprenderne meglio le caratteristiche e la logica su cui essa è basata; il dizionario Treccani definisce l'austerità in questi termini: «Regime economico-politico di risparmio nelle spese statali e di limitazione dei consumi

privati, imposto dal governo al fine di superare una crisi economica»<sup>1</sup>.

Questa definizione trova sicuramente il favore di economisti, intellettuali e politici che vedono nell'austerità uno strumento essenziale per raggiungere uno scopo preciso: il consolidamento della crescita economica a seguito di una crisi attraverso azioni di riduzione della spesa pubblica. Tali azioni, spesso raccomandate anche da importanti istituzioni internazionali, si concretizzano con riforme di matrice neoliberista<sup>2</sup>: tagli a *welfare* e servizi, privatizzazioni, aumento dei tassi di interesse, riforme del mercato del lavoro che finiscono col ledere i diritti dei lavoratori, tassazione regressiva. L'obiettivo primario che si vuole raggiungere mediante tali politiche è la riduzione progressiva del debito pubblico, ossia il debito contratto dallo Stato nei confronti di creditori nazionali e internazionali per finanziarie i propri servizi, l'economia e gli investimenti, e la riduzione del *deficit* di bilancio.

«La nostra raccomandazione per l'Italia è che sarebbe importante avere un aggiustamento fiscale credibile e incisivo per rimettere il rapporto debito/pil su un percorso discendente»<sup>3</sup>.

Queste sono le parole di Vitor Gaspar, Direttore del Dipartimento degli Affari Fiscali del Fondo Monetario Internazionale (FMI), riportate dal *Sole 24 Ore* in un articolo del 17 aprile 2024. Il FMI è una delle organizzazioni internazionali che più spesso sollecitano gli Stati ad adottare tali misure di “aggiustamento fiscale”, esercitando pertanto una rilevante influenza sulle scelte economiche di tali Stati, in particolare di quelli maggiormente indebitati.

L'austerità e le politiche che ne derivano continuano ad essere molto popolari negli ambienti *mainstream*; lo sono molto meno per i cittadini, in quanto i primi a subirne le conseguenze. Non deve sorprendere, quindi, che il più delle volte la parola “austerità” venga accompagnata, se non totalmente sostituita, da altri termini:

---

<sup>1</sup> Dizionario Treccani: <https://www.treccani.it/enciclopedia/austerita/>

<sup>2</sup> Neoliberismo: «Indirizzo recente di pensiero economico che si oppone alla tendenziale riduzione della libertà di mercato operata dalle concentrazioni monopolistiche e soprattutto dall'intervento statale nell'economia, e chiede pertanto, in linea con gli orientamenti dei Paesi occidentali più progrediti, che lo stato si limiti a ripristinare le condizioni di concorrenzialità, astenendosi da altre forme di azione economica che sono considerate inefficaci, tardive, facili a degenerare in un dirigismo costrittivo»; fonte: <https://www.treccani.it/vocabolario/neoliberismo/>

<sup>3</sup> Fonte: [https://www.ilsole24ore.com/radiocor/nRC\\_17.04.2024\\_16.06\\_52810528](https://www.ilsole24ore.com/radiocor/nRC_17.04.2024_16.06_52810528)

“aggiustamento fiscale”, “riduzione del debito”, “contenimento della spesa”, “necessità di riforme strutturali”, “prudenza”, “*spending review*”. Termini tecnici e altisonanti che presuppongono scelte economiche virtuose e, soprattutto, auspicabili e inevitabili. Nonostante l'ampio utilizzo di eufemismi per descrivere le politiche di austerità, la realtà è che tali misure comportano sacrifici significativi per la popolazione, al punto che risulta esserci un conflitto ormai persistente tra le esigenze di stabilità finanziaria e la tutela dei bisogni e dei diritti dei cittadini.

### ***1.1.1 Le tre forme di austerità***

Attraverso la politica economica, uno Stato mette in atto interventi e provvedimenti che vanno ad influenzare l'andamento dell'economia nazionale allo scopo di raggiungere determinati obiettivi. In Italia il principale strumento di programmazione economica e finanziaria della politica economica nazionale è il Documento di Economia e Finanza (DEF), nel quale vengono illustrati gli obiettivi del Governo e le politiche economiche che esso intende implementare per raggiungerli.

La politica economica di uno Stato si classifica in tre categorie distinte, ma strettamente collegate tra loro: politica fiscale, politica monetaria e politica industriale. Vediamole in dettaglio.

- **Politica fiscale**

Attraverso la politica fiscale lo Stato può regolare il livello delle imposte fiscali e della spesa pubblica per beni, servizi e trasferimenti con obiettivi quali la promozione della crescita economica e un'equa distribuzione delle risorse. Due sono le componenti che rientrano nella politica fiscale:

- 1) la spesa pubblica: include sia la spesa corrente per l'implementazione ed il funzionamento dei servizi pubblici e il soddisfacimento dei bisogni dei cittadini, sia gli investimenti pubblici, ossia le spese dello Stato e delle Pubbliche Amministrazioni volte ad incrementare la performance produttiva dell'economia nazionale;

- 2) la tassazione: le imposte applicate possono essere dirette, quando si applicano direttamente al reddito di persone fisiche o giuridiche, o indirette, le quali comprendono l'imposta sul valore aggiunto (IVA) e le accise su alcolici, tabacco e prodotti energetici.

Il bilancio dello Stato è lo strumento che consente di registrare l'insieme delle entrate e delle uscite riferite ai vari Ministeri. Se le entrate sono equivalenti alle uscite, saremo in presenza di un bilancio in pareggio; se vi è un *surplus* tra entrate e uscite, avremo un bilancio attivo; infine, nel caso in cui le entrate siano inferiori alle uscite, avremo un bilancio negativo ossia un disavanzo.

Mediante gli strumenti di politica fiscale lo Stato può decidere quali misure adottare per gestire le cicliche fluttuazioni dell'economia, incentivare la crescita economica e fissare le modalità di redistribuzione del reddito. In regime di austerità fiscale la spesa pubblica viene ridotta, con conseguenti tagli alle spese sociali e ai servizi ai cittadini, e la tassazione viene aumentata. La tassazione viene definita regressiva quando ad aumentare non sono le imposte che colpiscono i redditi della popolazione più agiata, ad esempio mediante un aumento del prelievo fiscale sulle rendite finanziarie o un aumento della tassa di successione, bensì le imposte sui consumi. Tale aggravio, essendo applicato sugli acquisiti di beni e servizi come avviene attraverso l'IVA, genera un impatto negativo maggiore sui ceti più poveri della popolazione e sul ceto medio;

- Politica monetaria

La politica monetaria di uno Stato viene esercitata mediante l'intervento della sua Banca Centrale, la quale può agire su due fronti:

- 1) la Banca Centrale può modificare l'offerta di moneta in circolazione soprattutto mediante l'acquisto o la vendita di titoli di Stato nel mercato aperto, riducendo la quantità di moneta nel primo caso e aumentandola nel secondo;
- 2) la Banca Centrale, inoltre, può agire sui tassi di interesse allo scopo di modificare il costo del denaro e, come conseguenza, influenzare l'accesso al credito e gli investimenti.

Gli obiettivi principali che si vogliono raggiungere con la politica monetaria riguardano la stabilità del sistema finanziario e dei prezzi. Quest'ultimo aspetto in particolare è particolarmente rilevante nell'Unione Europea, dal momento che il principale obiettivo della Banca Centrale Europea riguarda proprio il mantenimento del livello di inflazione, ossia l'aumento generalizzato dei prezzi, al 2% nel medio termine.

In regime di austerità monetaria la Banca Centrale adotta le misure necessarie per ridurre l'offerta di moneta e aumentare i tassi di interesse, con conseguente crescita del costo del denaro.

- **Politica industriale**

La politica industriale rappresenta il terzo importante tassello per lo sviluppo economico di un Paese. Lo Stato può intervenire direttamente nel processo di organizzazione e produzione economica attraverso politiche macro-industriali, di carattere normativo, per delimitare il contesto economico e istituzionale in cui le attività industriale operano. A livello micro-industriale, invece, lo Stato può adottare azioni e provvedimenti volti a favorire la competitività delle imprese nazionali, incentivare lo sviluppo tecnologico e promuovere la crescita di specifici comparti. Due sono gli approcci che uno Stato può applicare in merito alla politica industriale:

- 1) **approccio interventista:** prevede l'intervento attivo dello Stato nell'economia per sopperire alle inefficienze del mercato, ritenuto non in grado di allocare autonomamente le risorse in modo efficace ed efficiente al raggiungimento di determinati obiettivi economici e sociali;
- 2) **approccio liberista:** viene posta enfasi sulla capacità del mercato di autoregolarsi. In tale approccio l'intervento dello Stato è visto con accezione negativa in quanto può condurre ad inefficienza, sprechi di risorse e limitazione della libera concorrenza, elemento cardine del libero mercato.

Generalmente i Paesi utilizzano una combinazione di entrambi tali approcci,

privilegiandone uno piuttosto che l'altro in base agli obiettivi che intendono raggiungere. Uno Stato che adotta politiche di austerità industriale adotterà misure tipiche dell'approccio liberista, incentivando le privatizzazioni a sfavore degli enti pubblici, intervenendo sul mercato del lavoro per renderlo più flessibile con conseguente indebolimento dei diritti dei lavoratori e promuovendo deregolamentazioni e liberalizzazioni.

Le tre forme di austerità precedentemente descritte, fiscale, monetaria e industriale, comportano una serie di rilevanti conseguenze di tipo economico, sociale e politico.

A livello economico, gli effetti delle politiche di austerità si manifestano principalmente nel calo degli investimenti a causa dell'aumento del costo del denaro e nella riduzione della domanda aggregata, ossia la domanda di beni e servizi fatta dai diversi settori dell'economia nazionale. Altro effetto avverso è costituito dall'ulteriore acuirsi della recessione se le misure di austerità vengono adottate in risposta ad una crisi economica. Ciò avviene generalmente allo scopo di garantire il rispetto di determinati parametri su *deficit* e debito, come forma di controllo dell'inflazione o come condizione per poter accedere all'aiuto finanziario da parte di organizzazioni internazionali quali il FMI.

La crisi economica, se affrontata attraverso misure di austerità, può sfociare in una crisi sociale e politica. Le politiche restrittive spesso comportano effetti negativi su occupazione, potere d'acquisto e diritti sociali, generando malcontento tra la popolazione. In questo contesto, si crea un grave circolo vizioso: le misure di austerità non solo falliscono nel rilanciare l'economia ma possono anche provocare un incremento della povertà e della disoccupazione, insieme a una diminuzione dei servizi essenziali. Questo conduce a un aumento delle disuguaglianze sociali che, se non affrontate tempestivamente, rischiano di sfociare in disordini sociali e crisi politiche.

## **1.2 Sviluppo storico dell'austerità e annesse teorie**

L'evoluzione nel corso del tempo delle moderne politiche di austerità manca di un'accurata ricostruzione storica. È comunque possibile fare alcune considerazioni

sullo sviluppo cronologico dell'austerità e sulle teorie economiche a suo favore, al fine di comprendere meglio quanto avviene oggi.

### *1.2.1 Il contributo degli economisti classici*

Il principale obiettivo che l'austerità, a detta dei suoi promotori, ambisce ad ottenere mediante il ricorso a politiche economiche restrittive è la diminuzione del debito pubblico e del *deficit* di uno Stato, operazione il più delle volte giudicata come inevitabile per il conseguimento della crescita economica. Tuttavia, è bene ricordare che il concetto stesso di debito pubblico è relativamente recente, essendo nato intorno al XVII secolo, per poi evolversi nel corso dei secoli successivi fino a raggiungere l'accezione che diamo noi oggi.

Tra i fattori che hanno contribuito alla sua nascita, un ruolo di primaria importanza lo hanno ricoperto l'espansione imperialista e il progressivo diffondersi dell'industrializzazione come conseguenza della rivoluzione industriale, fattori che hanno fortemente modificato il sistema economico del tempo. Dal momento che l'Inghilterra è stata la grande protagonista degli eventi storici sopra citati, non è causale che il dibattito concernente la spesa pubblica abbia avuto grande risonanza proprio in questo Paese.

In principio, la ragione principale per cui uno Stato ricorreva al debito era per finanziare le proprie campagne militari e a tale scopo venne creato, nell'Inghilterra di fine Seicento, un istituto creditizio privato, la *Bank of England*. L'espansione imperialista che avvenne a cavallo tra il Settecento e l'Ottocento, che coinvolse l'Inghilterra e i principali Paesi europei, produsse i profitti necessari per coprire le spese fino a quel momento sostenute. Tali profitti furono generati principalmente dalla conquista di nuovi territori, fattore che garantì nuove risorse naturali sfruttabili oltretutto un aumento del commercio e delle entrate fiscali derivanti dalla colonizzazione. Nonostante questo, i costi di gestione nel lungo periodo di questi nuovi imperi richiedevano un imponente sforzo per le casse dell'erario.

Alla luce di tale contesto, gli economisti classici del XVIII e XIX secolo hanno iniziato ad interrogarsi sull'opportunità per uno Stato di ricorrere al debito pubblico, avanzando fin da subito alcune riserve. Per molti economisti del tempo, infatti, era

fondamentale che uno Stato tenesse sotto controllo il proprio bilancio, facendo attenzione affinché le spese non superassero le entrate. Un disavanzo nel bilancio era visto con accezione negativa e considerato accettabile solo in caso di emergenza e per un periodo di tempo limitato, similmente a quanto sostengono oggi i promotori del neoliberalismo e dell'*austerità*.

Importanti rappresentanti della Scuola Classica come David Hume, Adam Smith e David Ricardo erano fortemente critici riguardo il debito pubblico: da un lato, ritenevano che il debito potesse gravare eccessivamente sulle future generazioni; dall'altro, essi ritenevano che l'aumento del debito dell'Inghilterra dell'epoca causato dall'espansione imperiale rendesse il Paese particolarmente vulnerabile

David Hume (1711-1776) sostiene convintamente che il debito pubblico rappresenti una seria minaccia per la Nazione e che esso debba essere tenuto attentamente sotto controllo. Secondo Hume, infatti, l'accumulo di un'elevata quantità di debito può minare seriamente la capacità per lo Stato di adempiere ai propri obblighi finanziari e, come conseguenza, di risultare insolvente. Hume è altresì convinto che il ricorso al debito possa danneggiare l'economia nazionale a causa dei costi derivanti dagli interessi sul debito stesso i quali, come egli scrive in *Essays: moral, political and literary* (1752), verrebbero scaricati sulla popolazione attraverso nuove imposte: «[...] Le tasse imposte per pagare gli interessi di questi debiti rischiano di aumentare il prezzo del lavoro o di essere un'oppressione per i più poveri»<sup>4</sup>.

Simile opinione critica nei confronti del debito pubblico la offre Adam Smith (1723-1790) nel suo saggio *Ricerche sopra la natura e le cause della ricchezza delle Nazioni* (1776):

Quando i debiti nazionali sono stati una volta in una certa quantità accumulati, difficilmente, secondo io credo, v'ha un solo esempio che sieno stati legalmente e completamente pagati. Se mai l'entrata pubblica è stata affrancata, lo è stato sempre per mezzo della bancarotta, alle volte manifesta, o sempre reale, avvegnaché spesso sotto l'apparenza d'un pagamento<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Hume D., 1963, *Essays, Moral, Political, and Literary*, Parte II *Of Public Credit*, Oxford University Press, pagina 360, citazione originale: «[...] The taxes which are levied to pay the interest of these debts are apt either to heighten the price of labour, or to be an oppression on the poorer sort».

<sup>5</sup> Smith A., 1851, *Ricerche sopra la natura e le cause della ricchezza delle Nazioni*, Torino, pagina 645.

Anche Smith, quindi, denuncia il rischio di insolvenza per uno Stato con alto indebitamento e l'onere che tale indebitamento costituisce per le future generazioni. In aggiunta, Smith sostiene che il rischio di crisi finanziarie aumenta notevolmente se gli investitori perdono fiducia nella capacità dello Stato di adempiere ai propri impegni.

Infine, agli inizi del XIX secolo in seguito alla sconfitta di Napoleone, l'economista David Ricardo (1772-1823) espresse le sue forti critiche nei confronti del debito pubblico, da egli giudicato come «[...] uno dei più terribili flagelli mai inventati per affliggere una nazione»<sup>6</sup>.

Nel suo saggio *Essay on the funding system* (1820), Ricardo analizza la nascita e l'evoluzione del *Sinking fund*, istituito nel 1716 sotto il governo di Sir Robert Walpole (1676-1745). Si trattava di uno strumento finanziato in parte dalle entrate fiscali e in parte da proventi ottenuti da altri fondi, il cui totale veniva «[...] riunito sotto il nome di Sinking Fund, essendo destinati all'estinzione del debito nazionale, ed espressamente ottenuti per non essere utilizzati per nessun altro scopo»<sup>7</sup>.

Dopo averne descritto il funzionamento, Ricardo dimostra come con il passare del tempo e il cambio dei Governi il fondo venga snaturato della sua missione primaria, ossia la riduzione del debito, e trasformato in una riserva da cui attingere risorse. Ricardo scrive: «Durante le tre guerre che si sono svolte durante la sua esistenza, la totalità dei suoi prodotti è stata destinata alle spese di guerra e anche in tempo di pace sono state prelevate ingenti somme per i servizi correnti»<sup>8</sup>.

In seguito, il *Sinking fund* avrebbe conosciuto modifiche e nuove formulazioni, ma la sua efficacia venne sostanzialmente ridotta. Ricardo giunge alla conclusione che non ci sia una sostanziale differenza per lo Stato tra il finanziamento mediante la

---

<sup>6</sup> Konzelmann S., 2012, *The Economics of Austerity*, Centre for Business Research, University of Cambridge Working Paper No. 434, pagina 7, citazione originale: «[...] one of the most terrible scourges ever invented to afflict a nation».

<sup>7</sup> McCulloch J.R., 1888, *The Works of David Ricardo. With a Notice of the Life and Writings of the Author*, Londra, pagina 456, citazione originale: «[...] united under the name of the Sinking Fund, being appropriated for the discharge of the national debt, and expressly ordained to be applicable to no other purpose whatever».

<sup>8</sup> *Ivi*, pagina 457, citazione originale: «During the three wars which were waged while it subsisted, the whole of its produce was applied to the expense of the war; and even in time of peace, large sums were abstracted from it for current services».

tassazione e il finanziamento mediante il ricorso all'indebitamento, sulla base del principio chiamato "equivalenza ricardiana": in base a questo principio, si suppone che il ricorso al debito non abbia alcun effetto moltiplicatore sulla domanda aggregata. Ciò avviene perché i contribuenti, consapevoli che in futuro dovranno pagare ulteriori tasse per consentire allo Stato di onorare i debiti contratti, preferiscono destinare a risparmio l'eventuale ricchezza maturata a seguito degli investimenti pubblici.

Il ricorso al debito pubblico, inoltre, era generalmente finalizzato al finanziamento della guerra, con conseguente riduzione di risorse a favore di investimenti produttivi. Per queste ragioni, Ricardo riteneva fosse necessario, in tempo di pace, che lo Stato si prodigasse a ripagare i debiti accumulati durante la guerra, evitando di incrementare ulteriormente il debito pubblico a danno dei futuri contribuenti.

Non tutti gli economisti, tuttavia, erano concordi con queste visioni particolarmente critiche nei confronti del debito. Isaac de Pinto (1720-1791), ad esempio, è stato uno dei primi a ipotizzare l'utilità e i benefici del debito pubblico come strumento positivo per la crescita economica, illustrando tale ipotesi nel suo saggio *Traite de la Circulation et du Credit* (1711). Prendendo come esempio l'Inghilterra, de Pinto denuncia come molti studiosi esprimessero posizioni catastrofistiche nei confronti del debito pubblico: «[...] essi considerano il debito nazionale come un fardello ingombrante, che opprime il regno e snatura il potere dello Stato»<sup>9</sup>.

A differenza degli economisti classici citati nelle pagine precedenti, de Pinto scrive nel suo saggio che il debito pubblico ha la capacità di favorire la circolazione del credito e, di conseguenza, generare crescita economica:

Dimostrerò innanzitutto che il debito nazionale ha accresciuto la ricchezza numeraria della nazione; che è necessario al sostegno della circolazione, dalla quale è stato prodotto, e al commercio che l'Europa, e in particolare l'Inghilterra, intrattiene nelle altre parti del mondo; in breve, che è altamente utile [...]. [...] senza il gioco portato avanti nei titoli [di Stato], l'Inghilterra non avrebbe avuto i mezzi per compiere gli sforzi che ha fatto<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> De Pinto I., 1774, *An essay on circulation and credit, in four parts*, Londra, pagina 16, citazione originale: «[...] they look upon the national debt as an unwieldy burthen, that oppresses the kingdom and enervates the power of the state».

<sup>10</sup> *Ivi*, pagine 16-17, citazione originale: «I shall first prove, that the national debt has increased the numerary wealth of the nation; that it is necessary to the support of circulation, by which it was

Secondo de Pinto, le critiche che gli altri economisti rivolgono al debito pubblico sono basate sulle seguenti premesse:

- più una Nazione si indebita, più sarà obbligata ad aumentare il prelievo fiscale per ripagare i debiti contratti;
- l'aumento del prelievo fiscale provoca un conseguente aumento del costo del lavoro, con ripercussioni negative sull'industria manifatturiera;
- il Paese è tenuto a pagare soggetti stranieri in quanto creditori;
- il ricorso al debito alimenta l'ozio e le speculazioni in Borsa.

Nel suo saggio, de Pinto rigetta queste contestazioni, giudicandole sbagliate, sostenendo invece che mediante l'emissione di debito pubblico,

[...] il governo dell'Inghilterra ipoteca una parte delle tasse per pagare gli interessi, e crea un nuovo capitale artificiale, che prima non esisteva, che diventa permanente, fisso e solido, e per mezzo del credito circola a vantaggio del pubblico, come se fosse in effetti un tesoro reale che ha arricchito il regno <sup>11</sup>.

Il credito ricavato attraverso l'emissione di debito pubblico non viene convertito in moneta fisica in quanto, spiega de Pinto, tale enorme somma di denaro non può esistere fisicamente, ossia in contanti, in uno specifico momento. Se ciò accadesse, «[...] lo Stato subirebbe un vero e proprio rimpinguamento di moneta, che ne stravolgerebbe l'economia. Perché questo denaro, se fosse possibile che esista, sarebbe sparso per tutta la nazione, non raccolto dal Tesoro [...]»<sup>12</sup>.

Attraverso i meccanismi della fiducia e della circolazione del credito, lo Stato investe denaro ottenuto a prestito, denaro che non ha fisicamente a disposizione, per finanziare investimenti allo scopo di generare ricchezza. La ricchezza generata

---

produced, and of the excentric commerce which Europe, and particularly of that which England carries on in the other quarters of the world; in short, that it is highly useful [...]. [...] without the game carried on in the stocks, England would not have had the means of making the efforts she has done».

<sup>11</sup> *Ivi*, pagina 17, citazione originale: «[...] the government of England mortgages a portion of taxes to pay the interest, and creates a new artificial capital, which did not exist before, which becomes permanent, fixed and solid, and by means of credit circulates to the advantage of the public, as if it were in effect so much real treasure, that had enriched the kingdom».

<sup>12</sup> *Ivi*, pagina 20, citazione originale: «[...] the state would suffer a real repletion of specie, by which its economy would be overturned. For this money, if it were possible for it to exist, would be scattered over the nation, not collected in the Exchequer [...]».

dagli investimenti aumentata la quantità di denaro liquido in circolazione (chiamato da de Pinto “*numery wealth*”, ossia ricchezza numeraria), il quale può potenzialmente raddoppiare. Maggiore ricchezza numeraria si traduce in maggiore ricchezza per lo Stato e per i cittadini e, grazie a questi meccanismi, de Pinto sostiene di aver risolto il tema delle tasse applicate dallo Stato per ripagare i debiti contratti in quanto, grazie alla ricchezza numeraria prodotta, a ciclo concluso «Le tasse, nella maggior parte dei casi, tornano nella mano che le ha pagate»<sup>13</sup>.

Per de Pinto, pertanto, l’emissione di debito risulta essere essenziale per garantire la circolazione del credito mediante gli investimenti al fine di conseguire crescita economia e contribuire all’incremento della ricchezza della Nazione.

### **1.2.2 Dalla seconda rivoluzione industriale alla Grande Guerra**

Come abbiamo visto, a cavallo tra il XVIII e gli inizi del XIX secolo il dibattito legato all’opportunità o meno per uno Stato di emettere debito pubblico per finanziare le proprie politiche ha visto primeggiare le posizioni dei “rigoristi” dei conti pubblici; posizioni pro-*austerity*, diremmo oggi.

Le cose, tuttavia, iniziarono a cambiare nella seconda metà dell’Ottocento, a partire dalla teoria economica di riferimento. Si sviluppa infatti la Scuola Marginalista Neoclassica, in base alla quale gli individui sono esseri razionali che cercano di massimizzare la loro utilità prendendo decisioni basate sulle loro preferenze soggettive e sulle informazioni in loro possesso.

In questo nuovo contesto culturale e sociale, gli economisti prestarono meno attenzione ai temi riguardanti l’austerità a causa del generale basso livello dei debiti pubblici delle principali Nazioni e degli importanti cambiamenti economici e sociali innescati dalla seconda rivoluzione industriale. In concomitanza a tali cambiamenti, anche la visione riguardo il debito pubblico fu oggetto di mutamento e, grazie ai nuovi ideali concernenti le libertà individuali, temi legati al benessere sociale e all’attenzione per le classi più disagiate cominciarono a circolare con maggior frequenza mentre la seconda rivoluzione industriale plasmò l’economia e la società

---

<sup>13</sup> *Ivi*, pagina 24, citazione originale: «Taxes, for the most part, return into the hand that gives them».

del tempo. Tuttavia, insieme al progresso e alla ricchezza, le città conobbero un notevole aumento della povertà e delle disuguaglianze sociali. In primo luogo, grandi masse di contadini si trasferirono nelle città industriali per lavorare nelle fabbriche in condizioni lavorative e salariali precarie; in secondo luogo, si assistette ad un ulteriore aumento delle disuguaglianze a causa della concentrazione di grandi capitali e dei mezzi di produzione nelle mani di una piccola percentuale della popolazione.

La rinnovata attenzione per il crescente disagio sociale pose le basi per un rilevante cambio di prospettiva concernente il tema del debito pubblico e, allo stesso tempo, per la nascita delle prime forme di *welfare*. Come esempio di tale cambiamento si possono citare:

- il *Factory Act*, approvato dal Parlamento del Regno Unito nel 1833, che aveva lo scopo di regolamentare il lavoro e garantire maggiori tutele ai bambini;
- l'*Education Act*, approvato dal Parlamento nel 1870, il quale rese obbligatori l'istruzione primaria in Inghilterra e Galles.

Queste forme embrionali di quello che poi sarebbe diventato il *Welfare State*, lo Stato Sociale, sono rappresentazioni empiriche della volontà che iniziò a manifestarsi nel XIX secolo di perseguire e tutelare interessi collettivi.

Per raggiungere tale obiettivo, il Regno Unito seguì l'esempio di quanto fatto dal Cancelliere Otto Von Bismarck (1815-1898) in Germania dove, nella seconda metà dell'Ottocento, vennero adottate una serie di riforme sociali volte a tutelare la nuova classe operaia. Grazie a queste nuove politiche sociali, nel 1914 il *Welfare State* britannico si era ormai consolidato mediante strumenti quali il *Trade Disputes Bill* e il *Workman's Compensation Act* del 1907, l'*Old Age Pensions Act* del 1908 e il *National Insurance Act* del 1911. È opportuno ricordare che il finanziamento di queste riforme sociali era stato possibile grazie al basso e stabile livello del debito pubblico nazionale.

Le riforme sociali attuate e finanziate dallo Stato inglese tra la fine dell'Ottocento e gli inizi del Novecento posero le basi per quanto sarebbe stato fatto nel secondo

Dopoguerra. Inoltre, le riforme citate pocanzi esercitarono una certa influenza nel cosiddetto “dibattito keynesiano” che sarebbe emerso nei decenni successivi, in quanto i promotori di tali riforme, tra i quali vi furono John Hobson (1858-1940), William Beveridge (1869-1973) e Clarence Ayres (1892-1972), erano convinti sostenitori dell’uso della spesa pubblica per finanziare il *welfare*.

Lo scoppio della Prima Guerra Mondiale, tuttavia, interruppe questo processo virtuoso. Il debito pubblico del Regno Unito, così come il debito dei principali Paesi coinvolti nel conflitto, crebbe vertiginosamente come risultato dei finanziamenti dirottati alla difesa. Il tema del debito pubblico tornò ancora una volta centrale nel dibattito politico con economisti di rilievo che ne criticavano gli effetti negativi sull’economia. Uno dei maggiori critici fu Stanley Baldwin (1867-1947), Cancelliere dello Scacchiere del Governo di Andrew Law (1858-1923) nel 1922 ed in seguito Primo Ministro, il quale dichiarò: «[...] il denaro preso per scopi governativi è denaro sottratto al commercio, e chiedere [denaro] a prestito tenderà quindi a deprimere il commercio e ad aumentare la disoccupazione»<sup>14</sup>.

La necessità di ripagare i debiti contratti durante la guerra, unita alla preoccupazione per l’aumento dell’inflazione, spinse i Governi inglesi del Primo Dopoguerra a adottare le politiche restrittive tipiche della Scuola Classica. L’austerità era tornata in auge nell’agenda politica.

Come vedremo, sarà solo in seguito alla Grande Depressione del 1929 e al successivo diffondersi della nuova teoria economica proposta da John Maynard Keynes che il ruolo dello Stato e del debito pubblico assumeranno un ruolo di primaria importanza.

### ***1.2.3 Neoliberalismo e austerità espansiva***

Come anticipato nel paragrafo precedente, la Crisi del 1929 rappresentò lo spartiacque per lo sviluppo della teoria keynesiana, pubblicata nel 1936,

---

<sup>14</sup> Konzelmann S., 2012, *The Economics of Austerity*, Centre for Business Research, University of Cambridge Working Paper No. 434, pagina 10, citazione originale: «[...] money taken for government purposes is money taken away from trade, and borrowing will thus tend to depress trade and increase unemployment».

sull'importanza del finanziamento pubblico e dell'intervento dello Stato al fine di contrastare la recessione economica. Questo tema verrà approfondito ulteriormente nel Capitolo III, insieme ad un'analisi dettagliata della teoria di Keynes.

Ripercorrendo l'evoluzione storica dell'austerità è possibile osservare come, terminata la Seconda Guerra Mondiale, gli Stati europei adottarono ambiziosi programmi di finanziamento pubblico, sostenuti anche dall'intervento diretto degli Stati Uniti mediante il Piano Marshall, per ricostruire l'economia di un continente che dalla guerra ne era uscito dilaniato. Tali investimenti spianarono la strada ad un periodo di crescita economica e incremento del benessere, favorendo lo sviluppo di sistemi di *welfare* avanzati, in modo simile a quanto era accaduto in Germania e in Inghilterra prima dello scoppio della Grande Guerra. Nonostante questo, agli inizi della seconda metà del Novecento, un insieme di dinamiche ed eventi fecero tornare le politiche di austerità al centro del dibattito.

Usciti vittoriosi dalla Seconda Guerra Mondiale, gli Stati Uniti conobbero un lungo periodo di prosperità. Il benessere e la ricchezza prodotti in quegli anni erano il frutto di politiche economiche di stampo keynesiano, che prevedevano investimenti pubblici in tempo di crisi e austerità in tempo di crescita economica al fine di tenere sotto controllo l'inflazione.

Naturalmente quella di Keynes non era la sola teoria economia presente al tempo. Una teoria alternativa, infatti, era rappresentata dalla cosiddetta Scuola di Chicago, formatasi negli anni Trenta presso l'Università di Chicago. I membri della Scuola di Chicago avevano idee diverse rispetto a quelle di Keynes, in particolare sul ruolo che lo Stato doveva avere nell'economia: un ruolo il meno invasivo possibile. Gli economisti di Chicago credevano fortemente nel mercato libero e nella sua capacità di autoregolarsi e massimizzare profitti e benessere; erano altresì convinti sostenitori del rigore dei bilanci pubblici e della necessità che lo Stato evitasse di combattere un'eventuale crisi economia mediante politiche espansive che avrebbero aumentato il debito pubblico e reso il mercato meno efficiente.

Tuttavia, la prudenza sul bilancio pubblico che gli economisti della Scuola di Chicago raccomandavano per garantire la stabilità del mercato venne meno. A partire dalla metà degli anni Sessanta la prosperità dell'economia americana iniziò

a vacillare come conseguenza di diversi fattori: l'aumento del costo del lavoro, a cui non corrispose un equivalente aumento della produttività; la concorrenza delle economie europee le quali, complici gli aiuti finanziari forniti dagli stessi Stati Uniti, si erano notevolmente espanse; *deficit* della bilancia commerciale come conseguenza del calo delle esportazioni; aumento dell'inflazione.

In risposta al rallentamento dell'economia nazionale, l'amministrazione americana guidata dal Presidente Richard Nixon (1913-1994) sospese unilateralmente lo *standard aureo* (*gold exchange standard*) che consentiva di convertire il dollaro in oro. Tale decisione sovvertì quanto era stato stabilito nel 1944 mediante gli Accordi di Bretton Woods, in base ai quali le valute dei Paesi aderenti venivano ancorate al dollaro e il dollaro americano poteva essere convertito in oro a un tasso fisso. La fine degli Accordi di Bretton Woods nel 1971 ebbe forti implicazioni: in principio, in base agli Accordi, gli Stati per finanziare la propria spesa pubblica dovevano richiedere prestiti al settore privato mediante l'emissione di titoli di Stato. Tuttavia, la cessazione degli Accordi ridusse i controlli internazionali sulla quantità di moneta in circolazione e aumentò l'esposizione degli Stati ai mercati finanziari, i quali a loro volta erano stati oggetto di una sostanziale liberalizzazione iniziata negli anni Cinquanta. La crescente liberalizzazione e globalizzazione di mercati, finanza e industria incrementò notevolmente le difficoltà per gli Stati di governare la domanda effettiva ed i flussi di capitali, oltre a compromettere la stabilità del sistema economico dei paesi sviluppati, con conseguente proliferazione di crisi settoriali caratterizzate da stagnazione economica, disoccupazione e inflazione.

Le politiche keynesiane di stimolo all'economia furono ritenute responsabili della stagnazione economica anche se, come abbiamo visto, la causa di tali eventi è da imputare essenzialmente alle crescenti liberalizzazioni e alla perdita di controllo della domanda effettiva. In virtù di tali convinzioni, verso la fine degli anni Settanta cominciarono a diventare popolari le teorie del neoliberalismo, termine coniato nel 1938 al Colloqui Lippmann<sup>15</sup>, ed i cui principi sarebbero presto diventati dominanti. Negli anni Ottanta, importanti sostenitori delle politiche neoliberali furono il Presidente Ronald Reagan (1911-2004) negli Stati Uniti e il Primo Ministro

---

<sup>15</sup> Conferenza di intellettuali tenutasi a Parigi e intitolata al filosofo Walter Lippmann.

Margareth Thatcher (1925-2013) nel Regno Unito. Entrambi furono fautori, nei rispettivi Paesi, di politiche economiche che miravano ad incrementare la capacità produttiva mediante riduzione delle imposte, in particolare nei confronti dei più abbienti, aumento delle privatizzazioni, riduzione del potere dei sindacati e riforme del mercato del lavoro in nome della flessibilità.

Tali misure promosse dal neoliberismo aprirono la strada alla teoria dell'austerità espansiva, o "expansionary austerity thesis (EAT)"<sup>16</sup>. La teoria dell'austerità espansiva sostiene che «[...] i consolidamenti fiscali, finalizzati a stabilizzare o a ridurre il rapporto debito pubblico/PIL e ottenuti attraverso tagli alla spesa pubblica, aumenti delle imposte o una combinazione di entrambi, possono stimolare i consumi privati, gli investimenti e le esportazioni nette»<sup>17</sup>. Sulla base di tali considerazioni, si assume che l'aumento della competitività e della fiducia nel settore privato producano un effetto espansivo sull'economia che non sarebbe possibile ottenere mediante l'intervento governativo.

Le politiche neoliberali adottate da Reagan e dalla Thatcher basate, come detto pocanzi, sulla riduzione della spesa pubblica e su riforme del mercato del lavoro e della Pubblica Amministrazione in nome della competitività e della flessibilità, hanno conosciuto un rapido apprezzamento anche in Europa. La Germania, in particolare, iniziò ad adottare nuovi approcci nella gestione della sua politica economica a causa della riduzione della competitività delle imprese tedesche a livello globale, con conseguente riduzione dei profitti e, in generale, del PIL tedesco. Secondo il Consiglio di esperti economici della Germania<sup>18</sup>, la diminuzione della crescita e della competitività delle imprese tedesche era da attribuirsi al regime dei salari eccessivamente alto, ragione per cui si rendevano necessarie politiche salariali più moderate unite ad un maggiore controllo del bilancio statale e ad un programma di semplificazione normativa per aumentare gli investimenti. Per quanto concerne il ricorso a politiche economiche espansive,

---

<sup>16</sup> Fontana O., Sau L., 2023, *Expansionary austerity: is it still a viable economic policy option in Europe?*, Centro Studi sul Federalismo, pagina 4.

<sup>17</sup> *Ibidem*, citazione originale: «[...] fiscal consolidations, aimed at stabilising or lowering the public debt-to-GDP ratio and achieved through cuts in public spending, tax increases or a combination of both, can stimulate private consumption, investment and net exports».

<sup>18</sup> Gruppo di economisti con funzioni di consiglieri costituitosi nel 1963.

anche mediante il ricorso all'indebitamento, esse vennero giudicate non solo inefficaci ma anche dannose in quanto «[...] a lungo termine, provocherebbero un aumento dell'inflazione, richieste salariali da parte dei sindacati, un deficit fiscale e una maggiore incertezza generale che comprometterebbe gli investimenti»<sup>19</sup>.

La predilezione per la teoria sull'austerità espansiva rispetto alla teoria keynesiana era supportata dal teorema dell'equivalenza ricardiana, teorizzato da David Ricardo (1772-1823) nel 1820 e successivamente sviluppato dall'economista Rober Barro nel 1974. In base a questo principio si assume che, in seguito ad emissione di debito pubblico da parte dello Stato, i contribuenti tendono ad aumentare la percentuale di capitale destinato a risparmio, con conseguente riduzione dei consumi, per poter pagare le imposte che verranno loro richieste in futuro allo scopo di consentire allo Stato di ripagare i debiti contratti. Pertanto, considerando tale scelta razionale dei consumatori, si può affermare che l'effetto moltiplicatore sui consumi di eventuali investimenti pubblici in *deficit* sia sostanzialmente nullo. Al contrario, misure di austerità fiscale incentrate su tagli alla spesa pubblica possono offrire spazi di manovra per una riduzione delle imposte. Grazie a questo processo i contribuenti possono avere la percezione di una politica fiscale meno rigida in materia di imposte e, pertanto, sentirsi incentivati ad aumentare i consumi.

La riduzione della spesa pubblica e il dirottamento delle risorse risparmiate verso programmi di taglio alle imposte sarebbero in grado di generare, secondo i sostenitori dell'austerità espansiva, un aumento della fiducia, della produttività e degli investimenti nel settore privato. Da tale aumento di fiducia, produttività e investimenti è possibile ottenere un aumento della crescita e del reddito superiori rispetto a quanto avviene in seguito a politiche basate sull'intervento dello Stato mediante investimenti pubblici.

Volendo semplificare, si può dire che la teoria dell'austerità espansiva è basata sulla convinzione che tagli alla spesa pubblica hanno il potenziale di incentivare ed aumentare la spesa privata. È necessario puntualizzare che, nonostante le politiche

---

<sup>19</sup> Fontana O., Sau L., 2023, *Expansionary austerity: is it still a viable economic policy option in Europe?*, Centro Studi sul Federalismo, pagina 7, citazione originale: «[...] in the long term, they would cause increased inflation, wage demands from unions, a fiscal deficit and more general uncertainty that would undermine investment».

neoliberali adottate da Stati Uniti e Gran Bretagna negli ultimi decenni del XX secolo, la teoria a supporto dell'austerità espansiva non assunse il carattere dominante che avrebbe avuto con l'inizio del nuovo Millennio.

Sarà la crisi finanziaria del 2007 e la successiva crisi dei debiti sovrani a fungere da cesura fondamentale per la diffusione, in particolare nei paesi dell'Unione Europea, dell'austerità sistemica come mezzo per ottenere crescita economica e riduzione del debito pubblico. Come vedremo nel capitolo successivo, tuttavia, la realtà riguardo il raggiungimento di tali obiettivi è stata ben diversa.

### **1.3 Cos'è diventata l'austerità**

Alla luce di quanto detto nelle pagine precedenti, è importante non commettere l'errore di considerare le politiche di austerità come sempre negative.

Un'influenza importante sul ruolo dell'austerità è stata portata dalla Scuola di Chicago, citata nel paragrafo precedente, in quanto i suoi economisti riconoscevano l'importanza di mantenere nel lungo periodo un bilancio pubblico sostenibile mediante la riduzione del disavanzo come condizione per garantire stabilità economica. La prudenza nel bilancio in tempi di crescita economica era enfatizzata da Keynes stesso. Tuttavia, le razionali e giuste motivazioni che rendono le politiche di austerità effettivamente utili per limitare l'aumento smisurato del debito pubblico e tenere sotto controllo l'inflazione in tempi di crescita economica, oltre al rendere più responsabili i governanti di uno Stato impedendo loro di emettere debito anche quando non è necessario, sono state contaminate da un insieme di presupposti ideologici identificabili con il neoliberismo.

#### ***1.3.1 Una teoria economica imperfetta e ideologica come unica via percorribile***

Uno degli aspetti su cui è necessario riflettere è il motivo per cui molti Governi, incoraggiati da organizzazioni economiche internazionali come il Fondo Monetario Internazionale o da organizzazioni private come le agenzie di *rating*, continuano a

perseverare con politiche restrittive nonostante tali politiche, come vedremo nel Capitolo II, non abbiano raggiunto gli obiettivi che si erano prefissate.

Il consolidarsi del “codice dell’austerità”<sup>20</sup> in seguito alla crisi finanziaria è stato possibile grazie a tre fattori:

- 1) gli economisti assumono che le politiche macroeconomiche devono fare riferimento al modello di equilibrio economico generale, in base al quale si assume che l’economia sia in grado di governarsi autonomamente e, pertanto, è opportuno ridurre al minimo qualsiasi intervento governativo;
- 2) il Fondo Monetario Internazionale ha avuto un ruolo di primaria importanza nel monitorare e controllare le politiche macroeconomiche di quegli Stati del Sud del mondo che non riuscivano ad onorare i loro debiti. Tale potere del FMI, ed in generale dei mercati finanziari, di avere voce in capitolo su quali politiche uno Stato sovrano debba adottare per avere accesso a nuovi crediti, ha finito per sovvertire l’ordine delle cose: non è lo Stato che controlla i mercati, sono i mercati che controllano lo Stato;
- 3) la teoria macroeconomica moderna è oggi fortemente influenzata dal modello DSGE (*Dynamic stochastic general equilibrium*), utilizzato dagli economisti e dai *policy maker* per analizzare l’andamento dell’economia e gli effetti su di essa delle politiche economiche. Tale modello viene utilizzato dai sostenitori dell’austerità per dimostrare empiricamente che tali misure, unite ad una riduzione sostanziale dell’intervento governativo, aumentano la crescita economica.

Quest’ultimo punto è fondamentale per comprendere come la logica dell’austerità si sia progressivamente imposta su teorie economiche alternative.

Il metodo DSGE è uno strumento flessibile, tale per cui è possibile utilizzare parametri diversi per giungere a conclusioni opposte l’una dall’altra. Ad esempio, inserendo parametri che fanno riferimento al pensiero keynesiano, in particolare la concorrenza imperfetta e la rigidità dei salari, è possibile dimostrare come politiche espansive, in contesti appropriati come la recessione, siano maggiormente efficaci

---

<sup>20</sup> Mattei E. C., 2023, *L’economia è politica*, Fuoriscena, Milano, pagina 97.

rispetto a politiche restrittive.

È su questo punto che la teoria economica a sostegno dell'austerità risulta pervasa di ideologia in quanto, nella visione *mainstream*, il modello DSGE deve essere elaborato solo a partire dalla sua forma base, la quale non prevede l'inserimento di parametri di matrice keynesiana. Così facendo, vengono considerati solo quei fattori a sostegno dell'austerità e della riduzione dell'intervento dello Stato nell'economia con la conseguenza che i risultati prodotti dal modello, come in un circolo vizioso, certificano l'efficacia dell'austerità anche quando tale efficacia viene smentita dai fatti. Di conseguenza, l'austerità è passata dall'essere uno strumento di correzione e controllo del bilancio pubblico in un'economia in crescita, ad uno strumento supportato da modelli "empirici" volto a garantire l'autogoverno dell'economia e la sua presunta capacità autonoma di ripristinare l'equilibrio macroeconomico in seguito ad uno *shock*. Uno di tali modelli è, ad esempio, il teorema di Haavelmo, noto anche come teorema del bilancio in pareggio. Elaborato da Trygve Haavelmo (1911-1999), tale teorema sostiene che un aumento della spesa pubblica eguagliato in pari misura da un aumento della tassazione, ottenendo quindi un saldo di bilancio in pareggio, è in grado di produrre un effetto espansivo sull'economia.

Per facilitare l'autogoverno dell'economia, vengono implementate le politiche citate nelle pagine precedenti quali aumento dei tassi di interesse, tagli alla spesa pubblica, privatizzazioni e liberalizzazioni. Politiche dagli effetti economici e sociali che spesso finiscono per colpire non solo le fasce più deboli e disagiate della popolazione ma anche la cosiddetta "classe media", la quale sta progressivamente scomparendo a causa di quelle stesse politiche che invece dovrebbero tutelarne gli interessi e garantire crescita economica.

Non deve sorprendere, pertanto, che diversi economisti vedano oggi l'austerità come uno strumento per tenere sotto controllo la società piuttosto che i conti pubblici. Lo dice chiaramente Clara Mattei nel suo libro *L'economia è politica* (2023), nel quale le tre forme di austerità fiscale, monetaria e industriale vengono descritte come forme di coercizione che rendono docili e controllabili i cittadini e impediscono che il sistema, così come è costituito, possa cambiare:

La profonda razionalità di queste manovre, pensate per proteggere il

modello di società in cui viviamo, è data dal fatto che esse raggiungono due obiettivi con un unico sforzo. Il primo obiettivo: l'austerità incrementa la dipendenza dei lavoratori dal mercato. [...] Il secondo obiettivo: le medesime politiche economiche favoriscono l'investimento di capitale attraendo i pochi detentori di ricchezza grazie a sussidi e incentivi statali, tasse irrisorie, salari da fame per i lavoratori, garanzie e tutele del lavoro inesistenti. Le politiche contrassegnate dal marchio dell'austerità sono strumenti di redistribuzione della ricchezza verso l'alto, a beneficio di una minoranza di eletti ritenuti la parte più virtuosa della popolazione<sup>21</sup>.

L'austerità, pertanto, non può essere derubricata ad una mera esecuzione di politiche volte a ristabilire l'equilibrio economico, ma piuttosto ad un vero progetto non solo economico ma anche politico in grado di condizionare e definire le dinamiche sociali e di potere che regolano la società moderna.

Oltre alla loro funzione coercitiva, c'è un altro importante elemento che merita attenzione riguardo le politiche di austerità: il fatto che tali politiche vengano spesso presentate come ineluttabili, come la scelta obbligata che ciascuno Stato deve perseguire. Lo spiegò molto chiaramente l'allora Presidente della Banca Centrale Europea Mario Draghi durante la conferenza stampa della BCE il 7 marzo 2013, in risposta ad una domanda concernente le riforme strutturali che l'Italia avrebbe dovuto adottare: «Dovete considerare che gran parte dell'aggiustamento fiscale che l'Italia ha adottato continuerà ad andare avanti con il pilota automatico»<sup>22</sup>.

L'utilizzo del termine "pilota automatico" da parte di Draghi è alquanto indicativo poiché dimostra che le politiche di aggiustamento fiscale, ossia politiche di austerità, sono ormai considerate come l'unica via percorribile, indipendentemente dal contesto politico e sociale in cui uno Stato si trova. Questo atteggiamento ha il solo effetto di limitare fortemente il dibattito pubblico, eliminando le eventuali considerazioni sulle peculiarità dei diversi contesti nazionali e le esigenze sociali dei cittadini e rafforzando ingiustamente l'idea che esista quest'unica soluzione valida per poter risolvere i problemi attuali.

L'adozione di politiche di austerità, pertanto, non solo solleva interrogativi sulla

---

<sup>21</sup> Mattei E. C., 2023, *L'economia è politica*, Fuorisceña, Milano, pagine 101-102.

<sup>22</sup> Mario Draghi, conferenza stampa della Banca Centrale Europea, 7 marzo 2013, citazione originale: «You have to consider that much of the fiscal adjustment Italy went through will continue going on on automatic pilot».

loro efficacia nel raggiungere gli obiettivi dichiarati, ma anche sulle implicazioni etiche e sociali di un sistema che sembra privilegiare una ristretta *élite* a scapito del benessere collettivo.



## CAPITOLO II

### L'AUSTERITÀ IN EUROPA NEGLI ULTIMI DECENNI

L'Europa è stata protagonista, nel XX secolo, di una delle più importanti invenzioni politiche della sua storia: il Modello Sociale Europeo. Si tratta di un'idea rivoluzionaria, ossia che la società si assume il dovere di produrre ricchezza, benessere e sicurezza nei confronti di tutti i suoi cittadini, indipendentemente dalla loro posizione nella scala sociale. Per adempiere ad una tale responsabilità, è necessario uno Stato forte che sia in grado di implementare politiche e programmi di protezione sociale nei confronti di quelle categorie di persone che, per diverse ragioni, si possono trovare in condizioni svantaggiate. Il progetto di realizzazione del Modello Sociale Europeo ha conosciuto un'importante espansione a partire dalla fine della Seconda Guerra Mondiale fino agli anni Settanta. Da quel momento, complici anche la crisi economica causata dagli alti costi dell'energia in seguito agli *shock* petroliferi, i Governi hanno iniziato a riformare i rispettivi sistemi di *welfare* e a ridurre progressivamente le risorse ad essi destinati. Con la crisi del debito sovrano iniziata nel 2010, a ridosso della crisi finanziaria, le politiche di austerità imposte dall'UE hanno avuto l'effetto di minare ulteriormente l'efficacia del Modello Sociale Europeo, con ricadute rilevanti sui servizi ai cittadini.

Prima di procedere con una panoramica di come la crisi sia stata gestita in Europa, con un *focus* più dettagliato su quanto accaduto nei Paesi del Sud Europa, è opportuno fare alcune considerazioni sulle fondamenta su cui è fondata l'UE stessa poiché è in quelle stesse fondamenta che si celano importanti debolezze strutturali che hanno impedito alle Istituzioni europee di affrontare la crisi in modo appropriato.

In primo luogo, si deve considerare il trattato fondativo dell'Unione ossia il Trattato di Maastricht, firmato il 7 febbraio 1992 ed entrato in vigore il 1° novembre 1993. Con il Trattato di Maastricht è stata impostata l'architettura che avrebbe condotto all'unione monetaria, preconditione ritenuta necessaria per giungere, col tempo, ad un'unione politica.

Con l'avvento della crisi finanziaria prima e la crisi del debito sovrano poi, sono emerse le contraddizioni e la debolezza della struttura concepita a Maastricht:

- la contraddizione di un'unione monetaria senza che vi sia anche un'unione politica, cosa che impedisce una più efficiente ed efficace gestione di una crisi economica in mancanza di una politica economica comune;
- il ruolo della Banca Centrale Europea, alla quale non è concesso, diversamente da ogni altra banca centrale, prestare denaro agli Stati o intervenire in modo più attivo in funzione delle politiche sociali ed economiche implementate dagli Stati Membri;
- uno sostanziale e intrinseco squilibrio di poteri tra Commissione europea e Consiglio europeo da un lato, ed il Parlamento europeo dall'altro, unico organo direttamente eletto dai cittadini e dotato di poteri alquanto limitati;
- la mancanza di obiettivi chiari concernenti la piena occupazione, la quale viene considerata non obiettivo primario ma solo come effetto auspicale delle più rilevanti politiche di incentivazione della competitività e della liberalizzazione del mercato;

Un altro elemento caratteristico dell'UE che è opportuno citare è il Patto di Stabilità e Crescita, stipulato dagli Stati Membri nel 1997 e finalizzato a garantire l'osservanza degli obblighi di bilancio all'interno dell'Eurozona. Nel corso del tempo il Patto è stato soggetto a diverse modifiche:

- nel 2005 le regole di bilancio a cui gli Stati dovevano attenersi vennero rese più flessibili ed in particolare venne consentito agli Stati di poter tener conto degli eventuali cicli economici;
- nel 2011, durante la crisi del debito sovrano e in risposta della quale venne approvato il *Six-Pack*, un insieme di provvedimenti che consentono alle Istituzioni UE un monitoraggio maggiore del rispetto delle regole di

- bilancio e pesanti sanzioni per quegli Stati che non dovessero rispettarle;
- nel 2012 con l'approvazione del *Fiscal Compact* con cui si chiede agli Stati Membri di inserire il concetto del pareggio di bilancio nelle rispettive Costituzioni;
  - nel 2020, a causa della pandemia di Covid-19, il Patto di Stabilità è stato momentaneamente sospeso allo scopo di garantire agli Stati maggiore flessibilità su debito e *deficit* e consentire loro di adottare tutte le misure economiche necessarie per contrastare gli effetti della pandemia.

Alla luce di quanto detto sopra, risultano maggiormente comprensibili, anche se non giustificabili, le ragioni che hanno portato l'UE a spingere i Paesi Membri ad implementare drastiche politiche di austerità con l'obiettivo dichiarato di contenere la crisi del debito, dopo aver investito centinaia di miliardi di euro per salvare dal possibile fallimento gli istituti di credito. Gli alti livelli del debito pubblico e del *deficit* di alcuni Paesi erano il risultato, secondo la valutazione delle Istituzioni europee, di un'eccessiva quanto irresponsabile spesa pubblica che doveva essere immediatamente ridotta per garantire la solvibilità dei debiti stessi ed evitare che intere Nazioni andassero in *default*.

Questa visione che identifica la spesa sociale come la sola responsabile dell'aumento del debito pubblico dei Paesi europei è, in realtà, decisamente fallace in quanto non considera le conseguenze che la crisi finanziaria ha avuto sui bilanci pubblici degli Stati a seguito dei programmi di salvataggio da essi stessi adottati.

## **2.1 Le cause e le presunte motivazioni delle politiche di austerità**

Il percorso che ha condotto alla diffusione dell'austerità come politica economica dominante, in particolare in Europa, è stato facilitato da un insieme di fenomeni che nulla hanno a che fare, in realtà, con la tanto criticata spesa sociale, da molti giudicata come causa primaria della crisi del debito. È quindi fondamentale analizzare le cause e illustrare le vere motivazioni che si celano dietro le politiche di austerità, poiché solo attraverso un'indagine approfondita è possibile

comprendere le dinamiche socioeconomiche attuali. Inoltre, mediante questa analisi, possiamo anche ottenere preziose indicazioni sul funzionamento del sistema economico contemporaneo e sulle future sfide che potrebbero presentarsi.

### ***2.1.1 Stagnazione economica e accumulazione di capitale: le due facce della crisi finanziaria del 2008***

La crisi finanziaria, seguita pochi anni dopo dalla crisi dei debiti sovrani, non è stata il risultato di un evento inaspettato e imprevedibile, bensì il frutto di un insieme di dinamiche di mercato e di politiche economico-finanziarie rivelatesi profondamente inadeguate.

Una delle cause della crisi va individuata nella incapacità del sistema capitalistico di funzionare correttamente, ovvero di garantire una continua e costante accumulazione di capitale. Il funzionamento di tale sistema si basa principalmente sulla vendita di beni e servizi allo scopo di ottenere un profitto, il cui ammontare deve necessariamente essere superiore ai costi di produzione impiegati per la realizzazione dei beni e servizi venduti. Il guadagno così ottenuto può essere a sua volta investito per aumentare la produttività di un'azienda allo scopo di ottenere, per il futuro, ulteriori e maggiori margini di profitto. Affinché questo avvenga, tuttavia, è necessario che ci sia un costante aumento dei consumi di quei prodotti e servizi che vengono immessi nel mercato. Tale modalità di accumulazione di capitale, d'altra parte, corre sempre il rischio di essere interrotta, o comunque limitata, a causa di periodi ciclici di stagnazione economica o di recessione, con conseguente riduzione del livello dei consumi e, di conseguenza, dei profitti.

Le economie di Stati Uniti ed Europa hanno conosciuto, dopo la fine della Seconda Guerra Mondiale, alti tassi di crescita economica resi possibili dalla concomitanza di eventi favorevoli quali grandi investimenti per la ricostruzione post-bellica, aumento del benessere dei cittadini e crescita costante dei consumi, in particolare di beni durevoli quali elettrodomestici e automobili. L'Italia è stata una diretta testimone dell'aumento dei consumi che benessere e crescita avevano garantito dopo la guerra. La produzione di autovetture, ad esempio, ha conosciuto una

crescita esponenziale dal Dopoguerra fino alla fine degli anni Ottanta: nel 1946 le autovetture prodotte furono 7.391<sup>23</sup>; 10 anni dopo, nel 1956, erano già 202.373<sup>24</sup>; nel 1990 la produzione era arrivata a 2.302.872<sup>25</sup>. Tale aumento della produzione di autovetture è solo una delle molte testimonianze che dimostra come, nel Dopoguerra, sempre più cittadini potevano permettersi l'acquisto di un bene che per molto tempo era rimasto loro inaccessibile.

Come detto pocanzi, crescita economica e consumi costanti sono destinati ciclicamente a diminuire ed in effetti è esattamente ciò che le economie di Stati Uniti ed Europa hanno sperimentato negli anni Settanta, principalmente a causa dei due *shock* petroliferi del 1973 e del 1979. Le due crisi energetiche innescate dall'aumento del prezzo del petrolio costituirono parte di un insieme di fattori che, nel loro complesso, hanno contribuito a mettere in seria difficoltà le economie occidentali per la prima volta dalla fine della Seconda Guerra Mondiale.

È opportuno considerare, infatti, che una volta terminata la fase di ricostruzione del Dopoguerra, a spingere l'economia rimanevano principalmente i consumi di massa. Anche tali consumi, tuttavia, subirono una flessione negativa, complici la riduzione della domanda dei beni durevoli e la conseguente politica di bassi salari adottata dalle imprese per compensare i mancati introiti.

Tali debolezze del sistema capitalistico sono rilevanti in quanto aprono la strada alla possibilità che si verifichino lunghi periodi di stagnazione o di crescita modesta, come effettivamente sta avvenendo da diversi anni a questa parte. La preoccupazione ciò avvenga viene manifestata non solo dai critici del sistema capitalistico, ma anche da alcuni dei suoi sostenitori come l'economista Larry Summers, già Segretario al Tesoro dal 1999 al 2001 nell'Amministrazione Clinton:

La natura della macroeconomia è cambiata radicalmente negli ultimi sette anni. Ora, invece di preoccuparsi di piccoli aggiustamenti per stabilizzarsi su una determinata tendenza, ci si preoccupa di evitare una stagnazione secolare. Gran parte di questa preoccupazione deriva dagli effetti sul lungo termine di periodi di sviluppo brevi e dall'incapacità della politica monetaria di fare molto di più quando i tassi di interesse hanno già raggiunto il loro

---

<sup>23</sup> Fonte: UNRAE, *L'auto 2009. Sintesi statistica*, 2009, pagina 7.

<sup>24</sup> *Ibidem*.

<sup>25</sup> *Ibidem*.

limite minimo<sup>26</sup>.

Con l'economia reale che lentamente ed inesorabilmente entrava in crisi a causa del progressivo calo dei consumi, il processo di accumulazione di capitale rischiava di interrompersi, o quanto meno di essere fortemente ridimensionato. Dal momento che l'offerta di prodotti era in molti casi superiore alla domanda effettivamente richiesta, in particolare la domanda di beni durevoli, i profitti delle grandi aziende produttrici rischiavano di diminuire sensibilmente rispetto agli anni precedenti.

In risposta a tale eventualità, a partire dagli anni Ottanta, i Governi occidentali hanno iniziato a adottare programmi di incentivazione e sviluppo di attività finanziarie. Poiché l'economia reale non era più in grado di generare profitti sufficientemente elevati, si è tentato di controbilanciare la stagnazione dell'incremento di capitale mediante il ricorso alla finanza speculativa. La progressiva finanziarizzazione dell'economia ha avuto come principale effetto quello di garantire ad istituti di credito privati lo stesso potere riservato, un tempo, alla Banche Centrali: creare denaro. Come scrive Hyman P. Minsky (1919-1996) nella sua opera, *Stabilizing an Unstable Economy* (2008), è necessario porre attenzione al ruolo sempre più rilevante che il settore bancario ha assunto nell'economia:

Allo scopo di comprendere la nostra economia è necessario rivolgere uno sguardo critico, al di fuori di ogni insulsaggine, al sistema bancario. È una forza dirompente che tende a indurre e amplificare l'instabilità, sebbene sia un fattore essenziale ove si voglia che l'investimento e la crescita economica siano finanziati<sup>27</sup>.

La creazione di denaro dal nulla da parte di istituti di credito privati, se propriamente regolamentata, risulta fondamentale in un'economia industrializzata poiché consente un maggiore e più facile accesso al credito per gli investimenti. L'accesso

---

<sup>26</sup> Summers L., 2014, *U.S. Economic Prospects: Secular Stagnation, Hysteresis, and the Zero Lower Bound*, Business Economics Vol. 49, No. 2, pagina 65, citazione originale: «The nature of macroeconomics has changed dramatically in the last seven years. Now, instead of being concerned with minor adjustments to stabilize about a given trend, concern is focused on avoiding secular stagnation. Much of this concern arises from the long-run effects of short-run developments and the inability of monetary policy to accomplish much more when interest rates have already reached their lower bound».

<sup>27</sup> Minsky H. P., 2008, *Stabilizing an Unstable Economy* [1986], McGraw-Hill, New York, pp.255-56, citato da Galliano L., 2013, *Il colpo di Stato di banche e governi. L'attacco alla democrazia in Europa*, Einaudi, pagina 32.

al credito non solo è utile agli imprenditori per ottenere i fondi necessari ad aumentare la produttività della propria azienda; lo è anche ai lavoratori, dal momento che la possibilità di chiedere un prestito offre loro maggiori opportunità per fare acquisti che, in mancanza del credito fornito dalla banca, non sarebbero sostenibili. Tuttavia, la progressiva deregolamentazione della finanza ha comportato da un lato un incremento del rapporto di indebitamento delle banche, le quali concedevano a prestito molto più denaro di quello che avevano a disposizione; dall'altro, si è assistito ad un vertiginoso aumento dell'utilizzo di titoli derivati<sup>28</sup>, con la conseguenza che l'intero sistema finanziario è diventato molto più instabile.

Le economie di USA e UE hanno iniziato a basare la propria crescita sull'aumento del debito privato, sull'inflazione dei prezzi e sui ricavi da prodotti derivati, con la conseguenza che il processo di accumulazione di capitale ha assunto una forma completamente diversa rispetto all'accumulazione derivante dall'economia reale e produttivistica. L'enorme massa di debito privato che si è progressivamente generata al fine di spronare una sempre maggiore circolazione del capitale e l'accumulazione di tale capitale nelle mani di una ristretta *élite* finanziaria ha fortemente compromesso la stabilità del sistema finanziario, fino al suo collasso nel 2008.

### ***2.1.2 Denaro pubblico alle banche, austerità ai cittadini***

Dopo essere iniziata come una crisi del sistema bancario, a partire dal 2010 ed in particolare all'interno dei confini dell'Unione Europea, si è iniziato a parlare della cosiddetta "crisi del debito sovrano", in riferimento a quei Paesi europei che avevano visto il proprio debito pubblico crescere esponenzialmente.

Sebbene quegli anni siano stati caratterizzati dall'implementazione di politiche di austerità fortemente volute da UE, FMI e BCE, è importante ricordare come la reazione iniziale dei Governi alla crisi bancaria sia stata diametralmente opposta. I

---

<sup>28</sup> «I prodotti derivati si chiamano in questo modo perché il loro valore deriva dall'andamento del valore di una attività ovvero dal verificarsi nel futuro di un evento osservabile oggettivamente. L'attività, ovvero l'evento, che possono essere di qualsiasi natura o genere, costituiscono il "sottostante" del prodotto derivato». Fonte: <https://www.consob.it/web/investor-education/i-derivati>

Paesi europei, similmente a quanto veniva fatto negli Stati Uniti, hanno risposto alla crisi mediante cospicui piani di finanziamento pubblico a favore di grandi banche e istituti finanziari che rischiavano di dichiarare bancarotta a causa della mancanza di liquidità necessaria a compensare le enormi perdite subite. La decisione dei Governi di creare una rete di sicurezza intorno alle banche fu assunta con sempre maggiore slancio, anche a causa del fallimento della banca di investimento americana Lehman Brothers nel settembre 2008 e del conseguente panico che tale fallimento provocò nei mercati.

Il Congresso degli Stati Uniti, su proposta dell'allora segretario al tesoro Henry Paulson, approvò un piano da 700 miliardi di dollari noto come TARP (*Troubled Assets Relief Program*), per l'acquisto di titoli tossici dagli istituti di credito maggiormente a rischio. L'ammontare complessivo di prestiti concessi da parte del Governo degli Stati Uniti è in realtà molto superiore, pari a 7.700 miliardi, ossia 10 volte superiore rispetto a quanto previsto dal TARP<sup>29</sup>.

Per quanto concerne l'Unione Europea, sono stati 800 i miliardi stanziati per sostenere il sistema bancario europeo. Tuttavia, come spiega Luciano Galliano (1927-2015) nel suo libro *Il colpo di Stato di banche e governi. L'attacco alla democrazia in Europa* (2013), il denaro investito per coprire le perdite nei libri contabili delle banche sarebbe molto superiore:

Al costo di almeno 20 trilioni di dollari, di cui oltre 4 solo nella Ue, tra capitali versati, somme impegnate per salvare le banche, prestiti delle Banche centrali alle banche private che solo in misura minima sono arrivati all'economia reale, tra il 2008 e il 2009 la crisi è stata tamponata dai governi occidentali<sup>30</sup>.

Queste cifre ci aiutano a comprendere che la portata dell'intervento dei Governi in sostegno al sistema finanziario è stata enorme ed è altresì interessante notare come, in questo dispendioso processo di salvataggio di quegli stessi enti che sono stati corresponsabili dello scoppio della crisi, non ci sia stato alcuno spazio per il sempre presente "rigore dei conti" che oggi tanto piace alle *élite* finanziarie. Da questo

---

<sup>29</sup> da Rold V., 2 dicembre 2011, *Il vero conto del salvataggio delle banche americane*, Il Sole 24 Ore.

<sup>30</sup> Galliano L., 2013, *Il colpo di Stato di banche e governi. L'attacco alla democrazia in Europa*, Einaudi, pag. 47.

punto di vista ciò che è avvenuto con la banca d'investimento Lehman Brothers nel 2008 rappresenta uno spunto di riflessione importante. Nonostante la solvibilità della banca fosse da mesi sempre più precaria a causa dell'enorme esposizione dell'istituto nel mercato dei mutui *subprime*<sup>31</sup>, le principali agenzie di *rating* americane continuarono ad assegnare ai titoli e alle obbligazioni della Lehman valutazioni AAA<sup>32</sup>, attestando quindi che si trattasse di investimenti sicuri. Questa operazione è proseguita fino a pochi giorni prima del fallimento della banca, il 15 settembre 2008, ed è avvenuta perché le agenzie di *rating*, che sulla carta dovrebbero essere oggettive e imparziali, ricevevano dalle banche, ossia i loro clienti, un pagamento proporzionale ai ricavi delle banche stesse. Un *rating* elevato sui prodotti finanziari ne comportava un aumento delle vendite che si traduceva in un aumento dei ricavi per le banche le quali, a loro volta, pagavano commissioni più alte alle agenzie per ciascun titolo da esse valutato, certificando l'esistenza di un conflitto di interessi grave e, soprattutto, dannoso.

Sicuramente il salvataggio delle banche era inevitabile, dal momento che il collasso dell'intero sistema finanziario avrebbe generato danni ancor più incalcolabili di quanto avvenuto. Ciò nonostante, è indiscutibile che l'austerità, da sempre presente in varie forme nelle principali teorie economiche ed i cui effetti positivi vengano declamati dai sostenitori del neoliberismo, non sia stata minimamente presa in considerazione nel momento di dover investire miliardi di euro per salvare il sistema finanziario.

I colpevoli di quanto successo – dai legislatori che hanno avvallato politiche di finanziarizzazione e deregolamentazione dell'economia, agli amministratori delegati che con le loro decisioni incaute hanno contribuito a portare le loro società sull'orlo del fallimento, alle agenzie di *rating* che hanno valutato come investimenti sicuri miliardi di dollari in titoli in realtà estremamente rischiosi – sono usciti

---

<sup>31</sup> I mutui *subprime* erano prestiti ipotecari concessi a soggetti ad alto rischio di insolvenza, ovvero soggetti che molto probabilmente non sarebbero stati in grado di onorare le rate del mutuo. Tali mutui venivano inseriti in appositi strumenti finanziari detti CDO (collateralized debt obligation), fatti valutare con *rating* AAA dalle agenzie di *rating* nonostante l'alto rischio di insolvenza e poi rivenduti agli investitori.

<sup>32</sup> Nel sistema di valutazioni delle agenzie di *rating*, il voto AAA corrisponde al valore massimo in termini di sicurezza dell'investimento.

pressoché indenni dalla crisi.

Il cittadino medio, invece, non è stato altrettanto fortunato. Dopo aver riversato centinaia di miliardi di dollari ed euro nel sistema finanziario, l'*austerità* è stata imposta sui cittadini di USA e, soprattutto, UE, i quali non solo hanno dovuto subire gli effetti della crisi finanziaria, ma ne hanno direttamente pagato il conto a colpi di tagli alla spesa sociale, compromissione dei diritti dei lavoratori, liberalizzazioni e privatizzazioni selvagge. In quello che è ormai un chiaro disegno che le *élite* finanziarie stanno tentando di portare a termine, con l'appoggio di una politica spesso complice, si è verificato ciò che Luciano Galliano nel suo libro *Il denaro, il debito e la doppia crisi spiegati ai nostri nipoti* (2015) definisce come "pauperizzazione del consumatore": «Il consumatore medio [...] non è diventato più povero per qualche misteriosa disfunzione dell'economia: è stato intenzionalmente impoverito da chi aveva il potere di farlo, al fine di trasferire ai profitti e alle rendite la maggior quota possibile dei redditi da lavoro»<sup>33</sup>.

Il processo di redistribuzione della ricchezza che aveva consentito in Europa la creazione dello Stato Sociale Europeo non solo si è interrotto ma è stato altresì trasformato in un meccanismo tale per cui «[...] all'insegna del motto «socialismo di Stato per i ricchi e le banche, neoliberalismo per il ceto medio e i poveri» – mette in moto una redistribuzione *dal basso verso l'alto*»<sup>34</sup>.

## 2.2 Casi emblematici: i PIIGS

Quando si parla della crisi del debito sovrano, si fa spesso riferimento ad un gruppo specifico di Paesi dell'Eurozona, i cosiddetti "PIIGS", acronimo con cui si identificano il Portogallo, l'Irlanda, l'Italia, la Grecia e la Spagna. Spesso indicati anche come "gli Stati del Sud" per la loro posizione geografica, i PIIGS costituiscono la rappresentazione empirica della frattura che ormai da anni persiste in Europa tra Paesi settentrionali, i "frugali", i "responsabili", e Paesi meridionali, gli "spendaccioni", gli "inaffidabili". Con lo scoppio della crisi finanziaria, tale

---

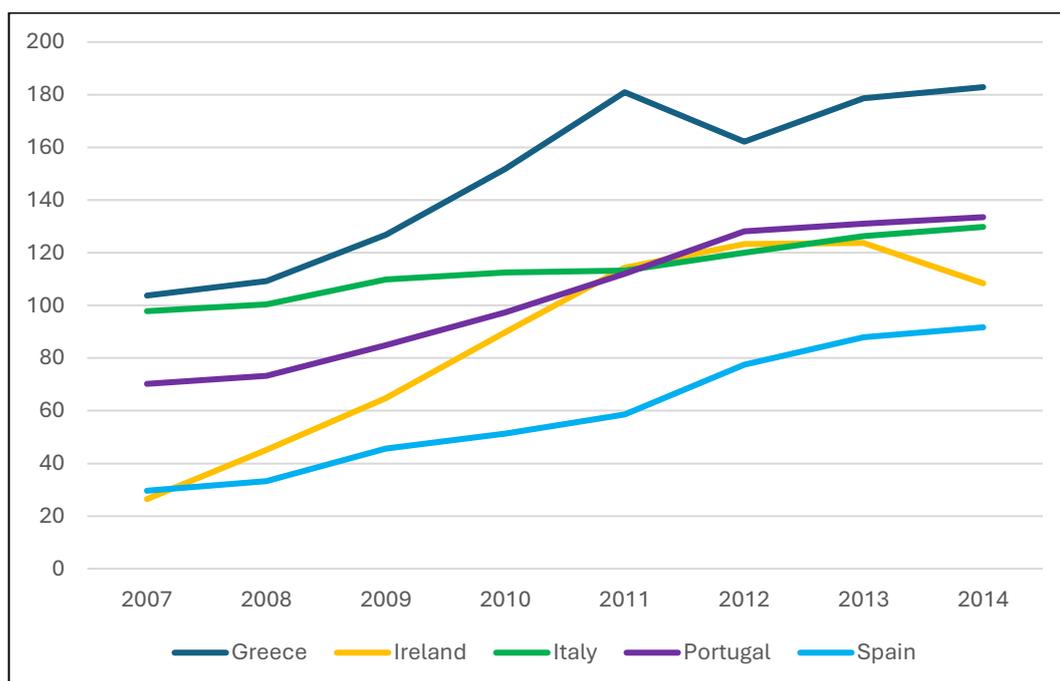
<sup>33</sup> Galliano L., 2015, *Il denaro, il debito e la doppia crisi spiegati ai nostri nipoti*, Einaudi, pag. 18.

<sup>34</sup> Beck U., *Europa tedesca. La nuova geografia del potere*, 2013, Laterza, pag. 22.

frattura si è ulteriormente allargata dal momento che i Paesi sopracitati sono stati colpiti maggiormente dagli effetti della crisi rispetto ad altri e, a causa dell'incremento dei rispettivi *deficit* e debiti pubblici, sono stati giudicati eccessivamente vulnerabili nei confronti dei mercati finanziari.

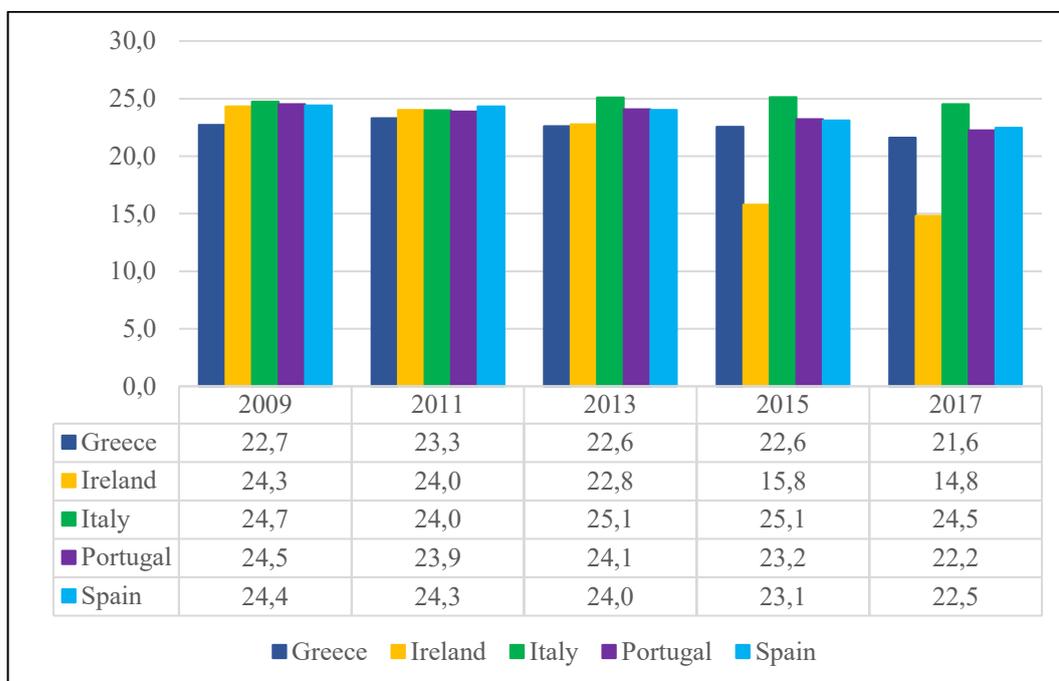
Secondo molti economisti e organizzazioni internazionali quali il FMI, gli stessi soggetti che non solo non avevano previsto la crisi finanziaria ma, avvallando le politiche neoliberali di deregolamentazione e finanziarizzazione dell'economia, ne erano i diretti responsabili, la causa principale di aumento di debito e *deficit* nei Paesi europei era da ricercare nella eccessiva spesa sociale. Questa interpretazione, tuttavia, non trova riscontro nei dati economici come evidenziato dai seguenti grafici: nella figura 2.1, è possibile osservare come, a partire dal 2007, il debito pubblico dei PIIGS sia progressivamente aumentato come effetto delle politiche di salvataggio pubblico delle banche; tuttavia, tale aumento non coincide, come dimostra la figura 2.2, con un aumento della spesa sociale la quale, al contrario, è progressivamente scesa per effetto dell'*austerità* adottata in ciascun Paese.

**Figura 2.1: debito pubblico PIIGS in percentuale al PIL (2008-2014)**



Fonte: Fondo Monetario Internazionale

**Figura 2.2: spesa sociale PIIGS in percentuale al PIL (2009-2017)<sup>35</sup>**



Fonte: OCSE

Nonostante l'evidenza dei numeri l'UE, complici anche le criticità presenti nei suoi Trattati fondativi, ha continuato ad agire come se fosse stato l'aumento del debito a generare la crisi e non il contrario, come effettivamente è avvenuto, e che tale aumento era da attribuirsi ad una inefficiente e irresponsabile gestione delle finanze pubbliche in materia di spesa sociale.

Insieme a tale spiegazione, venne proposto anche l'unico ed ineluttabile rimedio: un cospicuo taglio alla spesa pubblica unito ad una serie di "riforme strutturali" che potessero garantire una ripresa dell'economia e un facile accesso, per gli Stati che ne avevano più bisogno, agli aiuti finanziari promessi dalle istituzioni europee e dal FMI.

Le riforme strutturali raccomandate ai PIIGS dalla Troika, composta dai rappresentanti di Commissione Europea, BCE e FMI, furono molteplici e coinvolgevano diverse aree dell'economia. Vediamole in dettaglio.

<sup>35</sup> Alla luce dei dati piuttosto simili tra i vari Paesi, si è preferito utilizzare un grafico a colonne rispetto ad un grafico a linee per rendere più comprensibile la lettura dei dati illustrati.

- Mercato del lavoro: uno dei fattori annoverati tra le cause principali della crisi in Europa è stata la perdita di competitività, ragion per cui si rendevano necessarie nuove riforme del mercato del lavoro per renderlo più flessibile alle esigenze delle imprese. Tali riforme riguardavano in particolare la liberalizzazione dei contratti e la progressiva erosione del potere sindacale, soprattutto riguardo la contrattazione collettiva. Con le riforme così adottate la contrattazione collettiva nei PIIGS, pur essendo ancora largamente utilizzata, ne è uscita decisamente depotenziata e maggiormente orientata a favore degli interessi delle sole imprese, in particolare sul tema della retribuzione, sacrificando così gli interessi dei lavoratori.
- Sistema pensionistico: un altro ambito a cui è stato imposto ai PIIGS di intervenire riguardava il sistema pensionistico, essendo esso una delle principali voci di spesa degli Stati. Alcuni percorsi di riforma erano già stati intrapresi prima dello scoppio della crisi finanziaria, andando a modificare l'età pensionabile e i meccanismi di calcolo della pensione. In Italia, ad esempio, venne approvata la Legge 1995/335 (Riforma Dini) che introdusse il metodo contributivo per il calcolo della pensione. A partire dal 2010, i PIIGS hanno ulteriormente intensificata l'azione legislativa di correzione dei rispettivi sistemi pensionistici al fine di renderli più sostenibili. Sebbene una revisione dei sistemi pensionistici fosse necessaria vista la concomitanza di fattori quali l'invecchiamento della popolazione ed il calo demografico, la presenza nel mercato del lavoro di contratti precari e bassi salari impedisce a molti lavoratori odierni di poter usufruire, una volta terminato il lavoro, di una pensione sufficiente a condurre una vita dignitosa.
- Privatizzazioni: infine, è stata incentivata un'intensiva agenda di privatizzazione dei servizi. Caratteristica essenziale dello Stato Sociale Europeo era una forte presenza dello Stato nei servizi essenziali alla persona, come quelli socio-sanitari, e nei settori strategici dell'economia. In entrambi i casi, le privatizzazioni sono avviate prima dello scoppio della crisi, per la precisione negli anni Ottanta per quanto concerne alcuni settori strategici dell'economia e negli anni Novanta per quanto riguarda i servizi

socio-sanitari. Queste privatizzazioni furono incentivate, ancora una volta, dall'UE al doppio scopo di far rispettare i vincoli del 3% di *deficit* e di 60% di debito stabiliti a Maastricht e aumentare la qualità dei servizi stessi. Con l'avvento della crisi del debito l'accesso ai pacchetti di aiuti finanziari venne vincolato all'impegno da parte degli Stati di attuare ulteriori privatizzazioni che coinvolgessero i servizi, le infrastrutture ed eventuali enti a partecipazione pubblica parziale o totale.

Pur se in modo diverso tra loro, Portogallo, Irlanda, Italia, Grecia e Spagna sono stati tutti coinvolti da queste riforme fortemente volute dalla Troika ed i cui effetti hanno notevolmente minato le fondamenta dello Stato Sociale Europeo, senza tuttavia portare quella crescita economica che i sostenitori del neoliberalismo e dell'austerità espansiva avevano assicurato sarebbe giunta come effetto delle loro riforme.

### **2.2.1 Il caso Grecia**

«Ho sempre rimpianto la mancanza di solidarietà con la Grecia. Non siamo stati solidali con il popolo greco»<sup>36</sup>.

Queste sono le parole dell'ex Presidente della Commissione Europea Jean-Claude Juncker, pronunciate nel 2019, l'ultimo anno del suo mandato, in riferimento a quanto avvenuto in Grecia durante la crisi del debito sovrano. La Grecia rappresenta probabilmente il caso più esemplare di come le Istituzioni europee ed internazionali abbiano gestito male la crisi, imponendo alla Repubblica Ellenica drastiche misure di austerità ed una riduzione della propria sovranità nazionale come requisiti per accedere ai pacchetti di aiuti finanziari necessari ad impedire il *default* dello Stato.

Vi sono diversi elementi che, nel loro insieme, possono spiegare la crisi greca. In primo luogo, vi sono le debolezze dei Trattati dell'UE citate in precedenza ed in particolare la presenza di un'Unione di Stati che condividono la stessa moneta e la stessa politica monetaria, ma non gli altri ambiti della politica economica quali la

---

<sup>36</sup> Fonte: <https://www.open.online/2019/01/15/juncker-chiede-scusa-per-lausterity-le-parole-del-presidente-della-commissione-ue/>

politica fiscale o la politica industriale e che, per tale ragione, non possono essere in grado di gestire efficientemente una crisi economica come un unico Stato dotato di tutti i poteri. Inoltre, per le decisioni a livello comunitario, molto spesso non si tengono conto delle differenze tra i diversi Paesi.

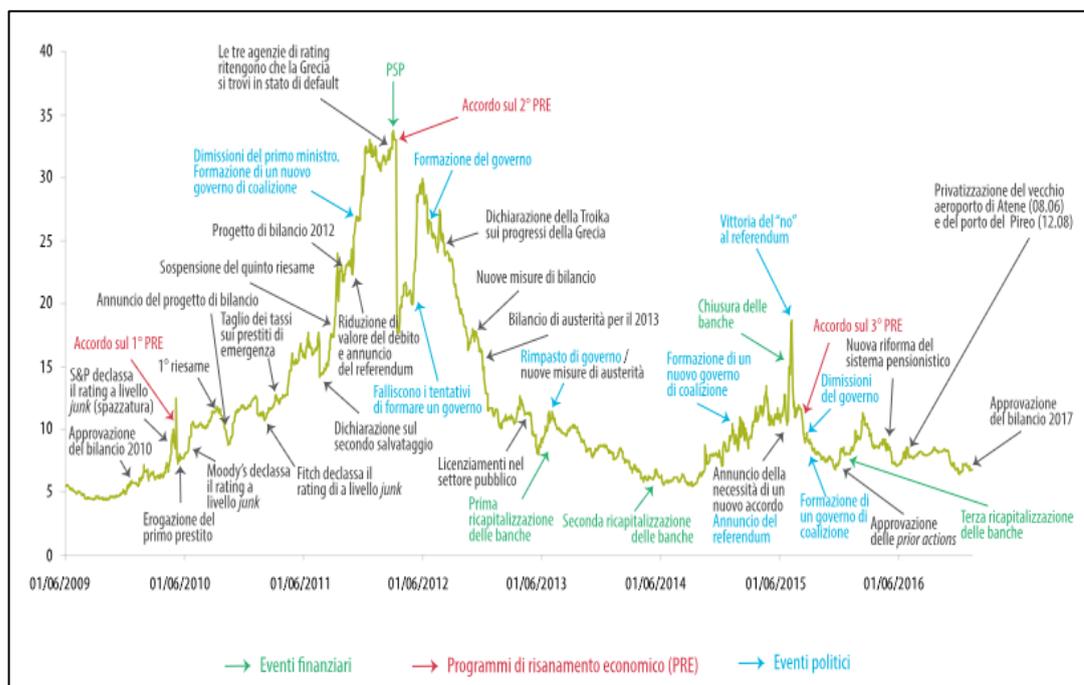
In secondo luogo, è da considerare che il Governo greco, allo scopo di garantire al Paese l'accesso all'Eurozona, ha falsificato i dati concernenti le proprie finanze pubbliche con l'obiettivo di dimostrare di rispettare i parametri di 3% di *deficit* e 60% di debito pubblico stabiliti a Maastricht. La solvibilità dei conti greci fu certificata anche dalle agenzie di *rating*, le quali diedero in quegli anni valutazioni non inferiori ad A, con *outlook* da positivo a stabile<sup>37</sup>. La Grecia ha quindi potuto adottare l'euro nel 2001, ma nel corso degli anni successivi la situazione delle sue finanze non è migliorata.

Il 6 ottobre 2009 Giōrgos Papandreou diventa Primo Ministro della Repubblica Ellenica dopo che il suo partito, il Pasok, ha vinto le elezioni parlamentari di quell'anno. Poco tempo dopo, Papandreou rivela pubblicamente che i dati dei bilanci dello Stato inviati dalle Amministrazioni precedenti alle Istituzioni europee per entrare nell'Eurozona erano stati falsificati. Il livello del debito pubblico corrispondeva quasi al 100% del PIL, ma a preoccupare era soprattutto il *deficit* che aveva raggiunto il 12,7%, contro il 5% comunicato all'UE. A partire da questa dichiarazione, si sviluppano una serie di eventi sintetizzati dalla figura 2.3, il cui grafico mostra l'evoluzione nel tempo dei tassi di interesse dei titoli di Stato greci e i principali avvenimenti che hanno coinvolto la Repubblica Ellenica in quegli anni.

---

<sup>37</sup> Fonte: <https://tradingeconomics.com/greece/rating>

**Figura 2.3: percentuale tassi di interesse dei titoli di Stato greci e principali eventi accaduti (2009-2017)**



Fonte: Corte dei conti europea, *L'intervento della Commissione nella crisi finanziaria greca*, relazione speciale n. 17/2017, pagina 16.

A causa della progressiva sfiducia dei mercati internazionali sulla capacità del debito pubblico greco di rimanere solvibile, complici anche le agenzie di *rating* americane che declassarono i titoli del debito al livello “spazzatura” (nonostante quegli stessi titoli nelle valutazioni precedenti fossero stati giudicati affidabili), la Grecia si vide costretta a chiedere un pacchetto di aiuti finanziari all’UE e al FMI. Nel maggio del 2010 venne approvato un piano per fornire alla Grecia 80 miliardi di euro da parte dell’UE e 30 miliardi da parte del FMI per un totale di 110 miliardi da concedere nei successivi tre anni. Seguiranno, nel corso dei successivi anni, altri finanziamenti per un valore complessivo di 326 miliardi di euro. Come già anticipato, la condizione imposta al Governo greco per ottenere questi aiuti finanziari fu l’implementazione di drastiche politiche di austerità, brevemente riassunte nella tabella 2.1.

*Tabella 2.1: politiche implementate in Grecia per ciascun settore economico*

Settore economico	Politiche implementate
<b>Contrattazione collettiva</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• È stato introdotto una nuova tipologia di accordo tra aziende e rappresentanti sindacali che consente di rivalutare al ribasso condizioni presenti nei contratti collettivi già esistenti.</li> <li>• Viene data maggiore priorità agli accordi aziendali rispetto agli accordi di settore stipulati dai sindacati.</li> <li>• La validità dei contratti collettivi ha una durata massima di tre mesi.</li> <li>• Viene garantita la possibilità di derogare agli accordi aziendali per tramite di rappresentanti dei lavoratori che non appartengono ad un sindacato.</li> </ul>
<b>Retribuzione salariale</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Il livello dei salari nominale è sceso del 14% dal 2009 al 2010.</li> <li>• È stato introdotto un nuovo sistema remunerativo che diminuirà ulteriormente il livello dei salari fino ad una riduzione totale media del 30%.</li> <li>• Il salario minimo è stato ridotto del 22% e addirittura del 32% per i lavoratori con meno di 25 anni.</li> </ul>

## **Sistema pensionistico**

- Già nel 2008 viene semplificato il sistema pensionistico, riducendo il numero di variabili per il calcolo dell'assegno.
- Nel 2010, in materia di polizze assicurative pensionistiche, viene ridotto il tasso di maturazione<sup>38</sup> dal 2-3% allo 0,8-1,5%.
- Viene aumentata l'età pensionabile, portandola a 65 anni per uomini e donne.
- Gli anni di contributi necessari per godere della pensione sono stati aumentati da 35 a 40 mentre l'assegno finale viene calcolato in base all'intero percorso professionale del lavoratore e non più in base allo stipendio più favorevole degli ultimi 10 anni di lavoro.
- Dal 2021 l'età pensionabile viene ricalcolata ogni tre anni in base all'aspettativa di vita.
- Nel 2010 le pensioni superiori ai 1.400 euro sono state ridotte dell'8% e del 12% nel 2012 per gli assegni superiori ai 1.300 euro.
- Nel 2012 viene approvato un

---

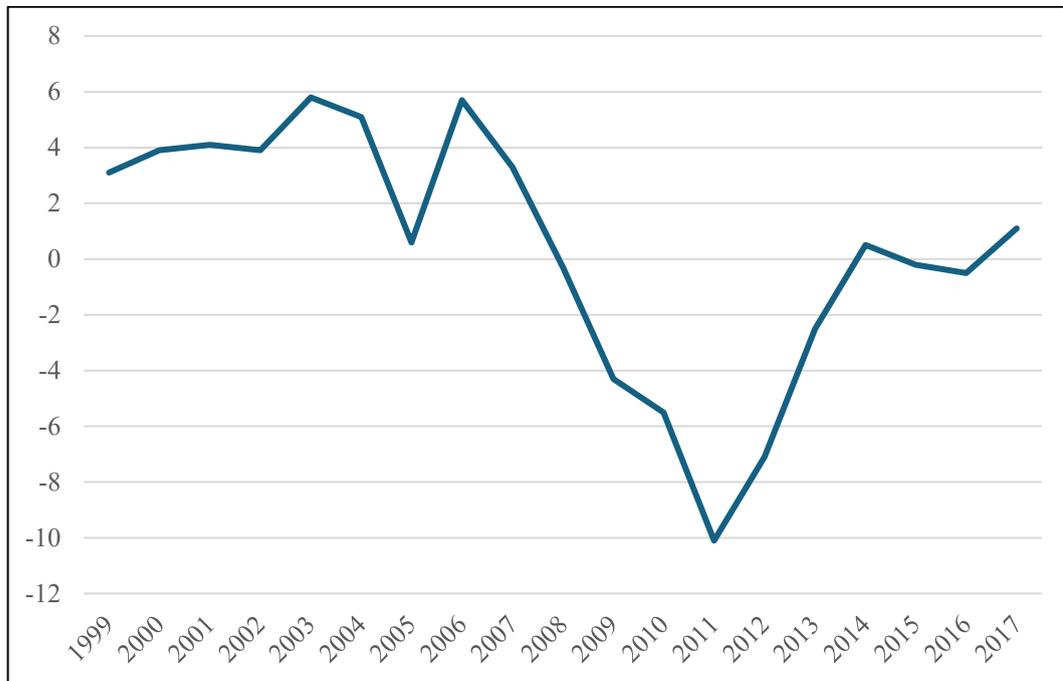
<sup>38</sup> Nota: inteso come proporzione del salario che viene corrisposto come pensione per ogni anno di contributi versati.

	nuovo pacchetto di aiuti finanziari alla condizione che vengano fatti ulteriori aggiustamenti, come l'aumento dell'età pensionabile a 67 anni.
<b>Privatizzazioni</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Viene creata un'autorità <i>ad hoc</i> per gestire il processo di privatizzazione: la Hellenic Public Asset Development Fund (HRADF).</li> <li>• Viene posto l'obiettivo di ottenere ricavi per 50 miliardi di euro dalla vendita di enti pubblici, imprese a partecipazione pubblico-privata, infrastrutture, asset finanziari e terreni.</li> </ul>

Fonte: K. Busch, C. Hermann, K. Hinrichs, T. Schulten, 2013, *Euro Crisis, Austerity Policy and the European Social Model. How Crisis Policies in Southern Europe Threaten the EU's Social Dimension*, International Policy Analysis

Le drastiche misure di austerità adottate dal Governo dovevano servire, secondo la Troika, a far ripartire l'economia greca ma hanno invece avuto l'effetto di aggravare ulteriormente la crisi economica nella Repubblica Ellenica. Come mostrato nella figura 2.4, il PIL nazionale greco ha subito un tracollo per il combinato effetto della crisi finanziaria e per le politiche restrittive del Governo, tornando brevemente ad un valore positivo nel 2014 e stabilizzandosi solo a partire dal 2017.

**Figura 2.4: crescita annuale PIL in Grecia (1999-2017)**



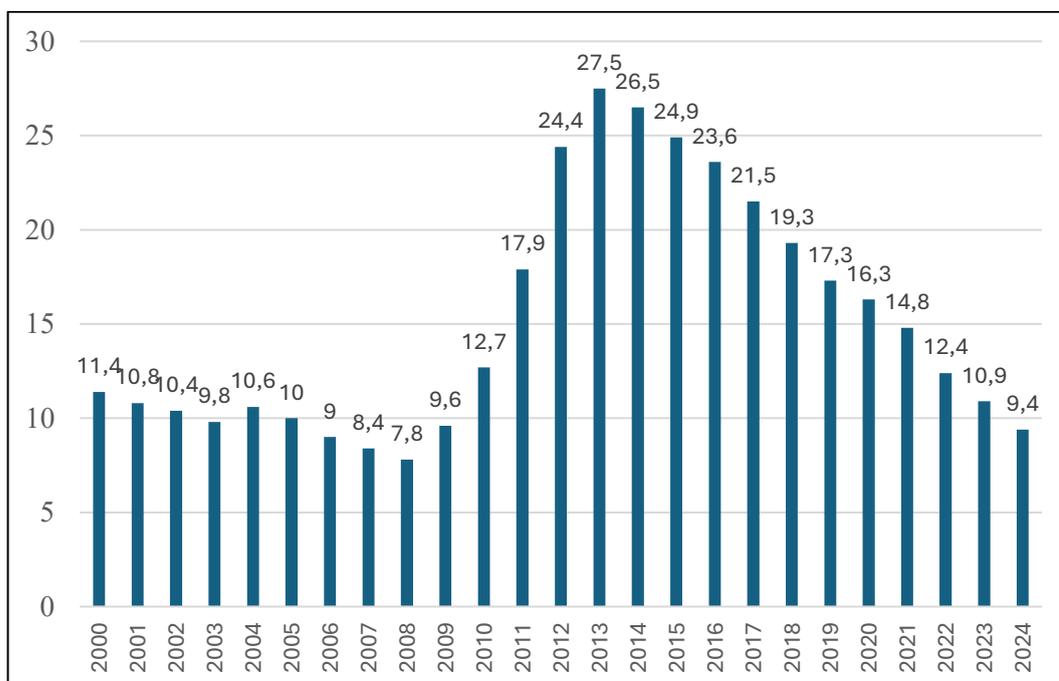
Fonte: Fondo Monetario Internazionale

Inoltre, come evidenziato dalla figura 2.5, un'ulteriore conseguenza dell'*austerità* è rappresentata dal drastico aumento della disoccupazione, soprattutto a partire dal 2011 ovvero negli anni in cui le politiche di austerità hanno iniziato ad essere adottate. In buona parte si tratta di un effetto diretto delle privatizzazioni avvenute nel Paese in quegli anni, a causa delle quali il 44% dei posti di lavoro nelle società a partecipazione pubblica è andato perso<sup>39</sup>.

---

<sup>39</sup> K. Busch, C. Hermann, K. Hinrichs, T. Schulten, 2013, *Euro Crisis, Austerity Policy and the European Social Model. How Crisis Policies in Southern Europe Threaten the EU's Social Dimension*, International Policy Analysis, pagina 25.

**Figura 2.5: percentuale disoccupazione in Grecia (2000-2024)**



Fonte: Fondo Monetario Internazionale

Nonostante l'obiettivo di evitare che la Grecia andasse in *default* sia stato raggiunto, i dati dimostrano che il popolo greco ha dovuto pagare un prezzo altissimo. Il potere d'acquisto delle famiglie greche è notevolmente diminuito a causa della riduzione degli stipendi e delle pensioni, mentre la perdita di posti di lavoro nel settore pubblico ed i tagli alla spesa pubblica hanno notevolmente ridotto la qualità dei servizi ai cittadini. Il *Welfare State* è stato progressivamente smantellato a colpi di tagli e privatizzazioni così come è stata intaccata la sovranità nazionale di uno Stato che, fino a prova contraria, dovrebbe essere indipendente e che invece si è visto costretto ad accettare disposizioni e direttive impartite dalla Troika per garantire la propria sopravvivenza.

### **2.3 Analisi di quanto avvenuto in Italia**

L'Italia è un altro dei Paesi del Sud Europa che, in seguito alla crisi finanziaria e alla successiva crisi del debito sovrano, si è visto costretto a adottare stringenti politiche di austerità per rassicurare i mercati finanziari sulla sostenibilità del suo

debito pubblico. Prima di illustrare ciò che è avvenuto in Italia durante la crisi del debito, è opportuno fare alcune precisazioni sulla situazione economica del nostro Paese prima dello scoppio della crisi allo scopo di analizzare alcune dinamiche che aiutano a comprendere meglio quanto avvenuto.

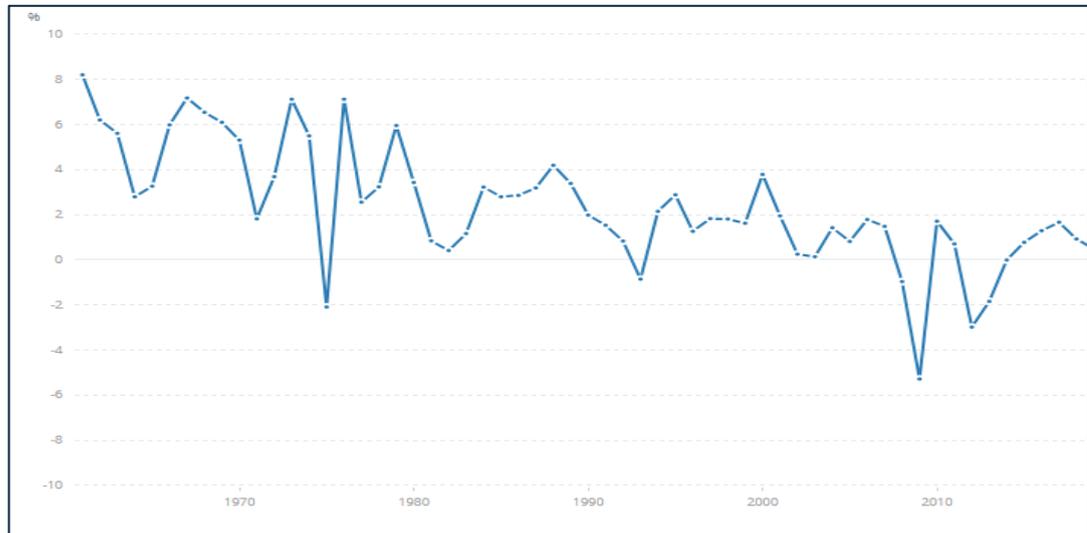
### ***2.3.1 L'Italia prima della crisi***

Come gli altri Paesi europei, l'Italia uscì dalla Seconda Guerra Mondiale in macerie, con una neonata democrazia che muoveva i primi passi verso la ricostruzione di un'economia e una società al collasso.

Grazie ad una molteplice concomitanza di fattori quali gli investimenti americani del Piano Marshall per la ricostruzione, la progressiva industrializzazione di un'economia che era sempre stata principalmente agricola e all'aumento di produttività, reddito e consumi, si verificò in Italia tra gli anni Cinquanta e i primi anni Sessanta il "miracolo economico italiano", che consentì al nostro Paese di accreditarsi come una delle principali economie europee.

Tuttavia, a partire dagli anni Settanta, anche a causa della crisi energetica, tale spinta propulsiva iniziò a diminuire in quanto l'economia reale, come già illustrato nel paragrafo 2.1.1, non era più in grado di mantenere gli stessi livelli di crescita che aveva conosciuto in precedenza. La figura 2.6 illustra chiaramente come il PIL nazionale nel 1975 abbia subito un'importante flessione negativa per poi conoscere, a partire dagli anni Ottanta, una ciclica alternanza tra crescita e stagnazione.

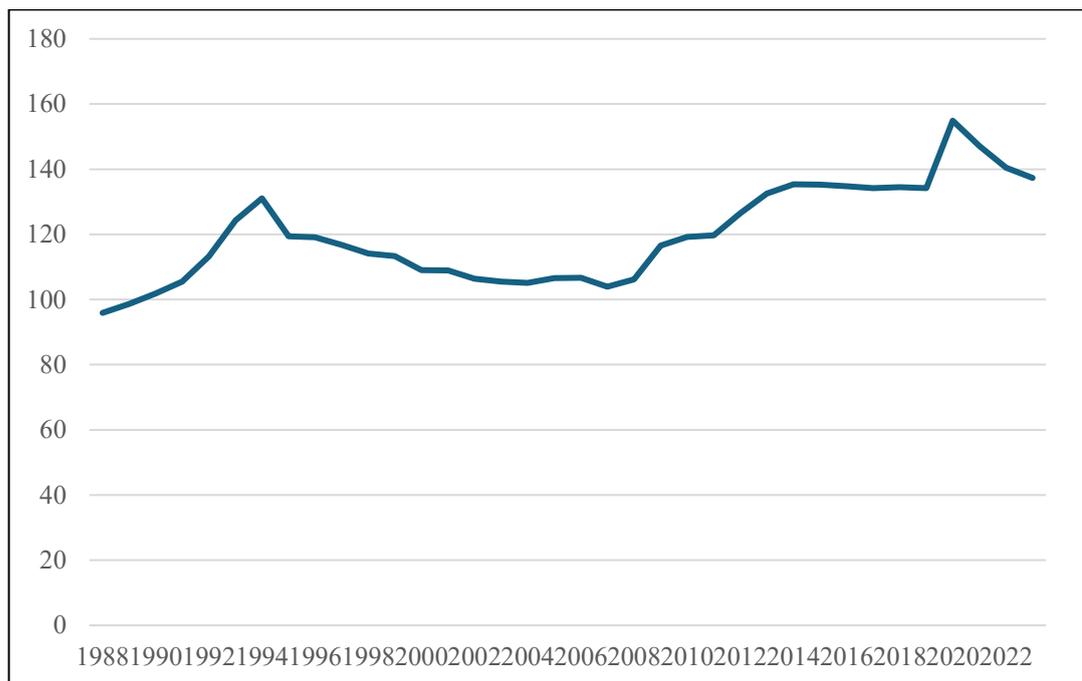
**Figura 2.6: crescita annuale PIL in Italia (1961-2018)**



Fonte: World Bank Group

Insieme ad una crescita economica che iniziava progressivamente a vacillare, un altro importante fattore che deve essere preso in considerazione è il progressivo aumento del debito pubblico italiano, come illustrato dalla figura 2.7.

**Figura 2.7: percentuale debito pubblico italiano sul PIL (1988-2023)**



Fonte: Fondo Monetario Internazionale

La crescita del debito pubblico di uno Stato può essere imputata a due voci distinte ma strettamente collegate tra loro:

- crescita primaria, riferita alla differenza tra entrate e spese del settore pubblico;
- crescita secondaria, riferita agli interessi che lo Stato paga sul proprio debito.

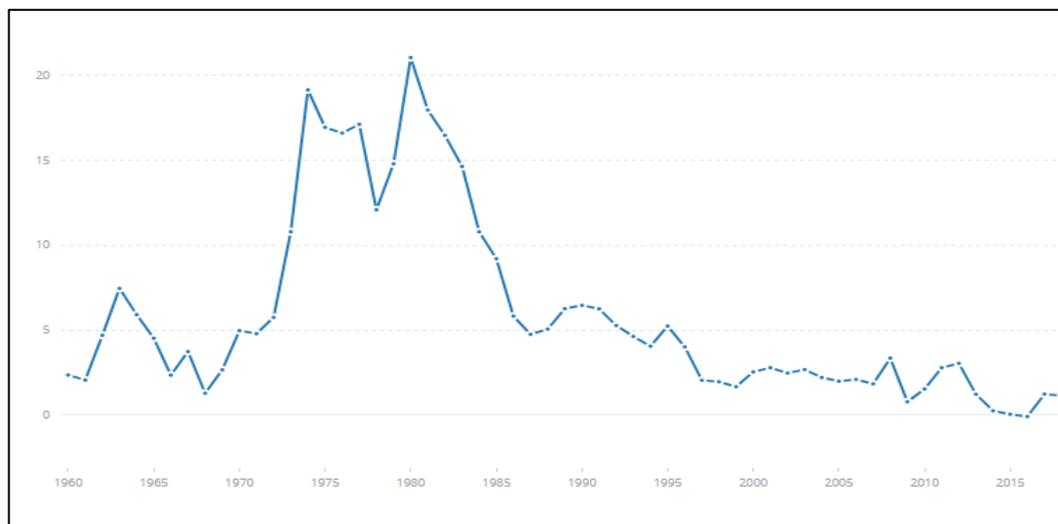
In origine, la principale causa dell'aumento del debito pubblico italiano era imputabile alla crescita primaria, ossia alle eccessive spese del settore pubblico rispetto alle entrate. A partire dalla metà degli anni Ottanta, tuttavia, gli interessi che lo Stato doveva pagare sul debito pubblico divennero la principale causa del suo aumento. Per comprendere la ragione di tale avvenimento è necessario introdurre il tema del cosiddetto “divorzio” tra Banca d'Italia e Ministero del Tesoro avvenuto nel 1981, evento chiave che ha segnato una svolta decisiva nella gestione della politica fiscale e monetaria dell'Italia.

Fino al 1981 la Banca d'Italia si impegnava ad acquistare i titoli del debito pubblico che rimanevano invenduti sul mercato, garantendo così al Governo che i titoli eventualmente emessi sarebbero stati, in un modo o nell'altro, acquistati. Tuttavia, agli inizi degli anni Ottanta, questo meccanismo venne fortemente criticato in quanto concausa dell'aumento dell'inflazione; altri fattori che contribuivano all'aumento dell'inflazione vi furono lo shock petrolifero del 1979 e la cosiddetta “scala sociale” che consentiva dal 1975 di indicizzare i salari all'andamento dei prezzi così da proteggere il potere di acquisto dei lavoratori. Nel 1981, come mostrato dalla figura 2.8, l'inflazione superò il 20% e le Istituzioni italiane, complice anche il rischio per l'Italia di non poter più aderire al Sistema Monetario Europeo (SME)<sup>40</sup>, decisero di intervenire.

---

<sup>40</sup> Entrato in vigore nel marzo del 1979, lo SME è stato costituito dall'ora Comunità Economica Europea allo scopo di creare una zona di stabilità monetaria in Europa.

*Figura 2.8: evoluzione dell'inflazione in Italia (1960-2018)*



Fonte: World Bank Group

Il Governatore della Banca d'Italia del tempo, Carlo Azeglio Ciampi (1920-2016), sostenne che la Banca d'Italia doveva essere resa indipendente dal Governo nella gestione della politica monetaria e, a tal fine, propose la creazione di una “costituzione monetaria” basata su tre principi:

- autonomia della Banca riguardo la politica economica, così da consentirle di concentrare le sue azioni non sul finanziamento del debito ma sulla stabilità dei prezzi;
- garantire una maggiore disciplina fiscale in quanto il Governo, potendo contare solo sul mercato per il finanziamento del debito, sarebbe stato tenuto a adottare decisioni di spesa rispettose del vincolo di bilancio;
- promuovere una politica salariale coerente con l'obiettivo di stabilità dell'inflazione.

Nel luglio del 1981, Ciampi e il Ministro del Tesoro Beniamino Andreatta (1928-2007) ufficializzarono il “divorzio” tra Banca d'Italia e Ministero. Nonostante tale operazione consentì effettivamente di ridurre l'inflazione, un effetto diretto fu rappresentato dall'aumento del costo del debito pubblico dal momento che i titoli invenduti, non potendo più essere acquistati dalla Banca d'Italia, dovevano essere piazzati sul mercato con un tasso di rendimento maggiore per risultare appetibili.

Tale situazione, unita ad una gestione delle finanze pubbliche disastrosa che avrebbe condotto nel 1992 a Tangentopoli, provocò un vertiginoso aumento del debito pubblico che passò dal 60% del PIL nel 1981 al 131% nel 1994. Una volta raggiunto il picco nel 1994 il debito iniziò progressivamente a diminuire, cosa che consentì all'Italia di poter entrare nell'Eurozona e adottare la moneta unica pur non rispettando il vincolo del 60% di debito stabilito a Maastricht. Tuttavia, l'avvento della crisi finanziaria invertì improvvisamente questa tendenza.

### **2.3.2 La crisi e l'austerità in Italia**

Esattamente come nel resto d'Europa, anche in Italia la crisi del debito sovrano era iniziata come una crisi del sistema bancario. Le banche italiane, tuttavia, avevano registrato meno perdite nei propri bilanci rispetto alle proprie controparti americane o europee grazie ad una minore esposizione ai titoli tossici. Anche per questa ragione il costo del sostegno governativo al sistema bancario italiano, intorno ai 40 miliardi di euro<sup>41</sup>, fu più contenuto rispetto ad altri Paesi. Ciò nonostante, le banche italiane non devono essere considerate esenti da responsabilità in quanto, pur esponendosi in maniera minore ai titoli ad alto rischio, hanno comunque operato attivamente nel processo della cartolarizzazione<sup>42</sup> e hanno contratto ingenti debiti allo scopo di ampliare le loro attività. Giuseppe Oddo, all'epoca della crisi giornalista per il Sole 24 Ore, scrisse che «I maggiori gruppi bancari italiani [...] hanno complessivamente 600 miliardi di esposizione creditizia iscritta fuori bilancio, una cifra pari a un quarto del loro attivo totale aggregato»<sup>43</sup>.

Allo scoppio della crisi finanziaria il debito pubblico, dopo diversi anni di progressiva diminuzione, tornò improvvisamente a crescere. Tale crescita non è da imputare unicamente ai piani di salvataggio pubblico delle banche che, come abbiamo detto pocanzi, furono di modesta entità, bensì all'aumento dei tassi di

---

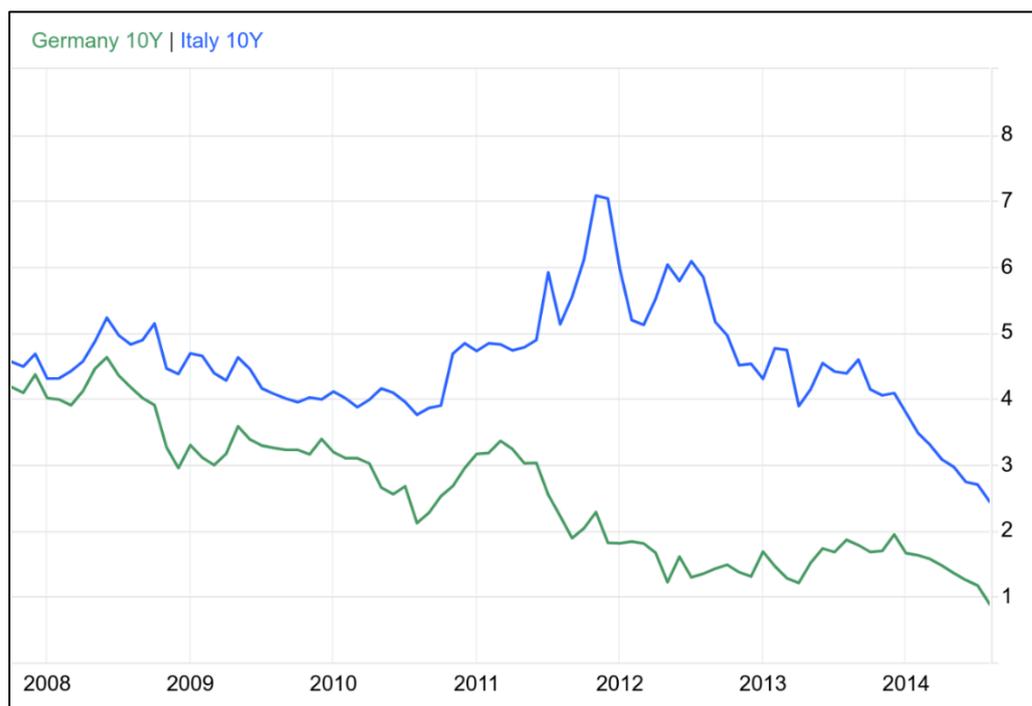
<sup>41</sup> Fonte: Galliano L., 2013, *Il colpo di Stato di banche e governi. L'attacco alla democrazia in Europa*, Einaudi, pag. 164.

<sup>42</sup> Trasformazione di crediti, ossia dei prestiti, in titoli scambiabili nel mercato finanziario. In questo modo il credito, una volta cartolarizzato e acquistato, figurava nei libri contabili come liquidità invece che come denaro mancante.

<sup>43</sup> Fonte: <https://www.giuseppeoddo.net/banche-sui-primi-dieci-gruppi-creditizi-pesano-600-miliardi-di-euro-di-crediti-fuori-bilancio/>

interesse sul debito stesso i quali, a partire dal 2011, crebbero esponenzialmente come mostrato dalla figura 2.9.

**Figura 2.9: confronto rendimenti sui Btp italiani e i Bund tedeschi con scadenza 10 anni**



Fonte: [tradingeconomics.com](http://tradingeconomics.com)

A causa dell'aumento della percezione del rischio per la solvibilità del debito italiano, percezione avallata dagli *outlook* negativi elaborati dalle agenzie di *rating*, nel luglio del 2011 il rendimento dei Btp decennali ha raggiunto il picco del 7%, con un differenziale rispetto al Bund tedesco, noto come *spread*, superiore ai 500 punti base. Vista la gravità della situazione, il Governo guidato da Silvio Berlusconi (1936-2023) adottò a luglio un pacchetto di misure improntate all'austerità, con l'obiettivo di rassicurare i mercati, tra cui spiccava la volontà di tornare ad un bilancio in pareggio per il 2013. Tali misure, tuttavia, non furono giudicate sufficienti dai mercati e dalle agenzie di *rating*, con la conseguenza che lo *spread* continuò a mantenere valori estremamente elevati. Il 5 agosto, il Governatore uscente della BCE Jean Claude Trinchet e il nuovo Governatore designato Mario Draghi, inviarono una lettera riservata al Governo italiano con un

elenco di raccomandazioni e di interventi da attuare come condizione al supporto della BCE per l'acquisto dei titoli di Stato sul mercato secondario<sup>44</sup>. Di seguito sono elencati alcuni dei passaggi più importanti della lettera:

[...] Il Consiglio direttivo ritiene che sia necessaria un'azione pressante da parte delle autorità italiane per ristabilire la fiducia degli investitori. [...] Nell'attuale situazione, riteniamo essenziali le seguenti misure:

1. Vediamo l'esigenza di misure significative per accrescere il potenziale di crescita [...].

- a) È necessaria una complessiva, radicale e credibile strategia di riforme, inclusa la piena liberalizzazione dei servizi pubblici locali e dei servizi professionali. Questo dovrebbe applicarsi in particolare alla fornitura di servizi locali attraverso privatizzazioni su larga scala.
- b) C'è anche l'esigenza di riformare ulteriormente il sistema di contrattazione salariale collettiva, permettendo accordi al livello d'impresa in modo da ritagliare i salari e le condizioni di lavoro alle esigenze specifiche delle aziende e rendendo questi accordi più rilevanti rispetto ad altri livelli di negoziazione. [...].
- c) Dovrebbe essere adottata una accurata revisione delle norme che regolano l'assunzione e il licenziamento dei dipendenti, stabilendo un sistema di assicurazione dalla disoccupazione e un insieme di politiche attive per il mercato del lavoro che siano in grado di facilitare la riallocazione delle risorse verso le aziende e verso i settori più competitivi.

2. Il Governo ha l'esigenza di assumere misure immediate e decise per assicurare la sostenibilità delle finanze pubbliche.

- a) Ulteriori misure di correzione del bilancio sono necessarie. [...] L'obiettivo dovrebbe essere un deficit migliore di quanto previsto fin qui nel 2011, un fabbisogno netto dell'1% nel 2012 e un bilancio in pareggio nel 2013, principalmente attraverso tagli di spesa. È possibile intervenire ulteriormente nel sistema pensionistico, rendendo più rigorosi i criteri di idoneità per le pensioni di anzianità e riportando l'età del ritiro delle donne nel settore privato rapidamente in linea con quella stabilita per il settore pubblico [...]. Inoltre, il Governo dovrebbe valutare una riduzione significativa dei costi del pubblico impiego, rafforzando le regole per il turnover e, se necessario, riducendo gli stipendi.
- b) Andrebbe introdotta una clausola di riduzione automatica del deficit che specifichi che qualunque scostamento dagli obiettivi di deficit sarà compensato automaticamente con tagli orizzontali sulle spese discrezionali.
- c) Andrebbero messi sotto stretto controllo l'assunzione di indebitamento, anche commerciale, e le spese delle autorità regionali e locali [...]. Vista la gravità dell'attuale situazione sui mercati finanziari, consideriamo cruciale

---

<sup>44</sup> Luogo dove avviene la compravendita di titoli finanziari già emessi. Il prezzo di un titolo acquistato nel mercato secondario può essere diverso rispetto al suo prezzo di emissione.

che tutte le azioni elencate nelle suddette sezioni 1 e 2 siano prese il prima possibile per decreto legge, seguito da ratifica parlamentare entro la fine di Settembre 2011. Sarebbe appropriata anche una riforma costituzionale che renda più stringenti le regole di bilancio<sup>45</sup>.

Leggendo la lettera, è possibile notare che le misure richieste dalla BCE furono sostanzialmente le stesse imposte alla Grecia e che a pagarne il prezzo sarebbero stati, anche in questo caso, i cittadini.

Il 9 novembre 2011 lo *spread* raggiunse la quota di 575 punti base, segnando un nuovo record. Tre giorni dopo, il 12 novembre, complici la grave situazione finanziaria e gli scandali giudiziari, Berlusconi si dimise per cedere il posto al nuovo Governo guidato dal tecnico ed ex commissario europeo Mario Monti. Il Governo Monti apre la strada all'introduzione di pesanti politiche di austerità, alcune delle quali verranno implementate anche dai Governi successivi "con il pilota automatico"<sup>46</sup>, per citare Mario Draghi. Di seguito, nella tabella 2.2, sono illustrate le principali politiche di austerità adottate in Italia per ciascuna area economia.

**Tabella 2.2: politiche implementate in Italia per ciascun settore economico**

Settore economico	Politiche implementate
<b>Contrattazione collettiva</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nel 2011 è stato stabilito che i contratti collettivi devono contenere delle clausole che consentano alle aziende, in determinate circostanze, di deviare dagli standard stabiliti per ciascun settore.</li> <li>• Inoltre, i contratti collettivi aziendali possono deviare da</li> </ul>

<sup>45</sup>Fonte: <https://st.ilsole24ore.com/art/notizie/2011-09-29/testo-lettera-governo-italiano-091227.shtml?uuid=Aad8ZT8D>

<sup>46</sup> «You have to consider that much of the fiscal adjustment Italy went through will continue going on on automatic pilot», Mario Draghi, conferenza stampa BCE, 7 marzo 2013.

quanto stabilito dai contratti collettivi di settore e da quanto previsto da alcune disposizioni del diritto del lavoro in quasi tutti gli ambiti che riguardano le condizioni di lavoro e l'occupazione.

- Tra il 2014 e il 2016 viene approvato il *Jobs Act*, mediante il quale vengono introdotte misure per rendere più flessibile il mercato del lavoro, tra cui l'abrogazione dell'articolo 18 dello statuto dei lavoratori a tutela dal licenziamento illegittimo, ingiusto o discriminatorio.

#### **Retribuzione salariale**

- Per il rinnovo dei contratti collettivi scaduti nel 2009 si è deciso di attendere almeno fino alla fine del 2012. La retribuzione dei lavoratori soggetti a tali contratti, pertanto, non è stata adeguata alla nuova situazione economica.
- L'Italia rimane uno dei pochi Paesi UE a non aver mai introdotto un salario minimo legale.

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ad oggi, i salari rispetto al 1991 sono cresciuti dell'1% contro il 32% della media OCSE<sup>47</sup>.</li> </ul>
<b>Sistema pensionistico</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nel 2011 viene aumentata l'età pensionabile sia per gli uomini che per le donne. Per le dipendenti pubbliche l'aumento fu particolarmente drastico in quanto il requisito anagrafico per accedere alla pensione venne aumentato da 61 a 65 anni, per gli uomini invece da 65 a 66 anni.</li> <li>• Inoltre, viene sancito il passaggio al sistema contributivo, facendo sì che la pensione ricevuta sia calcolata in base ai contributi versati.</li> <li>• Dal 2021 l'età pensionabile viene ricalcolata ogni tre anni in base all'aspettativa di vita.</li> </ul>
<b>Privatizzazioni</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• In realtà le privatizzazioni di settori strategici dell'economia erano iniziate ben prima della crisi finanziari, ossia nei primi anni Novanta, e videro tra i suoi principali organizzatori e</li> </ul>

<sup>47</sup> Fonte: Barone N., (2023), *Confronto salariale in Italia: dal 1991, +1% contro il +32,5% nell'area Ocse. Analisi delle implicazioni della bassa produttività*, il Sole 24 Ore.

sostenitori Mario Draghi, allora Direttore generale del Ministero del Tesoro. Il processo di privatizzazione coinvolse principalmente le telecomunicazioni, i trasporti pubblici e il mercato dell'energia. Anche nel caso italiano l'obiettivo dichiarato era di ridurre il *deficit* di bilancio dello Stato e garantire una migliore gestione delle risorse e una migliore qualità dei servizi.

- Ulteriori privatizzazioni sono state incentivate negli anni successivi sotto la spinta delle Istituzioni europee.

Fonte: K. Busch, C. Hermann, K. Hinrichs, T. Schulten, 2013, *Euro Crisis, Austerity Policy and the European Social Model. How Crisis Policies in Southern Europe Threaten the EU's Social Dimension*, International Policy Analysis.

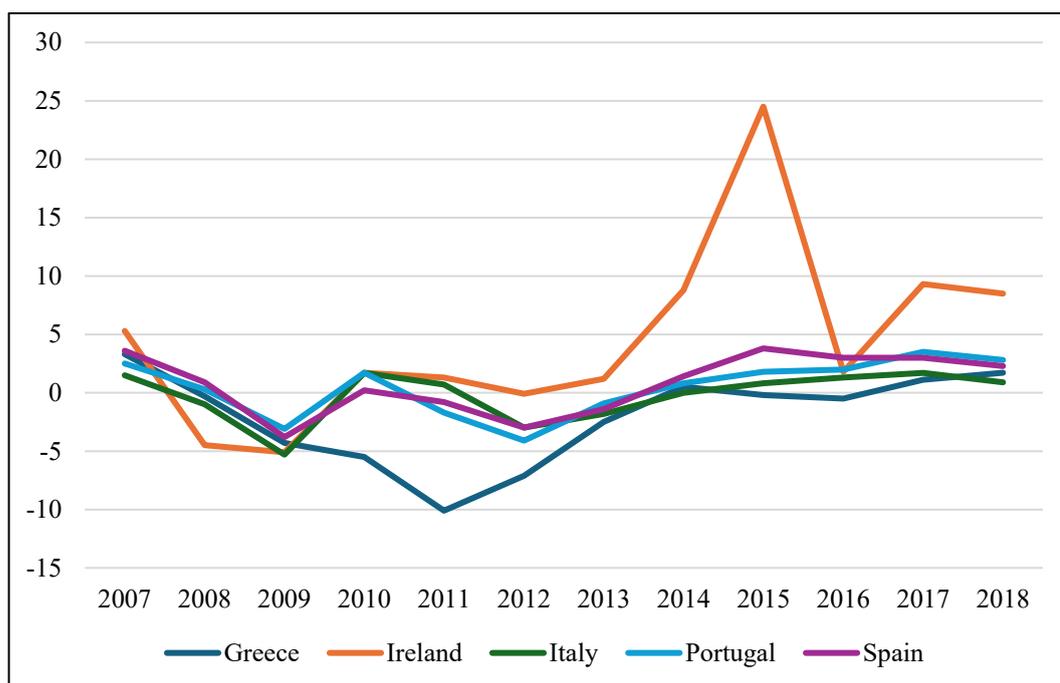
È opportuno citare, inoltre, l'approvazione in Europa del *Fiscal Compact* che ha ulteriormente rafforzato l'impegno degli Stati UE a rispettare gli impegni di bilancio e che ha poi condotto, l'8 maggio 2012, all'entrata in vigore della Legge Costituzionale 1/2012 che ha sancito l'inserimento del pareggio di bilancio in Costituzione e garantendo così ai vincoli europei una espressa copertura costituzionale.

### **2.3.3 Gli effetti sociali delle politiche di austerità**

L'analisi svolta su ciò che è accaduto ai PIIGS, con un'attenzione particolare

riservata ai casi Grecia e Italia, ci aiuta a comprendere la portata delle ripercussioni generate dalle politiche di austerità. Osservando la figura 2.10, si potrebbe pensare che la crisi sia stata brillantemente superata dal momento che nel 2018 i PIL di Portogallo, Irlanda, Italia, Grecia e Spagna hanno tutti un valore positivo.

**Figura 2.10: crescita annuale PIL PIIGS (2007-2018)**



Fonte: Fondo Monetario Internazionale

È opportuno ricordare, tuttavia, che il PIL è solo uno degli indicatori utili ad analizzare la ricchezza di un Paese ma non è un indicatore adatto a misurare il benessere complessivo di un Paese e della sua popolazione. Basti pensare che un PIL elevato non esclude un alto livello delle disuguaglianze, come effettivamente avviene in molti Paesi.

Da questo punto di vista i cittadini europei, ed in particolare gli abitanti dei PIIGS, hanno visto un deciso deterioramento delle loro condizioni di vita. Quella che era iniziata come una crisi di un sistema finanziario senza regole è stata trasformata in un progetto di smantellamento dello Stato Sociale Europeo. Il sistema della contrattazione collettiva è stato decentralizzato e reso più favorevole alle esigenze delle imprese e del mercato, mentre i salari, sia nel pubblico impiego sia nel settore privato, sono generalmente diminuiti con una riduzione del 10% per i lavoratori

portoghesi, del 2,6% per i lavoratori italiani, del 20% per i dipendenti greci e del 5,9% per i lavoratori spagnoli<sup>48</sup>. I bassi stipendi e la precarizzazione del lavoro si traducono in pochi e discontinui contributi previdenziali, con il risultato che sempre più lavoratori, anche a causa delle riforme dei sistemi pensionistici, non potranno godere di una pensione sufficiente a condurre una vita dignitosa. Infine, attraverso le privatizzazioni e le liberalizzazioni dei servizi in nome della concorrenza e del mercato, è stato leso il diritto di molti cittadini ad avere accesso a quella rete di sicurezza che gli Stati europei avevano realizzato nel secondo Dopoguerra e che aveva avuto il merito di ridurre le disuguaglianze sociali e promuovere una cultura della crescita basata sulla solidarietà.

L'austerità, a seconda dei suoi sostenitori, avrebbe dovuto ridurre i debiti pubblici di quegli Stati che tanto incautamente avevano investito troppe risorse nella spesa sociale e, grazie a tale riduzione del debito e ad un aumento della competitività, avrebbe rinvigorito l'economia a beneficio di tutti i cittadini. In Italia e non solo, non si è assista ad alcuna riduzione del debito in seguito all'implementazione delle politiche di austerità e la crescita economica continua ad essere incerta ed altalenante. Ciò che l'austerità ha fatto, invece, è l'aver esacerbato ulteriormente le disuguaglianze sociali ed indebolito la stabilità economica delle famiglie, le quali si vedono costrette a fare sempre più affidamento sulle proprie risorse personali e sempre meno su uno Stato e una società in grado di sostenerle in tempi difficili. In tal senso, le parole di Luciano Galliano sono illuminanti: «La solidarietà civile senza limiti di tempo, o, per usare un termine storicamente più impegnativo, la fratellanza repubblicana anch'essa illimitata, viene sostituita da una responsabilità individuale e solitaria temporalmente circoscritta»<sup>49</sup>.

---

<sup>48</sup> K. Busch, C. Hermann, K. Hinrichs, T. Schulten, 2013, *Euro Crisis, Austerity Policy and the European Social Model. How Crisis Policies in Southern Europe Threaten the EU's Social Dimension*, International Policy Analysis, pagina 25.

<sup>49</sup> Galliano L., 2013, *Il colpo di Stato di banche e governi. L'attacco alla democrazia in Europa*, Einaudi, pagina 204.

## CAPITOLO III

### ALTERNATIVE ALL'AUSTERITÀ E NUOVE PROSPETTIVE PER L'EUROPA

Dopo aver analizzato l'evoluzione delle politiche di austerità in Europa a seguito della crisi del debito sovrano e averne illustrato le principali conseguenze economico-sociali in alcuni Paesi, è opportuno aprire una serie di riflessioni più approfondite sulle possibili alternative e sulle prospettive che l'Europa si trova ad affrontare oggi.

Abbiamo accennato al fatto che oggi la narrazione dominante riguardo le politiche di austerità è estremamente simile alla narrazione concernente le politiche neoliberali: in entrambi i casi esse vengono presentate come politiche applicabili, e auspicabili, in ciascun ambito della società e dell'economia in quanto unica, ineluttabile soluzione per garantire l'aumento della competitività e generare così crescita economica e sviluppo.

Alla luce di quanto detto finora, tuttavia, sorgono molti dubbi sulla presunta capacità delle politiche di austerità di fornire una spinta espansiva durante una crisi economica dal momento che, come scrive Mark Blyth nel suo libro *Austerity: The History of a Dangerous Idea* (2013): «C'è solo un piccolo problema con questa rappresentazione degli eventi: è completamente e totalmente sbagliata, e la politica dell'austerità è il più delle volte esattamente la cosa sbagliata da fare proprio perché produce i risultati che si sta cercando di evitare»<sup>50</sup>.

---

<sup>50</sup> Blyth M., 2013, *Austerity: The History of a Dangerous Idea*, Oxford University Press, pagina 15, citazione originale: «There is just one slight problem with this rendition of events: it is completely and utterly wrong, and the policy of austerity is more often than not exactly the wrong thing to do precisely because it produces the very outcomes you are trying to avoid».

Come illustrato nel Capitolo II, le misure di austerità applicate ai Paesi europei, ed in particolare ai PIIGS, quali tagli alla spesa pubblica, privatizzazioni selvagge e riduzione dei salari, non hanno prodotto gli effetti espansivi promessi e non hanno nemmeno contribuito alla sostanziale diminuzione del debito pubblico. Per tali ragioni l'austerità cieca e intransigente non può più rappresentare l'unica e sola strategia che si sceglie di adottare quando si affronta una crisi economica.

### 3.1 Keynes e il ruolo dello Stato

John Maynard Keynes (1883-1946) è stato probabilmente tra gli economisti più influenti del XX secolo e la sua opera principale, *Teorie generale dell'occupazione, dell'interesse e della moneta* (1936), è ancora oggi frutto di importanti riflessioni nel dibattito sull'austerità e sulle modalità migliori che uno Stato è tenuto ad adottare per gestire una crisi economica.

In seguito al crollo della Borsa di Wall Street nel 1929 e al conseguente scoppio della Grande Depressione negli anni Trenta, Keynes si fece portavoce di un nuovo modo di illustrare sia le cause della crisi, sia quali azioni fosse opportuno intraprendere per superarla. La Crisi del 1929, infatti, risultava sostanzialmente inspiegabile secondo i modelli economici tradizionali dell'epoca basati principalmente sulla legge di Say, elaborata dall'economista francese Jean-Baptiste Say (1767-1832) nella sua opera *Traité d'économie politique* (1803):

Quando il produttore ha terminato il suo prodotto, è molto ansioso di venderlo immediatamente, per evitare che il suo valore diminuisca nelle sue mani. Né è meno ansioso di disfarsi del denaro che può ottenere in cambio, perché anche il valore del denaro è deperibile. Ma l'unico modo per liberarsi del denaro è l'acquisto di qualche prodotto. Così, la semplice circostanza della creazione di un prodotto apre immediatamente un varco per altri prodotti<sup>51</sup>.

Pertanto, in base alla legge di Say, l'offerta di beni e servizi nel mercato viene

---

<sup>51</sup> Say J.-B., 1803, *A Treatise on Political Economy; or the Production, Distribution, and Consumption of Wealth*, traduzione della quarta edizione francese da C. R. Prinsep, M.A., Libro I, Batoche Books, pagina 57, citazione originale: «When the producer has put the finishing hand to his product, he is most anxious to sell it immediately, lest its value should diminish in his hands. Nor is he less anxious to dispose of the money he may get for it; for the value of money is also perishable. But the only way of getting rid of money is in the purchase of some product or other. Thus, the mere circumstance of the creation of one product immediately opens a vent for other products».

automaticamente bilanciata dalla domanda per quegli stessi beni e servizi. In base alla logica della legge di Say, ossia che “l’offerta crea la propria domanda”<sup>52</sup>, il mercato è perfettamente in grado di autoregolarsi in quanto l’aumento della produzione di un bene genera un reddito tale da garantire che quel bene venga acquistato, rendendo di fatto superfluo qualsiasi intervento diretto dello Stato nell’economia.

L’insorgenza della crisi consentì a Keynes di dimostrare i limiti non solo della teoria di Say ma altresì del principio del *laissez faire*, attribuito all’economista francese J. C. M. de Gournay (1712-1759), e basato anch’esso sul presupposto che l’interventismo economico sia da evitare in quanto le libere azioni dei soggetti economici, nel perseguimento del proprio interesse individuale, sono in grado di generare prosperità economica a beneficio dell’intera comunità.

L’avvento della Grande Depressione dimostrò sia che il mercato non è in grado di autoregolarsi autonomamente, in aperto contrasto con il principio *laissez faire*, sia che la mera offerta di beni non può garantire uno speculare e automatico aumento della domanda degli stessi, come stabilito dalla legge di Say. In primo luogo, questo può avvenire perché il soggetto detentore di una certa quantità di capitale può scegliere di destinare quel capitale al risparmio invece che al consumo; in secondo luogo, lo scoppio di una crisi economica produce inevitabili conseguenze negative sulla domanda aggregata, ossia la domanda effettiva di beni e servizi del sistema economico. Effettivamente, come sostenuto da Keynes, le gravi conseguenze della Crisi del 1929 in seguito al crollo della Borsa non furono determinate da una mancanza di offerta, bensì dal crollo della domanda aggregata.

È sulla base di queste premesse che Keynes sviluppa la sua teoria economica basata sullo stimolo della domanda aggregata per far fronte ad una crisi come quella del 1929.

---

<sup>52</sup> Daniele V., 2015, *L’austerità espansiva. Breve storia di un mito economico*, in: Di Maio A., Marani U. (a cura di), 2015, *Economia e luoghi comuni. Convenzione, retorica e riti*, Roma, L’Asino d’Oro, pagina 40.

### *3.1.1 Le componenti della domanda aggregata e l'effetto moltiplicatore*

Volendo semplificare, si può sostenere che il sistema economico illustrato da Keynes è costituito da un “flusso circolare di produzione e spesa”<sup>53</sup> nel quale agiscono imprese e famiglie: le imprese assumono lavoratori per produrre beni e servizi da immettere nel mercato allo scopo di ottenere un profitto; le famiglie destinano parte del reddito da lavoro all’acquisto di quei beni e servizi prodotti dalle imprese le quali, grazie ai ricavi, possono attuare investimenti per aumentare la propria capacità produttiva.

In un contesto di sotto occupazione e ridotta produttività, tuttavia, i consumi e gli investimenti, componenti essenziali della domanda aggregata, subiscono una notevole diminuzione. Dal momento che gli investimenti pubblici costituiscono il terzo importante elemento della domanda aggregata (il quarto e ultimo è dato dal saldo tra esportazioni e importazioni), l’unico modo per aumentare consumi e investimenti è mediante politiche monetarie e fiscali espansive che possano stimolare la domanda aggregata e, di conseguenza, produrre un incremento del reddito nazionale. Alla base di tale meccanismo c’è il cosiddetto “moltiplicatore”, concetto elaborato da un allievo di Keynes, Richard Kahn (1905-1989) nel 1931 e successivamente applicato dallo stesso Keynes nella sua teoria economica.

Elementi essenziali del moltiplicatore keynesiano sono la propensione marginale al consumo e la propensione marginale al risparmio:

- propensione marginale al consumo: assumendo che una parte dei consumi di un soggetto non siano influenzati dal reddito del soggetto stesso in quanto beni di prima necessità, la propensione marginale al consumo consente di analizzare la propensione all’acquisto di beni e servizi non essenziali al variare del reddito disponibile. In seguito ad una riduzione del reddito delle famiglie causata da una crisi economica, la propensione marginale al consumo diminuisce con conseguente stagnazione della domanda e riduzione dei profitti delle imprese;

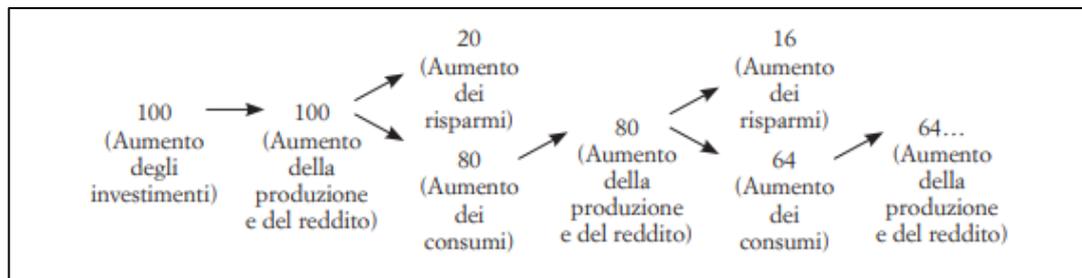
---

<sup>53</sup> Corsi M., Roncaglia A., 2017, *Nuovi lineamenti di economia politica*, Laterza, pagina 174.

- propensione marginale al risparmio: il reddito delle famiglie può essere classificato in due destinazioni d'uso, ossia al consumo e al risparmio. Se aumenta il reddito, aumenta sia la quota di esso che le famiglie decidono di destinare a consumo, sia la quota destinata a risparmio. Tuttavia, in caso di crisi economica, le famiglie generalmente scelgono di aumentare la quantità del loro reddito da tenere come risparmio, in via precauzionale, a scapito del reddito destinato al consumo contribuendo in questo modo alla riduzione della domanda.

Alla luce di tali dinamiche, Keynes sottolinea che lo strumento più utile per stimolare la domanda aggregata sia rappresentato dagli investimenti pubblici, in particolare per le opere pubbliche. In questo modo lo Stato crea esso stesso lavoro, andando così ad aumentare produzione e reddito. Con l'aumento del reddito aumenta la propensione al consumo (e al risparmio) che comporta un aumento della domanda di beni e servizi; a sua volta l'aumento della domanda spingerà le imprese ad incrementare la produzione con conseguente e ulteriore aumento del reddito, come illustrato dalla figura 3.1 sottostante.

**Figura 3.1: schema dell'effetto degli investimenti sulla domanda aggregata<sup>54</sup>**



Fonte: Corsi M., Roncaglia A., 2017, *Nuovi lineamenti di economia politica*, Laterza, pagina 200.

Mediante questo meccanismo gli investimenti iniziali generano un aumento del reddito superiore al valore degli investimenti stessi. Naturalmente l'effetto espansivo degli investimenti tenderà progressivamente ad esaurirsi nel momento in cui aumenta la propensione al risparmio e, di conseguenza, si assiste ad una

<sup>54</sup> In questo caso si assume che l'aumento degli investimenti iniziali sia pari a 100, mentre la propensione marginale al risparmio sul reddito sia pari al 20%.

diminuzione della domanda di beni di consumo. Ciò nonostante, l'effetto moltiplicatore attivatosi a seguito degli investimenti pubblici rappresenta per Keynes la soluzione migliore per contrastare una crisi economica. Non è un caso, infatti, che la politica economica del 32° Presidente degli Stati Uniti Franklin Delano Roosevelt per contrastare la Grande Depressione fu in parte ispirata ai principi elaborati da Keynes.

### **3.2 Krugman e Varoufakīs: due voci alternative alla narrazione dominante**

Nonostante le ripercussioni negative e il mancato raggiungimento degli obiettivi di crescita e riduzione del debito, le politiche di austerità sono ancora oggi molto popolari negli ambienti *mainstream*. Sarebbe tuttavia un errore pensare che non ci siano, nella comunità internazionale, voci a favore di scelte alternative in materia di politica economica, nonostante tali voci rappresentino oggi una minoranza. Da questo punto di vista è opportuno citare il contributo di Paul Krugman e Gianīs Varoufakīs, due economisti le cui opinioni in tema di politica economia offrono sempre spunti di riflessione interessanti.

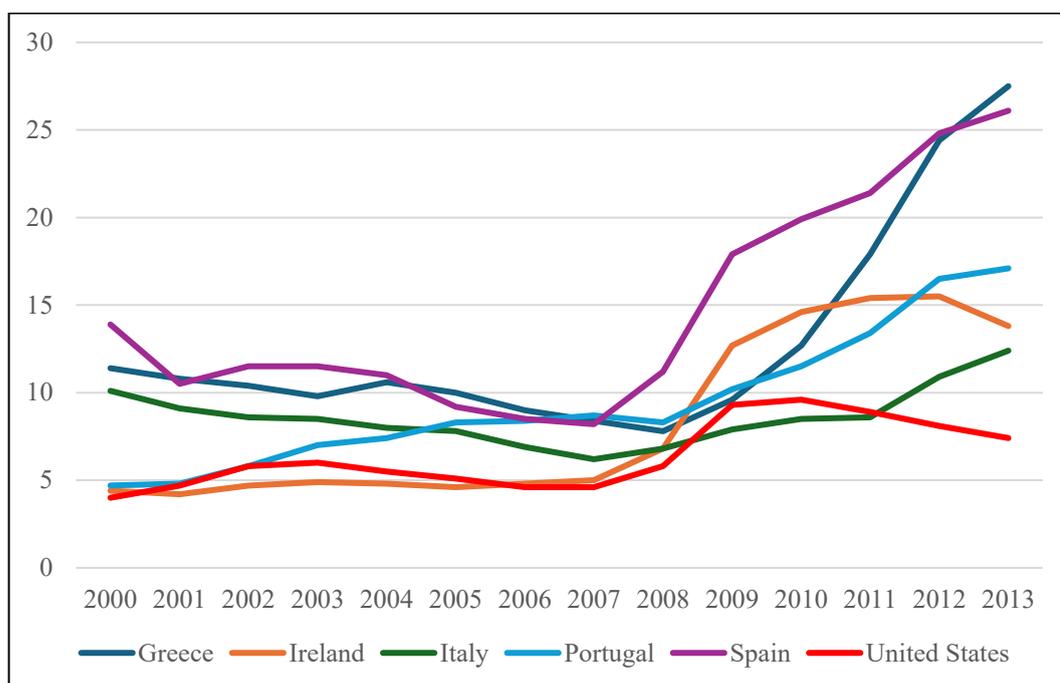
#### ***3.2.1 Paul Krugman e l'appello per una vera politica economica espansiva***

Paul Robin Krugman, vincitore del premio Nobel per l'economia nel 2008, è uno degli economisti più riconosciuti a livello internazionale. Un'analisi importante svolta da Krugman la si può trovare nel libro *End This Depression Now!* (2012), nel quale egli analizza gli effetti che le politiche di austerità hanno prodotto in seguito alla crisi finanziaria del 2008 e illustra le ragioni per cui sia necessario cambiare diametralmente strategia e implementare politiche economiche che siano effettivamente espansive.

Krugman dedica una prima riflessione alla questione della disoccupazione, tema cardine del suo ragionamento, la quale in seguito alla crisi aveva raggiunto livelli

estremamente elevati sia negli Stati Uniti che in Europa, come dimostrato nella figura 3.2.

**Figura 3.2: tasso di disoccupazione PIIGS e Stati Uniti (2000-2013)**



Fonte: Fondo Monetario Internazionale

Nella sua analisi, Krugman fa riferimento alla “disoccupazione involontaria”<sup>55</sup> puntualizzando che esiste una sostanziale differenza tra persone che scelgono di non lavorare e persone che vogliono lavorare ma non riescono a trovare un impiego. Quest’ultima categoria, rileva Krugman, viene spesso criticata dalla politica e dalla stampa sulla base della seguente tesi: non esistono disoccupati volenterosi, bensì disoccupati che non vogliono lavorare, preferendo i sussidi statali al reddito da lavoro.

Queste conclusioni sono legate alla teoria neoclassica del mercato del lavoro, in base alla quale in regime di concorrenza perfetta il mercato è perfettamente in grado di bilanciare la domanda e l’offerta di lavoro garantendo così la piena occupazione del sistema. In base a questi principi, eventuali persone senza un lavoro sono da considerare disoccupati volontari. Nel libro vengono brevemente citati alcuni

<sup>55</sup> Krugman P., 2012, *Fuori da questa crisi, adesso!*, Garzanti, pagina 14.

esempi di persone che sostengono questa visione della disoccupazione, tra i quali il caso della candidata Repubblicana al Senato Sharron Angle, la quale nel 2010 fece la seguente dichiarazione: «Si possono guadagnare più soldi con la disoccupazione che andando a fare uno di quei lavori che sono onesti, ma non pagano altrettanto bene. E questo è ciò che ci è successo, abbiamo introdotto così tanti diritti nel nostro Governo che abbiamo davvero viziato i nostri cittadini [...]»<sup>56</sup>.

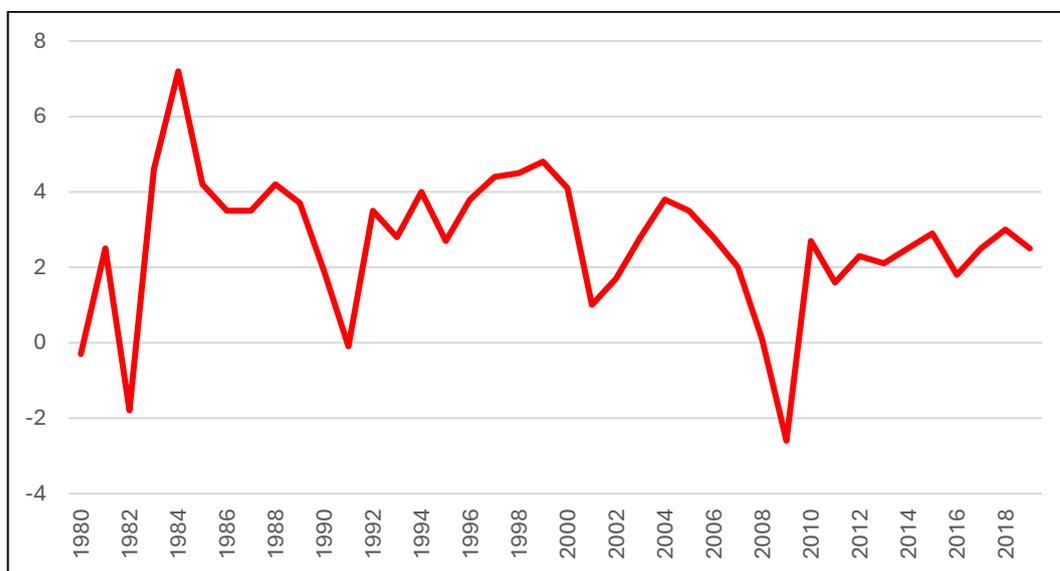
Tali dichiarazioni, che ricordano molto le critiche in Italia su misure a sostegno dei disoccupati quali il Reddito di Cittadinanza, finiscono col criticare aspramente non i salari troppo bassi, bensì gli aiuti di Stato ritenuti troppo alti e di identificare questi ultimi come la ragione principale della mancanza di manodopera. Krugman sostiene invece che la disoccupazione involontaria negli Stati Uniti sia un'emergenza reale e che la mancanza di lavoro non solo privi milioni di persone della loro principale fonte di reddito, con conseguente crollo dei consumi e peggioramento della crisi, ma le privi altresì della propria libertà e dignità per il cui ottenimento l'indipendenza economica è spesso fondamentale.

Altro fattore analizzato da Krugman è la difficoltà dell'economia americana a riprendersi rispetto ad altre crisi avvenute in passato. Come illustrato dalla figura 3.3, infatti, la crescita del PIL americano in seguito alle due recessioni ravvicinate nel 1979 e nel 1982 è stata decisamente superiore rispetto alla ripresa registrata negli anni successivi alla crisi finanziaria, con una crescita del PIL decisamente più modesta.

---

<sup>56</sup> Fonte: <https://youtu.be/zK-YtM52aPE?si=DDSGdvcamxU6qbLx>, citazione originale: «You can make more money on unemployment than you can going down and getting one of those jobs that is an honest job, but it doesn't pay as much. And that's what happened to us, is that we have put in so much entitlement into our Government that we really have spoiled our citizenry [...]».

*Figura 3.3: crescita annuale PIL negli Stati Uniti (1980-2018)*



Fonte: Fondo Monetario Internazionale

Le ragioni alla base di tale *performance* del PIL sono diverse ma strettamente legate tra loro. In primo luogo, Krugman denuncia la strategia di “lungo termine”<sup>57</sup>, in base alla quale si sceglie di non intervenire con rapidità e prontezza nella convinzione che una politica economica prudente e austera produrrà i suoi effetti benefici nel tempo. Una strategia fortemente criticata da Krugman in quanto non tiene in considerazione i problemi e le sofferenze che una crisi causa nell’immediato e le cui conseguenze, se non adeguatamente contenute, finiscono per perdurare anche nel lungo termine: lavoratori che restano disoccupati per lunghi periodi di tempo rischiano di diventare non più occupabili a causa della perdita, o del mancato sviluppo, delle competenze in continua evoluzione richieste dal mercato; la riduzione degli investimenti privati causati da un diffuso pessimismo e da una scarsa domanda di beni di consumo andranno ad inficiare la ripresa economica quando essa effettivamente si presenterà, compromettendone gli effetti benefici; infine, i tagli alla spesa pubblica provocano una riduzione della quantità e della qualità dei servizi, andando ad aggravare la condizione economico-sociale dei cittadini, in particolare dei meno abbienti.

Krugman dedica anche uno spazio alla situazione in Europa, notando come

<sup>57</sup> Krugman P., 2012, *Fuori da questa crisi, adesso!*, Garzanti, pagina 24.

l'economia dell'UE abbia conosciuto una ripresa ancor più modesta rispetto a quella americana anche a causa dell'austerità imposta in quegli anni: «In Irlanda, Grecia, Spagna e Italia i problemi legati al debito pubblico e ai programmi di “austerità” che avrebbero dovuto rilanciare la fiducia, non solo hanno bloccato sul nascere qualunque tipo di ripresa, ma hanno prodotto una nuova recessione e hanno fatto salire la disoccupazione»<sup>58</sup>.

Nonostante l'Europa sia dotata di un sistema di *welfare* più avanzato e universale rispetto al sistema americano, un *welfare* comunque depotenziato dai tagli alla spesa pubblica, Krugman mette in luce una delle criticità più rilevanti dell'architettura europea, già menzionata nei Capitoli precedenti, ossia «[...] l'adozione da parte di quasi tutti i paesi di una moneta unica non accompagnata dall'unione politica ed economica che richiede l'unificazione monetaria – si è trasformata in una grandissima fonte di debolezza e genera crisi a raffica»<sup>59</sup>.

Un importante aspetto da tenere in considerazione è il fatto che, esattamente come aveva intuito Keynes in seguito allo scoppio della Grande Depressione, una delle conseguenze della crisi finanziaria è rappresentata dalla diminuzione della domanda, a sua volta causata da un drastico calo del reddito delle famiglie. La risposta più adatta per fronteggiare la crisi sarebbe stata mediante l'implementazione di investimenti pubblici e di sostegno all'occupazione in base ai principi keynesiani. Tali principi, spiega tuttavia Krugman, sono ormai caduti in desuetudine da tempo in quanto si è sempre più diffusa la convinzione, definibile una vera e propria ideologia, che le modalità di intervento governativo nell'economia proposte da Keynes e dai suoi sostenitori portino ad una limitazione dell'iniziativa privata, una riduzione dei profitti nel nome della “redistribuzione a pioggia del reddito”<sup>60</sup>, per la quale lo stesso Keynes era contrario, e una deriva socialista a livello governativo. Inoltre, è importante ricordare che i principali avversari delle politiche keynesiane sono spesso i grandi imprenditori e le grandi società finanziarie, la cui retorica contro l'intervento dello Stato nell'economia si basa sulle presunte conseguenze negative che tale intervento provocherebbe al

---

<sup>58</sup> *Ivi*, pagina 12.

<sup>59</sup> *Ivi*, pagina 27.

<sup>60</sup> *Ivi*, pagina 112.

grado di fiducia nei confronti delle imprese. in base a questa tesi è quindi necessario evitare il più possibile l'interventismo economico per non minare la fiducia nelle imprese poiché se viene meno la fiducia vengono meno anche gli investimenti e, come conseguenza finale, la crescita economica e il benessere.

Fermo restando che non ci sono prove sulla veridicità di questo rapporto causa-effetto tra intervento dello Stato nell'economia e perdita di fiducia nel settore privato, Krugman argomenta di come la diffusa ostilità nei confronti dell'interventismo economico, anche in tempi di crisi, dimostra quanto sia elevata l'influenza dei grandi gruppi industriali e finanziari sulla politica economica dei Governi.

Alla luce di quanto detto sopra, quali sono le soluzioni concretamente proposte da Krugman?

In primo luogo, egli manifesta una certa criticità nei confronti delle azioni intraprese dalla neoelita Amministrazione Obama per affrontare le conseguenze della crisi. Pur riconoscendo all'Amministrazione di aver fatto approvare una legge di stimolo all'economia, l'*American Recovery and Reconstruction Act (ARRA)*, del valore di 789 miliardi di dollari, Krugman obietta che tale stimolo sia stato, in realtà, inadeguato rispetto alla portata della crisi. Egli argomenta che, nonostante tale stimolo abbia contribuito a sostenere nell'immediato l'economia americana, esso si è dimostrato inadatto nel riportare il sistema economico vicino ad un tasso di piena occupazione poiché

[...] quasi il 40 per cento del totale consisteva in riduzioni di imposte, che probabilmente hanno avuto un'efficacia molto minore rispetto agli incrementi effettivi della spesa governativa. Della parte restante, una grossa fetta era composta da sovvenzioni al Medicaid, e una terza andava alle amministrazioni statali e locali per aiutarle a evitare tagli di spesa a fronte delle minori entrate. Solo una quota minima andava a finanziare le spese infrastrutturali [...]<sup>61</sup>.

In altre parole, il piano di investimenti pubblici non è stato in grado di generare sufficienti posti di lavoro, e quindi sufficiente reddito, ragione per cui l'impatto sull'economia è stato positivo nell'immediato, come certificato dalla ripresa del

---

<sup>61</sup> Ivi, pagine 139-140.

PIL, ma deludente e insufficiente nel lungo periodo. Ed è esattamente la lotta alla disoccupazione il pilastro principale delle argomentazioni di Krugman riguardo cosa è necessario fare per contrastare efficacemente una crisi grave come la crisi finanziaria del 2008:

- la spesa pubblica deve essere finalizzata alla creazione di nuovi posti di lavoro mediante la realizzazione o il semplice ammodernamento delle opere pubbliche, in modo da ridurre il tasso di disoccupati che vogliono lavorare ma che non riescono ad accedere al mondo del lavoro tramite il settore privato. È altresì importante evitare di porre eccessivi limiti alla spesa poiché essi finiscono con il ridimensionare la portata dello stimolo fiscale, come effettivamente avvenuto con l'ARRA<sup>62</sup>;
- per coloro che rimangono disoccupati è essenziale fornire una fonte di reddito adeguata, andando a potenziare i programmi di sostegno al reddito così da stimolare la domanda di quei beni di consumo di cui anche i disoccupati hanno bisogno;
- è altresì necessaria una politica monetaria più ambiziosa, basata non solo sulla riduzione dei tassi di interesse ma anche sull'acquisto di asset a lungo termine e titoli del debito privato, l'utilizzo dell'eventuale eccesso di moneta stampata per finanziare tagli temporanei alle tasse, fissare tassi di interesse a lungo termine su *bond* a 10 anni sotto il 2,5% per alcuni anni, svalutare la moneta per incentivare le esportazioni e fissare il target sull'inflazione ad un valore del 3 o 4% per 5 o 10 anni;
- dal momento che la crisi finanziaria ha avuto la sua origine nel crollo del mercato immobiliare, sarebbe necessaria l'attivazione di un programma di rifinanziamento dei mutui per quegli immobili che, a causa dello scoppio della bolla immobiliare, hanno perso valore e al contempo consentire alla Banca Centrale di ridurre i tassi di interesse sui mutui stessi.

Krugman riconosce che non necessariamente tutte le politiche da lui proposte

---

<sup>62</sup> In riferimento al l'*American Recovery and Reconstruction Act*, Krugman sottolinea come l'austerità imposta alle amministrazioni locali (soprattutto in merito al bilancio riservato al personale) ha minato la capacità di tali amministrazioni di promuovere ed elaborare progetti finanziati dall'ARRA, compromettendone l'effettiva capacità espansiva.

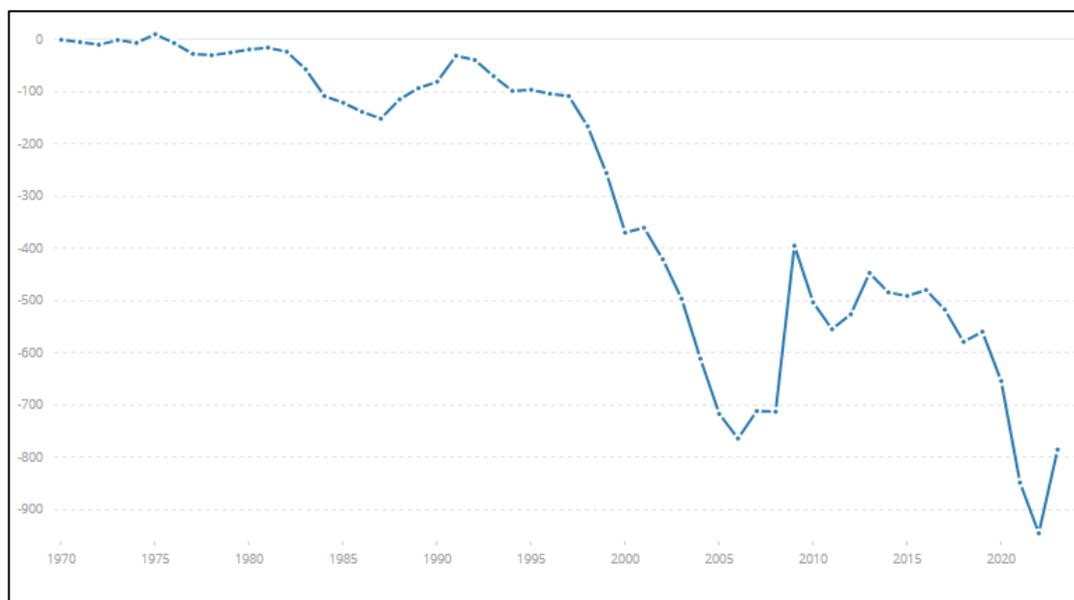
possono risultare efficaci e produrre gli effetti sperati. Egli, tuttavia, sostiene che queste politiche, se adottate con urgenza e con coraggio, hanno il potenziale di fornire all'economia uno stimolo decisamente maggiore rispetto a politiche basate sui dettami dell'austerità, che a suo giudizio rappresentano l'esatto contrario di quello che bisognerebbe fare in tempi di recessione prolungata e globale.

### 3.2.2 *Gianīs Varoufakīs e la metafora del Minotauro*

Gianīs Varoufakīs è un economista e politico greco ed è stato Ministro delle Finanze del Governo Tsipras dal 27 gennaio al 6 luglio 2015. Da sempre attento alle dinamiche economiche e politiche internazionali, Varoufakīs mantiene un punto di vista molto critico non solo nei confronti delle politiche di austerità, anche a causa dell'esperienza vissuta dal suo stesso Paese, ma anche nei confronti del sistema capitalistico nel suo complesso. In tal senso, il suo libro *Il Minotauro Globale. L'America, le vere origini della crisi e il futuro dell'economia globale* (2012), offre importanti prospettive sullo stato del sistema.

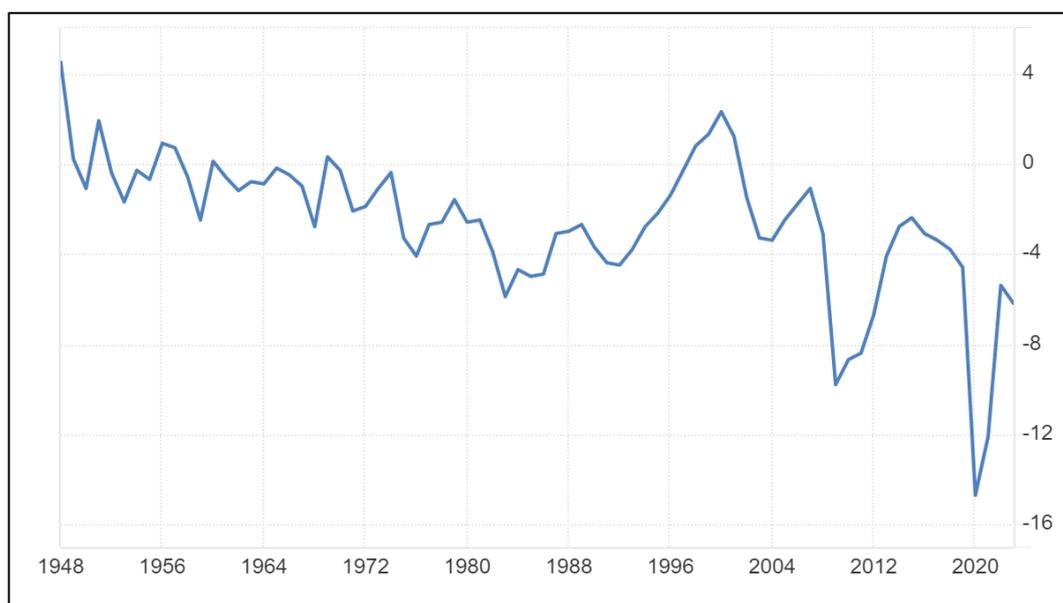
Nella sua analisi sulle cause della crisi finanziaria del 2008, Varoufakīs pone l'attenzione sulle decisioni prese dai principali attori economici e politici internazionali dal Dopoguerra ad oggi, offrendo uno spunto di riflessione poco convenzionale ma interessante, basato principalmente sulla figura mitologica del Minotauro. Nella sua analisi, la figura del Minotauro è legata ai due *deficit* statunitensi: quello commerciale, riferito al saldo tra esportazioni e importazioni e quello di bilancio, riferito al saldo tra entrate e uscite statali. Come è possibile osservare dalla figura 3.4 e dalla figura 3.5, entrambi i *deficit* hanno conosciuto un progressivo e sostanziale aumento, in particolare dal 1971 in poi.

**Figura 3.4: saldo della bilancia commerciale degli Stati Uniti in miliardi di dollari (1970-2020)**



Fonte: worldbank.org

**Figura 3.5: saldo del bilancio del Governo Federale degli Stati Uniti in percentuale al PIL (1948-2023)**



Fonte: tradingeconomics.com

La data del 1971 non è casuale in quanto essa coincide con la fine degli Accordi di Bretton Woods, che dal 1944 consentivano alle valute dei Paesi aderenti di essere

ancorate al dollaro e che il dollaro americano potesse essere convertito in oro a un tasso fisso. Gli Accordi di Bretton Woods avevano lo scopo di garantire la stabilità del sistema economico globale, tuttavia la loro struttura mancava di un elemento essenziale: «[...] un meccanismo di riciclo delle eccedenze globali (GSRM). Il suo scopo? Prevenire l'accumularsi di eccedenze sistematiche in alcuni paesi e di deficit persistenti in altri»<sup>63</sup>.

Un sistema GSRM, in realtà, si viene comunque a creare dal momento che gli Stati Uniti, pur mantenendo inalterato il proprio *surplus* commerciale, si impegnano a trasformare i profitti ottenuti dal commercio in investimenti da destinare a Paesi terzi. Con la fine degli Accordi, tuttavia, l'intero sistema viene sospeso e gli Stati Uniti si assumono il compito di riciclare i *surplus* degli altri Paesi, in particolare di Giappone e Unione Europea, garantendosi così il conseguimento di tre obiettivi:

- ridurre i *surplus* sia di capitali che di beni degli altri Paesi;
- contribuire alla stabilizzazione del mercato a livello internazionale;
- consolidare il proprio potere politico ed economico a livello globale.

È in questo contesto che Varoufakīs inserisce la figura del Minotauro: come la figura della mitologia greca che ogni anno riceveva in tributo da Atene sette ragazzi e sette ragazze, gli Stati Uniti si trasformano in quello che Varoufakīs definisce il “Minotauro Globale”, i cui

[...] deficit gemelli [...] operarono per decenni come un'aspirapolvere gigante, assorbendo i beni in eccedenza e il capitale degli altri popoli. Anche se tale “disposizione” era l'incarnazione del più grossolano disequilibrio immaginabile su una scala planetaria [...] ciò nondimeno fece sorgere qualcosa che rassomigliava un equilibrio globale: un sistema internazionale di flussi finanziari e mercantili in grado di creare una parvenza di stabilità e di crescita costante<sup>64</sup>.

Il Minotauro americano è riuscito a compiere questa impresa per quattro ragioni:

- il ruolo del dollaro come valuta di riserva;
- l'aumento dei costi energetici che hanno finito per danneggiare

---

<sup>63</sup> Varoufakīs G., 2012, *Il Minotauro Globale. L'America, le vere origini della crisi e il futuro dell'economia globale*, Asterios, pagina 78.

<sup>64</sup> *Ivi*, pagina 36.

maggiormente Europa e Giappone rispetto agli Stati Uniti, anche per la presenza di multinazionali americane fortemente attive nel commercio del petrolio;

- un'economia dall'alta produttività ma dai costi ridotti dal momento che i salari dei lavoratori americani rimanevano stagnanti;
- il ruolo di potenza non solo economica ma anche militare.

L'enorme flusso di capitali derivante dal commercio internazionale tra gli Stati Uniti e il resto del Mondo viene fatto confluire a Wall Street per essere immediatamente convertito in finanziamenti e strumenti finanziari. Varoufakīs sottolinea come tale meccanismo consente agli Stati Uniti, con la complicità di FMI e agenzie di *rating*, di incentivare una progressiva e sempre maggiore finanziarizzazione e liberalizzazione dell'economia.

Per comprendere le ragioni di tali decisioni, è opportuno ricordare quanto già descritto nel Capitolo II, ossia che a partire dagli anni Settanta si è tentato di controbilanciare la progressiva riduzione dei profitti derivanti dall'economia produttivista andando ad incentivare lo sviluppo della finanza. Le conseguenze di tale sviluppo incontrollato rappresentano la storia recente, ossia il collasso finanziario del 2008. A partire dal 2008, infatti, il Minotauro globale non è più in grado di assolvere al compito che si era autoimposto:

[...] continuare a far funzionare i deficit gemelli dell'America e di assorbire le eccedenze mondiali. Per questo motivo la Crisi si sta continuamente trasformando in qualcosa d'altro, e richiede il pagamento del suo prezzo in luoghi diversi. Questa non è più una crisi finanziaria. Non è neppure una crisi economica. È diventata una crisi politica<sup>65</sup>.

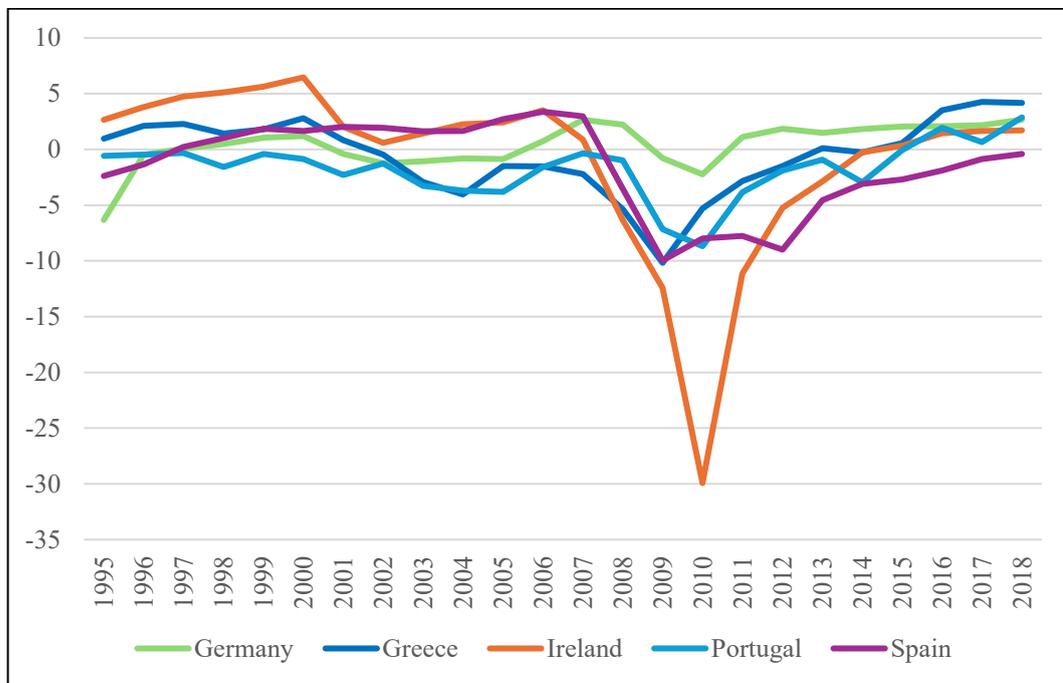
Varoufakīs sposta l'attenzione dall'America all'Europa, specificando che anche nel Vecchio Continente vi è una contrapposizione tra Paesi in *surplus*, tra i quali spicca la Germania, e Paesi in *deficit*, fra i quali rientrano sicuramente i PIIGS. Per questi ultimi in particolare, l'UE ha previsto rigorose misure di austerità come antidoto alle conseguenze della crisi finanziaria ma anche come punizione nei confronti di quegli Stati giudicati colpevoli di aver speso risorse in misura maggiore di quanto potessero effettivamente permettersi. Come mostrato dalla figura 3.6 e dalla figura

---

<sup>65</sup> *Ivi*, pagina 182.

3.7, tuttavia, si tratta di una retorica semplicistica e sbagliata dal momento che, mentre «[...] la Grecia, in effetti, aveva un grave deficit, l'Irlanda era un esempio di virtuosità fiscale. La Spagna poteva addirittura vantare un surplus quando sopraggiunge il Crack del 2008 e il Portogallo non era messo peggio della Germania per quanto riguarda deficit e prestazioni del debito»<sup>66</sup>.

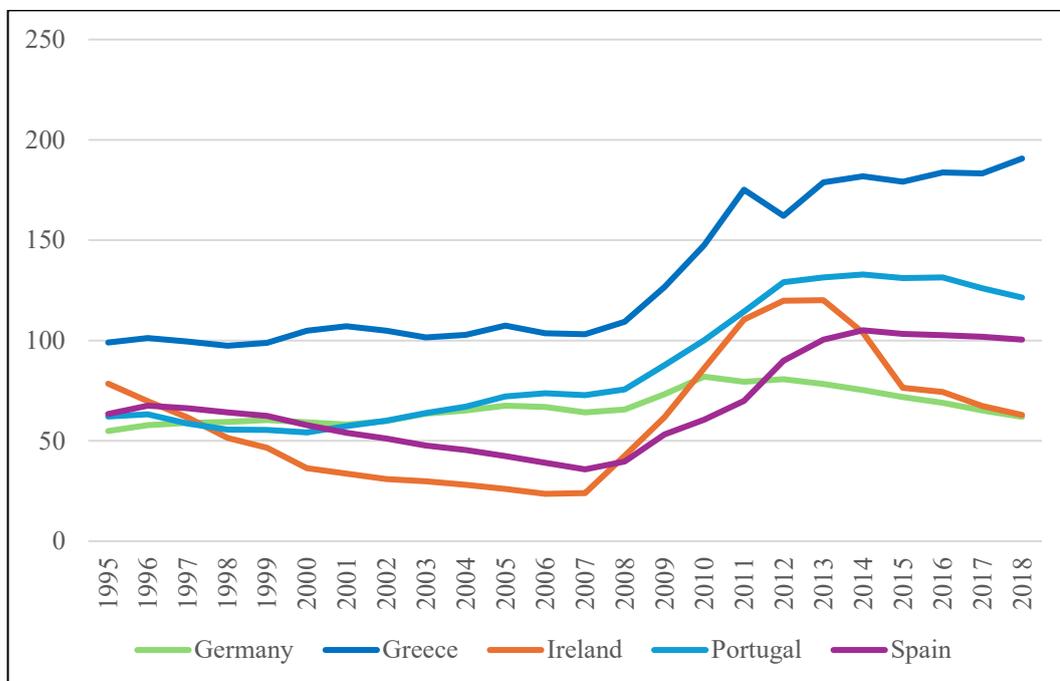
**Figura 3.6: percentuale deficit di Germania, Grecia, Irlanda, Portogallo e Spagna (1995-2018)**



Fonte: Fondo Monetario Internazionale

<sup>66</sup> Varoufakīs G., 2012, *Il Minotauro Globale. L'America, le vere origini della crisi e il futuro dell'economia globale*, Asterios, pagina 184.

**Figura 3.7: percentuale debito pubblico sul PIL di Germania, Grecia, Irlanda, Portogallo e Spagna (1995-2018)**



Fonte: Fondo Monetario Internazionale

Per concludere, è opportuno sottolineare che una delle considerazioni più importanti fatte da Varoufakīs è che l'economia non segue esclusivamente un percorso autonomo e prestabilito caratterizzato da cause ed effetti ingovernabili. Molti avvenimenti sono, in realtà, frutto di precise scelte politiche ed economiche che mirano a raggiungere determinati obiettivi i quali, tuttavia, vanno spesso a vantaggio di una ristretta *élite*. Da questo punto di vista, la fine degli Accordi di Bretton Woods rappresenta per Varoufakīs una cesura fondamentale in quanto ha soppresso il principale meccanismo di stabilizzazione dell'economia mondiale.

La sua demolizione, come abbiamo visto, era un prerequisito per attrarre negli Stati Uniti i flussi di capitale che avrebbero mantenuto per sempre in ascesa i deficit gemelli. La sua implosione era un requisito per il dominio del Minotauro globale. Ma chi ricavava i maggiori benefici dalla bestia? Quelli che guadagnavano di più, le parti della società americana che lavoravano dentro o intorno alle istituzioni finanziarie, l'industria dei combustibili fossili, i settori industriali collegati al complesso militare industriale [...]. [...] Il Minotauro lavorava per loro. E il fondamentalismo

del libero mercato era la sua ancella ideologica<sup>67</sup>.

### **3.3 *Next Generation EU* come risposta alla crisi pandemica: presunta rivoluzione nell'Europa dell'austerità?**

La pandemia di Covid-19, ufficializzata dall'Organizzazione Internazionale della Sanità il 20 gennaio 2020 e dichiarata conclusa il 5 maggio 2023, ha rappresentato per i Governi del mondo una sfida senza precedenti non solo dal punto di vista sanitario, ma anche dal punto di vista economico. La sospensione dei servizi non essenziali e forme di *lockdown* generalizzato sono misure che, sebbene da un lato abbiamo contribuito a ridurre i contagi nelle fasi di maggior diffusione del virus, dall'altro hanno avuto un notevole impatto negativo sulle economie nazionali, con conseguenze quali il crollo del PIL e l'aumento della disoccupazione.

Di fronte a tali avvenimenti, molti Governi decisero di intervenire attivamente nelle rispettive economie mediante politiche economiche espansive, allo scopo di limitare i danni che le misure di contenimento stavano arrecando al sistema economico nel suo complesso. Per i Paesi dell'Unione Europea, tuttavia, tale operazione rischiava di essere fortemente limitata a causa di quei problemi strutturali e caratteristici dell'UE già menzionati nel Capitolo precedente quali la mancanza di una politica fiscale comune, la presenza di una Banca Centrale a cui non è concesso prestare denaro direttamente agli Stati, stringenti regole di bilancio imposte dal Patto di Stabilità e Crescita a cui gli Stati devono attenersi e una generale propensione delle Istituzioni europee nel voler affrontare una crisi economica basandosi unicamente sulla logica dell'austerità.

Considerando tale contesto, quindi, risulta piuttosto sorprendente l'approvazione nel 2020 da parte dell'UE del *Next Generation EU*, un piano straordinario di investimenti per un totale di 750 miliardi di euro da destinare ai singoli Stati con lo scopo di sostenerli nella loro lotta contro le gravi ripercussioni economico-sociali causate dalla pandemia. Altro fattore sorprendente per l'Europa è l'inedita decisione della Commissione Europea di reperire tali fondi dai mercati finanziari

---

<sup>67</sup> *Ivi*, pagina 200.

mediante l'emissione di titoli di debito comune, i cosiddetti *Eurobond*.

Alla luce di tutto ciò, ci si potrebbe porre la seguente domanda: in un'Europa soggetta da decenni alle logiche del neoliberismo e dell'austerità, il programma *Next Generation EU* rappresenta una rivoluzione in senso opposto?

A primo impatto la risposta sembrerebbe affermativa. In effetti, la scelta di emettere titoli di debito comune rappresenta una decisione storica per l'UE e la strategia da essa adottata per contrastare la crisi economica innescata dalla pandemia è molto diversa rispetto a quanto venne fatto ai tempi della crisi del debito sovrano. Per quanto concerne questo aspetto, tuttavia, è comunque opportuno ricordare che le due crisi hanno cause e dinamiche molto diverse l'una dall'altra dal momento che la crisi del debito colpì i Paesi europei in modo asimmetrico, mentre la crisi pandemica ha avuto conseguenze a livello simmetrico in tutta Europa, fattore che ha sicuramente influenzato le scelte delle Istituzioni europee.

Nonostante tali considerazioni, tuttavia, è fondamentale non fermarsi alle apparenze e agli *slogan* e analizzare con attenzione non solo il *Next Generation EU* ma anche il contestuale Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza italiano (PNRR) dal momento che all'interno di essi si celano alcune criticità rilevanti che rischiano di rendere questi strumenti meno innovativi ed efficaci di quanto possa sembrare.

### ***3.3.1 Come è nato il Next Generation EU***

Nei primi mesi del 2020 la situazione epidemiologica in Europa comincia a destare seria preoccupazione in quanto è divenuto ormai evidente che la distanza spaziale dalla Cina, luogo di origine e prima diffusione del Covid-19, non sarà sufficiente ad evitare che il virus si diffonda altrove.

Il 9 marzo l'Italia è il primo Paese europeo ad entrare in *lockdown* a causa dell'elevato numero di casi registrati. A questo punto si instaura un dibattito tra i vari leader europei su quali strumenti debbano essere utilizzati dalle Istituzioni europee per contenere il virus e allo stesso tempo sostenere le economie nazionali degli Stati Membri. Fin da subito si apre lo storico fronte che vede i Paesi del Sud, in particolare Francia, Italia e Spagna, favorevoli alla creazione di debito comune

per finanziare le politica di ripresa dell'economia, ed i Paesi del Nord, tra i quali figurano Germania, Paesi Nordici e Olanda, convintamente contrari a strumenti di emissione di debito comune e più favorevoli ad utilizzare altri strumenti come un MES sanitario che vedrebbe sospese le condizionalità di spesa durante la pandemia.

Il 20 marzo la Presidente della Commissione Europea Ursula von der Leyen pubblica un videomessaggio per comunicare la strategia che l'UE intende perseguire:

Il Coronavirus ha un impatto drammatico sulla nostra economia. [...] La settimana scorsa ho detto che avremmo fatto tutto il necessario per sostenere gli Europei e l'economia Europea. Oggi, sono felice di poter dire che lo abbiamo fatto. Le norme sugli aiuti di Stato in vigore da ieri sono le più flessibili di sempre. Questo aiuterà le vostre aziende e i vostri posti di lavoro. I vostri governi possono ora dare soldi alle molte aziende che sono state colpite da questo shock improvviso. [...] Oggi, cosa nuova e mai fatta prima, attiviamo la clausola generale di salvaguardia. Ciò significa che i governi nazionali possono immettere nell'economia quanto necessario.<sup>68</sup>.

Sono tre i pilastri su cui è basata la strategia che la Commissione europea intende adottare<sup>69</sup>:

1. Sostegno agli Stati membri per investimenti e riforme
2. Rilanciare l'economia dell'UE incentivando l'investimento privato
3. Trarre insegnamento dalla crisi

Il 25 marzo i leader di nove Paesi, ossia Belgio, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Slovenia e Spagna, scrivono una lettera congiunta, la cosiddetta "Lettera dei Nove", al Presidente del Consiglio UE Charles Michel avanzando la proposta che vengano emessi titoli di debito comune europeo per finanziare le politiche di contrasto alla crisi economica:

Le misure straordinarie che stiamo adottando per contenere il virus hanno

---

<sup>68</sup> Ursula von der Leyen, videomessaggio *Coronavirus: Further measures to support the economy*, 20 marzo 2020, fonte: <https://audiovisual.ec.europa.eu/en/topnews/M-004595.%2020%20marzo%202020>, citazione originale: Coronavirus has a dramatic impact on our economy. [...] Last week I said we will do whatever is necessary to support the Europeans and the European economy. Today, I am happy to say, we delivered. The state aid rules that we have in place since yesterday are the most flexible ever. This will help your companies and your jobs. Your governments can now give money to the many companies that are hit by this sudden shock. [...] Today, and that is new and never done before, we trigger the general escape clause. That means national governments can pump into the economy as much as they need

<sup>69</sup> Fonte: [https://www.agenziacoesione.gov.it/dossier\\_tematici/nextgenerationeu-e-pnrr/](https://www.agenziacoesione.gov.it/dossier_tematici/nextgenerationeu-e-pnrr/)

ricadute negative sulle nostre economie nel breve termine. Abbiamo pertanto bisogno di intraprendere azioni straordinarie che limitino i danni economici e ci preparino a compiere i passi successivi. [...] Dobbiamo riconoscere la gravità della situazione e la necessità di una ulteriore reazione per rafforzare le nostre economie oggi, al fine di metterle nelle migliori condizioni per una rapida ripartenza domani. Questo richiede l'attivazione di tutti i comuni strumenti fiscali a sostegno degli sforzi nazionali e a garanzia della solidarietà finanziaria, specialmente nell'Eurozona.

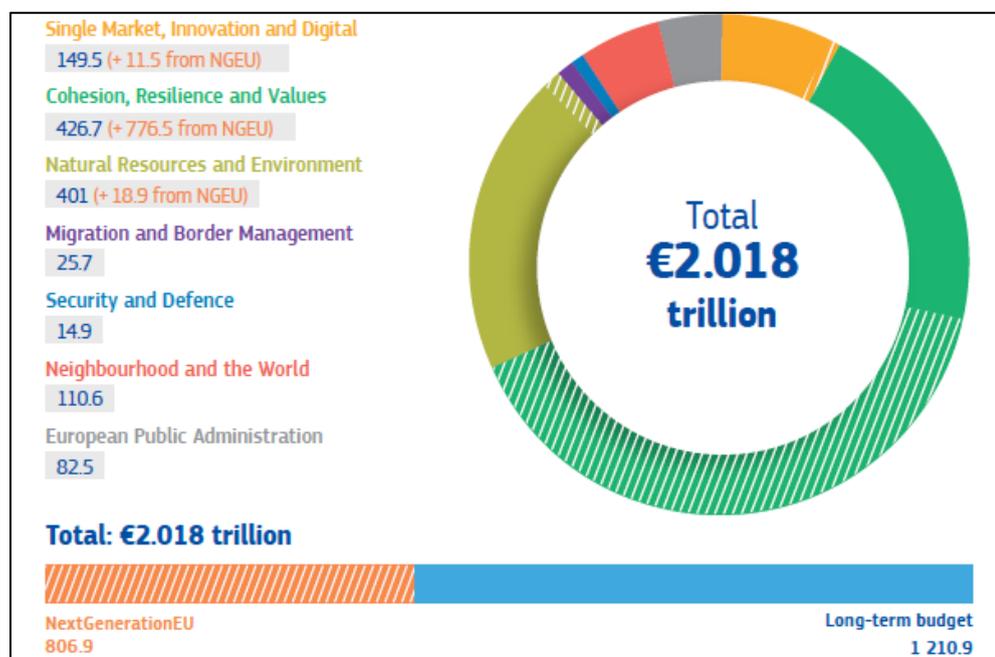
In particolare, dobbiamo lavorare su uno strumento di debito comune emesso da una Istituzione dell'UE per raccogliere risorse sul mercato sulle stesse basi e a beneficio di tutti gli Stati Membri, garantendo in questo modo il finanziamento stabile e a lungo termine delle politiche utili a contrastare i danni causati da questa pandemia. [...] Questo strumento di debito comune dovrà essere di dimensioni sufficienti e a lunga scadenza, per essere pienamente efficace e per evitare rischi di rifinanziamento ora come nel futuro. I fondi raccolti saranno destinati a finanziare, in tutti gli Stati Membri, i necessari investimenti nei sistemi sanitari e le politiche temporanee volte a proteggere le nostre economie e il nostro modello sociale<sup>70</sup>.

Al Consiglio Europeo di aprile i nove leader firmatari della lettera insistono sul progetto di un *Recovery Plan* finanziato con *bond* europei a lunghissima scadenza per raccogliere le risorse da destinare, anche a fondo perduto, agli Stati. A tale proposta continuano ad opporsi i Paesi del Nord Europa guidati, almeno inizialmente, dalla Germania. In seguito a numerosi incontri e discussioni, il 27 maggio la Commissione presenta la proposta per potenziare il Quadro Finanziario Pluriennale 2021-2027 mediante il nuovo strumento *Next Generation EU* dal valore complessivo di 750 miliardi. Bisogna tuttavia aspettare il 20 luglio, dopo tre giorni di negoziati, per la chiusura definitiva dell'accordo che prevede un finanziamento totale in sette anni di 1.824,3 miliardi di euro di cui 1.074,3 facenti parte del bilancio pluriennale e 750 facenti parte del *Next Generation EU* come illustrato nella figura 3.8.

---

<sup>70</sup> Xavier Bettel, Giuseppe Conte, António Costa, Janez Janša, Emmanuel Macron, Kyriakos Mitsotakis, Pedro Sánchez, Leo Varadkar, Sophie Wilmès, *Lettera al Presidente del Consiglio UE*, 25 marzo 2020, fonte: <https://www.ilfattoquotidiano.it/2020/03/25/coronavirus-la-lettera-di-conte-macron-e-altri-sette-leader-europei-per-chiedere-i-coronabond/5748905/>

**Figura 3.8: fondi Quadro Finanziario Pluriennale 2021-2027 e Next Generation EU<sup>71</sup>**



Fonte: Commissione Europea, 2021, *THE EU'S 2021-2027 LONG-TERM BUDGET & NextGenerationEU*, pagina 6.

Il *Next generation EU* rappresenta pertanto il pilastro in base al quale si concretizza il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, nel quale vengono elencati gli obiettivi, gli investimenti e le riforme che ciascun Paese si propone di attuare mediante i fondi ricevuti. Per quanto concerne l'Italia, il PNRR italiano è articolato in base a sette ambiti a cui destinare il 28% dei finanziamenti europei per un totale di 208,8 miliardi di euro:

1. Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo
2. Rivoluzione verde e transizione ecologica
3. Infrastrutture per una mobilità sostenibile
4. Istruzione e Ricerca
5. Inclusione e Coesione
6. Salute
7. RePowerEU

<sup>71</sup> Nel grafico le cifre sono superiori rispetto ai 1.824,3 miliardi inizialmente dichiarati perché aggiornate al livello dell'inflazione, tuttavia la quantità di fondi in termini nominali e reali è la stessa.

Per ciascun ambito, definito “Missione”<sup>72</sup>, sono previste delle aree di intervento a cui corrispondono investimenti e riforme da implementare sulla base delle indicazioni fornite dall’UE. Quest’ultimo aspetto in particolare merita un breve approfondimento dal momento che le condizionalità di spesa legate ai fondi del *Next Generation EU* non solo limitano la discrezionalità degli Stati nel decidere la destinazione finale dei fondi stessi, ma rischiano altresì di comprometterne l’effetto benefico per il quale sono stati creati.

### 3.3.2 Criticità e condizionalità nell’attuazione del PNRR

Un aspetto rilevante della *governance* dell’UE è costituito dalla divisione stabilita dai Trattati dei ruoli e delle competenze tra le varie Istituzioni europee e gli Stati Membri. Con l’approvazione nel 1997 del Patto di Stabilità e Crescita in particolare, sono state poste le condizioni per consentire un maggiore controllo e coordinamento delle politiche economiche da parte delle Istituzioni europee mediante l’utilizzo di due strumenti:

- la “procedura di allarme preventivo”<sup>73</sup>, la quale  
[...] stabilisce le disposizioni relative al contenuto, alla presentazione, all’esame e alla sorveglianza dei programmi di stabilità e dei programmi di convergenza nell’ambito della sorveglianza multilaterale che deve essere esercitata dal Consiglio per prevenire tempestivamente il determinarsi di disavanzi pubblici eccessivi e promuovere la sorveglianza e il coordinamento delle politiche economiche<sup>74</sup>;
- la procedura correttiva, la quale «[...] stabilisce le disposizioni per l’accelerazione e il chiarimento della procedura per i disavanzi eccessivi, allo scopo di dissuadere l’emergere di disavanzi pubblici eccessivi e di correggere prontamente i disavanzi che si siano tuttavia determinati»<sup>75</sup>.

Mediante questi meccanismi, l’UE esercita un elevato livello di controllo sui bilanci degli Stati Membri allo scopo di verificare che rispettino i parametri stabiliti dai Trattati. Nel corso degli anni tale monitoraggio viene progressivamente rafforzato,

---

<sup>72</sup> Fonte: <https://www.italiadomani.gov.it/content/sogei-ng/it/it/home.html>

<sup>73</sup> Regolamento (CE) N. 1466/97, considerando 5.

<sup>74</sup> Regolamento (CE) N. 1466/97, art. 1, c. 1.

<sup>75</sup> Regolamento (CE) N. 1466/97, art. 1, c. 1.

anche in risposta alla crisi finanziaria, mediante altri strumenti quali l'insieme di regole contenute nel *Six-Pack* e l'istituzione del Semestre Europeo, allo scopo di facilitare le interazioni tra le Istituzioni europee e gli Stati nel processo di definizione delle rispettive Leggi di Bilancio. Inoltre, vengono elaborati strumenti di sostegno finanziario come il Meccanismo europeo di stabilità (MES), i cui finanziamenti sono subordinati al rispetto di molteplici e precise condizionalità macroeconomiche.

Il monitoraggio da parte delle autorità europee non si limita solo alle Leggi di Bilancio presentate dagli Stati e agli eventuali pacchetti di assistenza da essi richiesti, ma si applica altresì a tutti quei fondi erogati dall'UE volti a favorire la crescita economia e l'occupazione, come nel caso dei fondi strutturali. Alla luce di quanto detto, è opportuno puntualizzare che le risorse del *Next Generation EU* sono anch'esse oggetto di valutazione dal momento che i fondi vengono erogati mediante il meccanismo istituito dal *Recovery and Resilience Facility* (RRF).

Il RRF prevede che ciascuno Stato Membro elabori il proprio PNRR nazionale, la cui approvazione da parte della Commissione europea è necessaria per poter aver accesso ai fondi. La Commissione esegue una valutazione sia *ex-ante*, allo scopo di verificare che i singoli piani rispettino le raccomandazioni fornite dall'UE, sia una valutazione in itinere, per valutare che non vi siano inadempimenti durante il processo di investimento dei fondi. In caso di inadempimento, la Commissione può avanzare la proposta al Consiglio europeo per la sospensione dei fondi, rendendo il monitoraggio decisamente marcato e fornendo pertanto alla Commissione il potere di influenzare enormemente la destinazione d'uso e le modalità di utilizzo dei fondi del *Next Generation EU*.

Vi sono, inoltre, una serie di raccomandazioni *ad hoc* per ciascuno Stato emerse nell'ambito del Semestre Europeo e legate agli obiettivi da raggiungere mediante l'uso dei fondi PNRR. Per quanto concerne l'Italia, ad esempio, nel documento *Raccomandazione del CONSIGLIO sul programma nazionale di riforma 2020 dell'Italia e che formula un parere del CONSIGLIO sul programma di stabilità 2020 dell'Italia* (2020), sono elencate le principali azioni che devono essere intraprese, tra cui:

- «[...] quando le condizioni economiche lo consentano, perseguire politiche di bilancio volte a conseguire posizioni di bilancio a medio termine prudenti e ad assicurare la sostenibilità del debito [...]»<sup>76</sup>;
- «[...] migliorare il coordinamento tra autorità nazionali e regionali»<sup>77</sup>;
- «[...] concentrare gli investimenti sulla transizione verde e digitale, in particolare su una produzione e un uso puliti ed efficienti dell'energia, su ricerca e innovazione, sul trasporto pubblico sostenibile, sulla gestione dei rifiuti e delle risorse idriche e su un'infrastruttura digitale rafforzata [...]»<sup>78</sup>;
- «migliorare l'efficienza del sistema giudiziario e il funzionamento della pubblica amministrazione»<sup>79</sup>.

Gli esempi sopracitati aiutano a comprendere come, pur essendo gli Stati a possedere la titolarità sui rispettivi PNRR, la discrezionalità in capo ad essi sulla effettiva destinazione dei fondi sia decisamente ridotta.

Per concludere, si può affermare che la presenza di determinate condizionalità rappresenti, in linea di principio, un compromesso necessario per l'erogazione di fondi all'interno di una realtà complessa e variegata come l'Unione Europea. Allo stesso tempo, tuttavia, è chiaro che la Commissione europea svolge un ruolo di primaria importanza nello stabilire con quali modalità e in quali ambiti tali fondi debbano essere investiti. È quindi opportuno ricordare che affidare un tale potere non solo di controllo ma anche di tipo sanzionatorio ad Istituzioni non democraticamente elette rischia di minare la legittimità non tanto dei Governi, i quali sono rappresentati dai rispettivi leader nel Consiglio europeo, ma dei parlamenti nazionali dal momento che, sempre più spesso in materia di decisioni a livello europeo, essi vengono relegati al ruolo di semplici ratificanti.

Infine, un'ultima riflessione la si deve porre sulle possibili ripercussioni economiche delle condizionalità. Nel paragrafo 3.3.1 è stata brevemente illustrata la riflessione di Paul Krugman riguardo le azioni intraprese dall'Amministrazione

---

<sup>76</sup> Consiglio dell'Unione Europea, 2020, *Raccomandazione sul Programma nazionale di riforma 2020 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2020 dell'Italia*, 2020/C 282/12, 20 luglio 2020, pagina 10.

<sup>77</sup> *Ibidem.*

<sup>78</sup> *Ibidem.*

<sup>79</sup> *Ibidem.*

Obama in risposta alla crisi finanziaria. Krugman osserva che da un lato l'intervento di stimolo del Governo Federale all'economia è risultato inadeguato, dall'altro le condizionalità di spesa ne hanno ulteriormente inficiato l'efficacia nonostante, in realtà, «[...] i vincoli alla spesa non erano pesanti come immaginavano molti funzionari pubblici [...]»<sup>80</sup>.

Alla luce di quanto detto, è necessario prestare attenzione affinché le condizionalità legate ai fondi PNRR non si trasformino, come in effetti rischia di avvenire, da garanzia per il buon utilizzo dei fondi a zavorra che ne impedisce l'impiego o, peggio, che ne condiziona la destinazione verso settori e progetti più utili al mercato che ai cittadini europei.

---

<sup>80</sup> Krugman P., 2012, *Fuori da questa crisi, adesso!*, Garzanti, pagina 240.



## CONCLUSIONI

Con questa tesi di laurea ci si è posti l'obiettivo di confutare la narrazione, ormai dominante da diversi anni, che vede nell'austerità il rimedio più adatto per affrontare le conseguenze di una crisi economica e stimolare l'economia verso un percorso di crescita.

Alla luce di quanto emerso nel corso di questa ricerca, è possibile sostenere che una gestione dei conti pubblici responsabile e lungimirante da parte dello Stato non è solo essenziale ma anche doverosa, soprattutto se inserita in un sistema economico globalizzato ed estremamente interconnesso come il nostro. Ma responsabilità e lungimiranza si misurano anche in base alla capacità dello Stato di imparare dalla Storia e di comprendere quali azioni sia giusto e utile compiere per affrontare il dramma e le conseguenze di una crisi economia globale. Da questo punto di vista, tuttavia, è possibile notare che l'ideologia ha scalzato la Storia nel suo ruolo di insegnante.

In base alle analisi svolte su quanto avvenuto in alcuni Paesi, in particolare in Europa, è possibile constatare inequivocabilmente che le politiche di austerità non solo si sono dimostrate incapaci di produrre quegli effetti benefici promessi dai sostenitori dell'austerità espansiva ma, al contrario, hanno ulteriormente aggravato le conseguenze della crisi e fortemente rallentato, se non addirittura impedito, la ripresa economica.

Nonostante l'evidenza dei dati, tuttavia, la narrazione dominante continua a proporre l'austerità come la migliore e unica politica economica da adottare per stimolare produttività e crescita. A patto, naturalmente, che le leggi dell'austerità non vengano applicate ai fondi pubblici destinati al salvataggio delle banche, alle cospicue agevolazioni fiscali a favore di una ristrettissima *élite* imprenditoriale e finanziaria o, per citare temi più recenti, all'acquisto di ingenti quantità di armi. In questo senso, non è un caso che nel *Rapporto sul futuro della competitività europea* elaborato da Mario Draghi nel 2024, uno dei punti essenziali, a suo giudizio, per

rilanciare la crescita è mediante gli investimenti sulla difesa. Nello stesso rapporto, inoltre, viene enfatizzata la necessità per l'Europa di aumentare la propria produttività per ridurre il divario con gli Stati Uniti, omettendo il fatto che l'alta produttività americana non si traduce affatto in un benessere diffuso e che da tempo gli Stati Uniti sono alle prese con un livello di diseguaglianza sempre più elevato.

Si tratta di un processo che sta coinvolgendo sempre più anche l'Europa, patria di quel Modello Sociale Europeo che da decenni sta venendo progressivamente smantellato a colpi di privatizzazioni, liberalizzazioni e tagli, con gravi ripercussioni sui servizi ai cittadini e sul *welfare* statale nel suo complesso.

In base a queste considerazioni è possibile affermare che il vero obiettivo alla base del ricorso all'austerità non è promuovere crescita economica e benessere diffuso; la logica di tali politiche è, in effetti, la stessa logica che si cela dietro la progressiva finanziarizzazione e deregolamentazione dell'economia iniziata negli anni Settanta: la ricerca di un sempre maggior profitto. A tal proposito, risulta interessante citare una riflessione che Paul Krugman elabora in riferimento al modo stesso di approcciarsi all'economia:

Gli economisti, come i cinici nella memorabile definizione di Oscar Wilde, conoscono il prezzo di tutte le cose e il valore di nessuna. Posso dirvi una cosa? C'è una grandissima verità in quella battuta: poiché studiano principalmente la circolazione della moneta e la produzione e il consumo di beni materiali, gli economisti hanno un pregiudizio implicito che li induce a ritenere che il denaro e i beni di consumo siano le uniche cose che contano<sup>81</sup>.

Questa suggestiva citazione offre uno spunto rilevante su come, il più delle volte, gli studi sull'economia e le indagini su quale politica economica sia più opportuno adottare si limitino a considerare come unicamente rilevanti valori quali la produzione, i conti pubblici e il PIL. Si finisce così per dimenticare che, in fondo, ogni economia ha alla sua base le persone, il cui desiderio di miglioramento delle proprie condizioni di vita viene troppo spesso sacrificato in nome di interessi superiori.

---

<sup>81</sup> Krugman P., 2012, *Fuori da questa crisi, adesso!*, Garzanti, pagina 13.

## BIBLIOGRAFIA

- BARONE N., (2023), *Confronto salariale in Italia: dal 1991, +1% contro il +32,5% nell'area Ocse. Analisi delle implicazioni della bassa produttività*, il Sole 24 Ore.
- BECK U., (2013), *Europa tedesca. La nuova geografia del potere*, Bari, Laterza.
- BLYTH M., (2013), *Austerity: The History of a Dangerous Idea*, Oxford University Press.
- COMMISSIONE EUROPEA, (2021), *The EU's 2021-2027 Long-Term Budget & NextGenerationEU*, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione Europea.
- CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, (2020), *Raccomandazione sul Programma nazionale di riforma 2020 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2020 dell'Italia*, 2020/C 282/12, 20 luglio 2020.
- CONZUTTI A., (2022), «*In conditionality we trust*». *Riflessioni sulle condizionalità macroeconomiche introdotte dal recovery and resilience facility*, Rivista Giuridica Ambienteditto.it, n. 3/2022.
- CORSI M., RONCAGLIA A., (2017), *Nuovi lineamenti di economia politica*, Bari, Laterza.
- CORTE DEI CONTI EUROPEA, (2017), *L'intervento della Commissione nella crisi finanziaria greca*, relazione speciale n. 17/2017.
- DA ROLD V., 2 dicembre (2011), *Il vero conto del salvataggio delle banche americane*, Il Sole 24 Ore.
- DANIELE V., (2015), *L'austerità espansiva. Breve storia di un mito economico*, in: Di Maio A., Marani U. (a cura di), (2015), *Economia e luoghi comuni. Convenzione, retorica e riti*, Roma, L'Asino d'Oro, pagine 39-67.
- DE PINTO I., (1774), *An essay on circulation and credit, in four parts*, Londra.
- DYMSKI G., (2013), *The Logic and Impossibility of Austerity*, Social Research,

Vol. 80, No. 3.

FONTANA O., SAU L., (2023), *Expansionary austerity: is it still a viable economic policy option in Europe?*, Torino, Centro Studi sul Federalismo.

GALLIANO L., (2013), *Il colpo di Stato di banche e governi. L'attacco alla democrazia in Europa*, Torino, Einaudi.

GALLIANO L., (2015), *Il denaro, il debito e la doppia crisi spiegati ai nostri nipoti*, Torino, Einaudi.

HELLWIG M., NEUMANN M., (1987), *Economic Policy in Germany: Was There a Turnaround?*, Vol. 2, No. 5, pagine 103-145.

HIGGINS M., KLITGAARD T., (2012), *Saving Imbalances and the Euro Area Sovereign Debt Crisis*, Federal Reserve Bank of New York, current issues in Current Issues in Economics and Finance, Vol. 17, N. 5.

HUME D., (1963), *Essays, Moral, Political, and Literary*, Parte II, *Of Public Credit*, Oxford University Press.

K. BUSCH, C. HERMANN, K. HINRICHS, T. SCHULTEN, (2013), *Euro Crisis, Austerity Policy and the European Social Model. How Crisis Policies in Southern Europe Threaten the EU's Social Dimension*, International Policy Analysis.

KONZELMANN S., (2012), *THE ECONOMICS OF AUSTERITY*, Centre for Business Research, University of Cambridge Working, No. 434, University of London.

KRUGMAN P., (2009), *Il ritorno dell'economia della depressione e la crisi del 2008*, Milano, Garzanti.

KRUGMAN P., (2012), *Fuori da questa crisi, adesso!*, Milano, Garzanti.

KRUGMAN P., (2019), *The Legacy of Destructive Austerity. The deficit obsession of 2010-2015 did permanent damage*, The New York Times.

MATTEI C., (2015), *The Guardians of Capitalism: International Consensus and the Technocratic Implementation of Austerity*, Institute of Economics, Pisa, Scuola Superiore Sant'Anna.

- MATTEI C., (2023), *L'economia è politica*, Milano, Fuori Scena.
- MCCULLOCH J.R., (1888), *The Works of David Ricardo. With a Notice of the Life and Writings of the Author*, Londra, Liberty Fund, Inc.
- MUSSO F., (2023), *L'ambivalenza della condizionalità nella governance economica europea: dalla crisi dei debiti sovrani alla travagliata riforma del Patto di Stabilità e Crescita*, DPCE online, Sezione Monografica: Condizionalità europea e identità costituzionali.
- SAY J.-B., (1803), *A Treatise on Political Economy; or the Production, Distribution, and Consumption of Wealth*, traduzione della quarta edizione francese da C. R. Prinsep, M.A., Batoche Books.
- SEMMLER W., (2013), *The Macroeconomics of Austerity in the European Union*, Social Research, vol. 80, n. 3.
- SHAIKH A., (2013), *Crisis, Austerity, and the Role of Economic Theory in Policy*, Social Research, vol. 80, n. 3.
- SMITH A., (1851), *Ricerche sopra la natura e le cause della ricchezza delle Nazioni*, Torino.
- SUMMERS H. L., (2014), *U.S. Economic Prospects: Secular Stagnation, Hysteresis, and the Zero Lower Bound*, Business Economics, vol. 49, n. 2, National Association for Business Economics.
- UNIONE EUROPEA, Regolamento (CE) N. 1466/97.
- UNIONE EUROPEA, Regolamento (CE) N. 1467/97.
- UNRAE, (2009), *L'auto 2009. Sintesi statistica*.
- VAROUFAKĪS G., (2016), *I deboli sono destinati a soffrire? L'Europa, l'austerità e la minaccia alla stabilità globale*, Milano, La nave di Teseo.
- VAROUFAKĪS G., (2012), *Il Minotauro Globale. L'America, le vere origini della crisi e il futuro dell'economia globale*, Trieste, Asterios Editore.
- VAROUFAKĪS G., (2018), *The Three Tribes of Austerity*, Project Syndicate.

## SITOGRAFIA

Banca Mondiale: <https://www.worldbank.org/en/home>

Conferenza stampa BCE 7 marzo 2013:

[https://www.youtube.com/watch?v=TIcClj2AfTc&ab\\_channel=EuropeanCentralBank](https://www.youtube.com/watch?v=TIcClj2AfTc&ab_channel=EuropeanCentralBank)

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

Derivati: <https://www.consob.it/web/investor-education/i-derivati>

Dichiarazioni Jean-Claude Juncker: <https://www.open.online/2019/01/15/juncker-chiede-scusa-per-lausterita-le-parole-del-presidente-della-commissione-ue/>

Dichiarazioni Sharron Angle sui disoccupati: <https://youtu.be/zK-YtM52aPE?si=DDSGdvcamxU6qbLx>

Dichiarazioni Ursula von der Leyen, *Coronavirus: Further measures to support the economy*: <https://audiovisual.ec.europa.eu/en/topnews/M-004595,%2020%20marzo%202020>

Dizionario Treccani: <https://www.treccani.it/enciclopedia/austerita/> ;  
<https://www.treccani.it/vocabolario/neoliberismo/>

Fondo Monetario Internazionale: <https://www.imf.org/en/Home>

Giuseppe Oddo: <https://www.giuseppeoddo.net/banche-sui-primi-dieci-gruppi-crediti-pesano-600-miliardi-di-euro-di-crediti-fuori-bilancio/>

Il Fatto Quotidiano: <https://www.ilfattoquotidiano.it/2020/03/25/coronavirus-la-lettera-di-conte-macron-e-altri-sette-leader-europei-per-chiedere-i-coronabond/5748905/>

Il Sole 24 Ore:

[https://www.ilsole24ore.com/radiocor/nRC\\_17.04.2024\\_16.06\\_52810528](https://www.ilsole24ore.com/radiocor/nRC_17.04.2024_16.06_52810528) ;  
<https://st.ilsole24ore.com/art/notizie/2011-09-29/testo-lettera-governo-italiano-091227.shtml?uuid=Aad8ZT8D> ;

Le Nouvel Obs: <https://www.nouvelobs.com/economie/chronique-du-triple-a/20111201.OBS5797/triple-a-les-trois-bourdes-de-standard-and-poor-s.html>

PNRR: [https://www.agenziacoesione.gov.it/dossier\\_tematici/nextgenerationeu-e-pnrr/](https://www.agenziacoesione.gov.it/dossier_tematici/nextgenerationeu-e-pnrr/) ; <https://www.italiadomani.gov.it/content/sogei-ng/it/it/home.html>

OCSE: <https://www.oecd.org/en.html>

Trading economics: <https://tradingeconomics.com/> ;  
<https://tradingeconomics.com/greece/rating>

## **Ringraziamenti**

Oggi si chiude per me un ciclo iniziato nel 2017 con l'iscrizione alla facoltà di Scienze Politiche dell'Università degli Studi di Padova. La conclusione di questo percorso non era scontata dal momento che, una volta ottenuta la laurea Triennale in Scienze Politiche, Giuridiche e Studi Internazionali, non avevo intenzione di proseguire il mio percorso accademico. Gli anni della Triennale non furono particolarmente felici a causa della malattia diagnosticata all'epoca a mio padre Fabrizio e, soprattutto, a causa della sua morte nel gennaio 2021. Lui, come il resto della mia famiglia, avrebbe voluto che continuassi con la mia formazione, ma le sfide della vita che ho incontrato sul mio cammino in quegli anni mi avevano fatto perdere l'interesse e la passione per lo studio. In realtà, mi avevano fatto perdere l'interesse e la passione per qualsiasi cosa.

Oggi, con il conseguimento della laurea Magistrale in Scienze del Governo e Politiche Pubbliche, ho la prova tangibile di essere riuscito a portare a termine questo percorso, nonostante le iniziali basse aspettative. Ma ci sono anche altri risultati che ho ottenuto in questi ultimi due anni: ho di nuovo degli interessi; ho di nuovo degli obiettivi; ho di nuovo dei progetti. Questi sono i frutti più importanti e preziosi che ho colto da questa esperienza, frutti che mi hanno consentito di tornare a vivere la mia vita con gioia e pienezza. Si tratta di risultati che non avrei mai potuto ottenere da solo, ragione per cui voglio rivolgere alcuni brevi ringraziamenti a tutti coloro che hanno reso possibile tutto questo.

Desidero ringraziare innanzitutto l'Università degli Studi di Padova per l'opportunità datami in questi anni di poter ampliare i miei orizzonti sia culturali che sociali, consentendomi di apprendere conoscenze e competenze nuove ma anche di incontrare persone straordinarie che hanno reso questi due anni di studio tra i più belli della mia vita. Ringrazio il professor Daniele Nigris per la disponibilità nell'aiutarmi a portare avanti questo progetto di ricerca e la professoressa Katia Caldari che mi ha seguito nelle fasi di elaborazione della tesi, consentendomi di coltivare ed ampliare il mio interesse personale per l'economia politica.

Ringrazio sentitamente Adriano Pozzato il quale, come già accaduto per la tesi della Triennale, mi ha fornito informazioni e documenti utili alla stesura di questo elaborato, in particolare per la sezione inerente al PNRR. Un sentito grazie anche a Giancarlo e Flavia Marcellan per essere stati sempre disponibili ad aiutarmi nel mio percorso di studi.

Rivolgo un ringraziamento ai miei amici storici dai tempi del Liceo, Angelica, Aurora V. e Nicolò, insieme alle loro famiglie, per i bei momenti trascorsi insieme e per il supporto che non mi hanno mai fatto mancare. Ovviamente non posso non ringraziare i miei compagni di corso, e amici, con i quali ho avuto il piacere di condividere questo viaggio e che hanno contribuito a rendere questa esperienza immensamente più ricca: Beatrice, Enrico e Vittoria. Un ringraziamento speciale lo dedico ad Aurora S. e Marta: grazie per le risate, le ore di studio insieme, i pranzi alla Piadineria e, in generale, per aver reso i due anni di Magistrale indimenticabili.

Ringrazio di cuore la mia famiglia, a cominciare da zia Barbara, zia Elda, zia Giusy, zio Denis e i miei cugini Anita e Cristian per la loro importante e continua presenza nella mia vita. Ringrazio moltissimo i miei cari nonni, Adriano, Antonia, Assunta e Gianfranco, che mi hanno visto crescere donandomi sempre tanto affetto e sostegno e con cui ho l'immenso piacere di condividere questo momento.

Infine, il mio più grande e sentito ringraziamento ai miei genitori per aver sempre creduto in me più di quanto io potrei mai fare. Grazie a papà Fabrizio che non posso più vedere ma che sento essere sempre accanto a me. So che, più che per questa laurea, lui festeggerebbe per il sorriso tornato finalmente sul mio volto. E grazie con tutto il mio cuore a mamma Monica per la guida, la forza, l'amore e il sostegno che mi manifesta ogni giorno e senza i quali non sarei la persona che sono oggi.