



---

## **ALL'ORIGINE DELL'AUSTERITA' FISCALE: LA TEORIA DELL'AUSTERITA' ESPANSIVA**

---

Aprile 2015

WP nr. 1

Tratto dalla tesi di laurea "*Le politiche di austerità nel periodo post-crisi*", disponibile al link <http://www.tesionline.it/default/tesi.asp?id=48922>

Christian Dalenz

### **Indice**

#### **1 - ESPOSIZIONE DELLA TEORIA**

#### **2 - CRITICHE ALLA TEORIA DELL'AUSTERITA' ESPANSIVA**

- 2.1 LA QUALITA' E LA QUANTITA' DELL'AGGIUSTAMENTO FISCALE
  - 2.1.1 GLI STUDI CRITICI SULL'AUSTERITA' ESPANSIVA
  - 2.1.2 ENTITA' E COMPOSIZIONE DEGLI AGGIUSTAMENTI FISCALI (2009-2015)
  - 2.1.3 DIVERSITA' DI VEDUTE TRA USA E UE IN SEDE ISTITUZIONALE
  - 2.1.4 CONCLUSIONI

#### **2.2 LA STABILITA' DEI GOVERNI CHE PRATICANO I CONSOLIDAMENTI FISCALI**

#### **2.3 IL MOMENTO IN CUI E' OPPORTUNO PRATICARE UN CONSOLIDAMENTO FISCALE**

# 1 - ESPOSIZIONE DELLA TEORIA

Secondo autorevoli ricostruzioni<sup>1</sup> l'introduzione delle politiche di austerità in Europa si deve anche all'influenza delle analisi di alcuni economisti che hanno lavorato sul concetto di "austerità espansiva" o comunque non recessiva: un effetto delle politiche fiscali contro-intuitivo rispetto a quello studiato dall'approccio keynesiano. Tale concetto è entrato in uso nella politica economica europea, con un significativo impatto sui policy makers, in seguito all'intervento di Alberto Alesina presso l'ECOFIN di Madrid del 15 aprile 2010<sup>2</sup>.

Gli aspetti affrontati da Alesina in quella occasione sono i seguenti:

- 1 - Il consolidamento fiscale non è necessariamente recessivo, anzi è possibile che si verifichino casi di consolidamento fiscale espansivo anche sulla crescita di breve periodo;
- 2 - Al fine di ottenere casi di consolidamento fiscale di successo ed espansivi, sono più influenti i tagli di spesa rispetto ad operazioni sulle imposte, in particolare tagli sulla spesa sociale e sui salari del settore pubblico, visto che occupano una grande parte della spesa pubblica complessiva;
- 3 - Non è detto che un governo che metta in atto un consolidamento fiscale sia destinato a perdere le elezioni: nelle democrazie avanzate avviene il contrario;
- 4 - Vari gruppi sociali potrebbero opporsi al consolidamento fiscale e alle riforme conseguenti, dunque il momento migliore per praticarli è durante una crisi, con un governo forte che le renda necessarie e non opponibili;

A sostegno della possibilità di un consolidamento fiscale di successo o espansivo (punti 1 e 2), Alesina presentò alcuni studi che nel corso degli anni ne avevano verificato l'esistenza, e che in quei casi la composizione tendeva maggiormente al taglio delle spese pubbliche, necessaria perché l'effetto espansivo possa verificarsi. Tra questi studi, se ne possono qui ricordare alcuni di una certa rilevanza<sup>3</sup>:

- Giavazzi e Pagano (1990)<sup>4</sup>, in cui si discuteva degli effetti della fiducia indotta nell'economia dagli aggiustamenti fiscali condotti in Danimarca nel periodo 1983-1986 e in Irlanda nel periodo 1987-1989, concludendo che in questi due casi gli effetti furono sicuramente espansivi nel breve periodo. In Danimarca questa crescita avveniva nonostante l'aumento dell'imposizione fiscale, mentre in Irlanda con un maggiore intervento sul taglio delle spese, e dopo un primo tentativo, fallito, di eseguirlo attraverso aumento di tasse; in entrambi i Paesi in quegli anni si procedeva anche ad una svalutazione delle rispettive monete<sup>5</sup>.

In un commento a questo studio, Blanchard sintetizzò cosa avvenne in questi due casi: un aggiustamento fiscale credibile e perdurante per alcuni anni generò crescita attraverso le aspettative, perché visto l'aggiustamento in corso i consumatori e le imprese riterranno che in futuro non ci saranno nuovi aumenti di tasse, e stimolati da ciò metteranno in moto l'economia attraverso acquisti e investimenti<sup>6</sup>. Questa è una delle idee chiave su cui poggia il concetto dell'austerità espansiva: infatti questa citazione di Blanchard viene ribadita anche nel discorso di Alesina all'Eurogruppo nonché in altri studi ascrivibili alla stessa linea di ricerca<sup>7</sup>;

- Alesina e Perotti (1995)<sup>8</sup>, dopo aver analizzato le politiche fiscali di 20 Paesi OCSE tra il 1960 e il

---

<sup>1</sup> Tra le altre, si ricordano: Krugman P., *Fuori da questa crisi adesso!*, Garzanti Libri, 2013; Blyth M., *Austerity, The History of a Dangerous Idea*, Oxford University Press, 2013; Armingeon K., Baccaro L., *Political Economy of the Sovereign Debt Crisis: The Limits of Internal Devaluation*, Industrial Law Journal, 2012 <http://ilj.oxfordjournals.org/content/41/3/254.full.pdf+html>

<sup>2</sup> Alesina A., *Fiscal adjustments: lessons from recent history*, incontro ECOFIN, Madrid, 15/4/10 [http://scholar.harvard.edu/files/alesina/files/fiscaladjustments\\_lessons-1.pdf](http://scholar.harvard.edu/files/alesina/files/fiscaladjustments_lessons-1.pdf)

<sup>3</sup> perché spesso citati in altri studi, e ricordati anche nelle ricostruzioni di cui alla nota 1.

<sup>4</sup> Giavazzi F. e Pagano M., *Can severe fiscal contractions be expansionary? Tales of two small European countries*, National bureau of economic research, 1990 <http://www.nber.org/papers/w3372>

<sup>5</sup> a detta degli stessi autori del paper, questo lavoro rappresentava allora il primo tentativo di ricerca scientifica ed empirica su effetti anti-keynesiani dei consolidamenti fiscali, una ipotesi che precedentemente era stata avanzata solo in un rapporto del consiglio economico tedesco: Consiglio economico tedesco, *Zur finanzpolitischen und währungspolitischen Situation im Sommer 1981. Sondergutachten vom 4. Juli 1981*, 1981 <http://econstor.eu/bitstream/10419/75383/1/75020964X.pdf>

<sup>6</sup> Blanchard O., "Comment on Giavazzi and Pagano", NBER Macroeconomics Annual, 1990 <http://www.nber.org/chapters/c10973.pdf> p.111

<sup>7</sup> come Alesina-Ardagna 1998 e Alesina-Ardagna 2009, di cui a nota 11 e 14

<sup>8</sup> Alesina A. e Perotti R., *Fiscal adjustments in OECD countries*, National Bureau of Economic Research, 1995 <http://www.nber.org/papers/w5214.pdf>

1992, concludono che, affinché i consolidamenti siano di successo<sup>9</sup>, è necessario agire maggiormente sul taglio della spesa, ed in particolare sulla spesa sociale e sull'occupazione e salari del settore governativo. Anche i più drastici aggiustamenti, se di successo, non provocherebbero effetti recessivi e di disoccupazione nei due anni successivi all'intervento, considerando i successivi effetti crowding-in e il miglioramento della competitività;

- Alesina e Ardagna (1998)<sup>10</sup>, attraverso l'analisi di 15 Paesi OCSE e delle loro politiche fiscali tra il 1960 e il 1994, rilevano che tra il successo e l'insuccesso di un aggiustamento fiscale è determinante la situazione fiscale di partenza: nei casi di successo essa è più critica di quella riscontrata nei casi di insuccesso<sup>11</sup>; gli aggiustamenti di successo sono basati quasi esclusivamente sul taglio della spesa pubblica; nei casi aggiustamenti fiscali di successo, i Paesi che li hanno implementati sperimentano un forte aumento di investimenti privati, mentre il consumo privato rimane stabile, i costi del lavoro scendono e migliora la bilancia commerciale; secondo gli autori, non è significativo al successo del consolidamento la svalutazione monetaria, dato che avviene sia nei casi di successo che di non successo; lo studio inoltre identifica due casi di aggiustamento sicuramente espansivo nei due anni successivi al periodo di politica fiscale restrittiva<sup>12</sup>, Irlanda 1987-1989 e Australia, e casi in cui si è comunque avuta una certa crescita come Danimarca e Belgio;

- ancora Alesina e Ardagna (2009)<sup>13</sup>, analizzando tutte le politiche fiscali dei Paesi OCSE dal 1970 al 2007, confermano quanto rinvenuto nei precedenti studi qui citati, ovvero che per un consolidamento fiscale di successo ed espansivo anche nel breve periodo<sup>14</sup> tagli di spesa sono più efficaci degli aumenti di tasse; come in Alesina e Perotti (1995), gli autori trovano importante tagliare i trasferimenti sociali per conseguire un episodio espansivo (non viene trovato statisticamente significativo, questa volta, il taglio del settore governativo) e ridurre la pressione fiscale sul reddito. Inoltre le analisi condotte dagli autori, non depurate da eventi casuali, indicano che ad una crescita dell'1% del rapporto spesa pubblica/PIL è associata una decrescita del PIL dello 0,75%, e che in particolare la causa di questa relazione negativa è verificata in particolare per quella spesa pubblica che non comprende investimenti. Gli autori affermano inoltre che non sono rilevanti le condizioni di crescita precedenti all'aggiustamento perché esso risulti espansivo. Particolarmente rilevante risulta un passaggio di questo paper:

*"...una discesa dell'occupazione governativa riduce la probabilità di trovare un lavoro se non impiegato nel settore privato, e una discesa dei salari governativi diminuisce il reddito del lavoratore se impiegato nel settore pubblico. In entrambi i casi, l'utilità di riserva dei membri dei sindacati scende e il salario richiesto dal sindacato per il settore privato diminuisce, aumentando i profitti, gli investimenti e la competitività"<sup>15</sup>.*

Questa è l'idea della c.d. svalutazione competitiva, che ha ispirato i memorandum di aggiustamento economico della Troika<sup>16</sup>.

9 viene qui inteso un aggiustamento di successo " un aggiustamento molto stringente cominciato nell'anno t tale che il rapporto debito pubblico/PIL sia nell'anno t+3 più basso del 5% rispetto all'anno t", p.17, *idem*.

10 Alesina A. e Ardagna S., *Tales of fiscal adjustment*, Economic Policy, 1998  
[http://dash.harvard.edu/bitstream/handle/1/2579822/Ardagna\\_TalesFiscal.pdf?sequence=2](http://dash.harvard.edu/bitstream/handle/1/2579822/Ardagna_TalesFiscal.pdf?sequence=2)

11 secondo questo studio un aggiustamento è di successo "se nei tre anni successivi al periodo restrittivo, il rapporto del deficit primario ciclicamente aggiustato sul PIL è in media almeno del 2% inferiore al valore dell'inizio della politica restrittiva, o se tre anni dopo il periodo restrittivo, il rapporto debito/PIL è del 5% inferiore all'anno di inizio del periodo ", p.9, *idem*.

12 secondo questo studio un aggiustamento è espansivo " se la media di crescita del PIL, relativamente alla media ponderata G7, nel periodo di politica restrittiva e nei due anni successivi, è più alta della media della stessa variabile in tutti gli episodi di politica restrittiva [del campione in esame]" p.9, *idem*.

13 Alesina A. e Ardagna S., *Large changes in fiscal policy: taxes versus spending*, National Bureau of Economic Research, 2009  
<http://www.nber.org/papers/w15438.pdf>

14 viene qui inteso come aggiustamento di successo " se la riduzione del rapporto debito/PIL tre anni dopo l'inizio dell'aggiustamento fiscale è più alto del 4,5%" e come aggiustamento espansivo " se la media del PIL, relativamente alla media ponderata G7, nel primo anno dell'episodio e nei due anni successivi è più alta del valore del 75° percentile della media della stessa variabile di tutti gli episodi di aggiustamento fiscale", p.9, *idem*

15 p.4-5, *idem*

16 si veda a tal proposito: Commissione Europea, *The Economic Adjustment Programme for Greece*, Direttorato per gli Affari Economici e Finanziari, 2010 [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/occasional\\_paper/2010/pdf/ocp61\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2010/pdf/ocp61_en.pdf) p.22, punto 31; p.23, box "Benchmark delle performance della Grecia con le riforme strutturali"; p.29, punto 43;

Commissione Europea, *The Second Adjustment Programme for Greece*, Direttorato per gli Affari Economici e Finanziari, 2011  
[http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/occasional\\_paper/2012/pdf/ocp94\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2012/pdf/ocp94_en.pdf) p.2 e p.3;

Commissione Europea, *The Economic Adjustment for Portugal*, Direttorato per gli Affari Economici e Finanziari, 2011  
[http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/occasional\\_paper/2011/pdf/ocp79\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2011/pdf/ocp79_en.pdf) p.17 punto 31;

Commissione Europea, *The Economic Adjustment Programme for Ireland*, Direttorato per gli Affari Economici e Finanziari, 2011

Che le autorità UE abbiano ritenuto importanti questi studi nel prendere decisioni di politica economica e quanto su di loro siano state influenti le proposte di Alesina alla riunione dell' Eurogruppo a Madrid lo testimoniano anche ciò che viene riportato nel bollettino di giugno 2010 della BCE, dove vengono riportate tutte le argomentazioni favorevoli al consolidamento fiscale e possibiliste su un suo effetto espansivo esposte fin qui, oltre a citare tre degli studi prima descritti<sup>17</sup>, e la citazione di essi ancora nel report *Public Finances in EMU 2010* della Commissione Europea<sup>18</sup>. Inoltre prese pubblicamente posizione a riguardo l'allora presidente della stessa BCE, Jean Claude Trichet, in un'intervista rilasciata nel luglio 2010 a *Liberation*. Trichet ricordava l'impegno degli Stati UE a compiere importanti consolidamenti fiscali dopo gli stimoli compiuti per tamponare la crisi economica, e l'importanza in questo contesto del PSC; aggiunge inoltre:

"E' un errore pensare che l'austerità fiscale sia una minaccia per la crescita e per la creazione di lavoro. Al momento, un grande problema è la mancanza di fiducia da parte delle famiglie, delle imprese, dei risparmiatori e degli investitori che ritengono la politica fiscale non credibile e sostenibile. In alcune economie, è la mancanza di fiducia che pone una minaccia al consolidamento della ripresa. Le economie che cominciano politiche di austerità che portino credibilità alla loro politica fiscale rinforzano la fiducia, la crescita e la creazione di lavoro"<sup>19</sup>.

Come si può constatare, questa dichiarazione richiama molto da vicino le idee presentate negli studi sopra riportati. Era sostanzialmente giunta "l'ora di Alesina"<sup>20</sup>.

L'orientamento verso politiche restrittive di bilancio intrapreso quegli anni si rinviene anche a livello internazionale, attraverso le dichiarazioni ufficiali emesse dalla riunione del G20 svoltasi a Toronto il 26 e 27 giugno 2010, anche se con toni che sembravano lasciare spazio a misure più espansive: "Per sostenere la ripresa, abbiamo bisogno di continuare gli esistenti piani di stimolo, mentre nel frattempo si lavora a creare le condizioni per una robusta crescita della domanda privata. Nello stesso momento, gli eventi recenti evidenziano l'importanza di finanze pubbliche sostenibili e la necessità per i nostri Paesi di mettere in atto piani credibili, adeguatamente programmati e sensibili alla crescita per ottenere la sostenibilità fiscale, in maniera differenziata e a misura delle circostanze nazionali. In quei Paesi con serie difficoltà fiscali c'è bisogno di accelerare il ritmo del consolidamento"<sup>21</sup>.

## 2 - CRITICHE ALLA TEORIA DELL'AUSTERITA' ESPANSIVA

L'ipotesi dell'austerità espansiva è stata largamente discussa in ambito accademico, ricevendo sostegni e conferme<sup>22</sup> e anche molte critiche e revisioni; di queste ultime, presenteremo qui una letteratura parziale, comprendente letteratura critica della visione espressa da Alesina alla riunione dell'Eurogruppo di maggio 2010.

### 2.1 LA QUALITA' E LA QUANTITA' DELL'AGGIUSTAMENTO FISCALE

#### 2.1.1 GLI STUDI CRITICI SULL'AUSTERITA' ESPANSIVA

Barry e Devereux (1995), pur riconoscendo in parte la validità delle tesi esposte nello studio di Giavazzi e Pagano del 1990, oltre a contestare a livello teorico l'impossibilità di un effetto espansivo in condizioni di prezzi rigidi, ponevano dubbi sulla tesi di Giavazzi e Pagano a riguardo della fiducia

[http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/occasional\\_paper/2011/pdf/ocp76\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2011/pdf/ocp76_en.pdf) p.11. Tutti i passaggi sono riportati nel capitolo 2 della tesi "Le politiche di austerità nel periodo post-crisi", dedicato all'approfondimento dei programmi di aggiustamento della Troika.

17 *Monthly Bulletin* giugno 2010, Banca Centrale Europea, box 6 pp.83-85 <http://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/mobu/mb201006en.pdf>

18 *Public Finances in EMU*, Commissione Europea, 2010 [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/european\\_economy/2010/pdf/ee-2010-4\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2010/pdf/ee-2010-4_en.pdf)

19 Quatremer J., *Intervista con Jean Claude Trichet, presidente della BCE*, *Liberation*, 8/7/10, pubblicata anche sul sito della BCE: <http://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2010/html/sp100713.pdf?28457a6df9ff4eaaf73ac617c4eb8848>

20 un'espressione usata in Coy P., *Keynes vs. Alesina. Alesina Who?*, *Bloomberg BusinessWeek*, 29/6/10 <http://www.businessweek.com/stories/2010-06-29/keynes-vs-dot-alesina-dot-alesina-who>

21 G20 di Toronto, *The G20 Toronto Summit Declaration*, 26-27 giugno 2010 [https://www.g20.org/sites/default/files/g20\\_resources/library/Toronto\\_Declaration\\_eng.pdf](https://www.g20.org/sites/default/files/g20_resources/library/Toronto_Declaration_eng.pdf)

22 per una completa letteratura in proposito, Alesina A., *Fiscal adjustments: lessons from recent history*, incontro ECOFIN, Madrid, 15/4/10 [http://scholar.harvard.edu/files/alesina/files/fiscaladjustments\\_lessons-1.pdf](http://scholar.harvard.edu/files/alesina/files/fiscaladjustments_lessons-1.pdf)

che il consolidamento fiscale avrebbe creato in Irlanda e Danimarca; a loro avviso in entrambi i casi l'espansione sembrava più dovuta al favorevole clima economico internazionale e al miglioramento della competitività dei prezzi in entrambi i Paesi, e comunque in Irlanda la crescita non fu così forte se paragonata a quella del vicino Regno Unito<sup>23</sup>.

Jayadev e Konczal (2010)<sup>24</sup> analizzano più nel dettaglio i 26 episodi riportati in Alesina e Ardagna (2009) e fanno diverse valutazioni critiche rispetto al lavoro dei due economisti italiani:

- in tutto il campione la crescita del PIL nell'anno precedente a quello di inizio del consolidamento fiscale era in media del 4,1% e in 20 di questi casi nello stesso anno la crescita era superiore alla media dei tre anni precedenti l'aggiustamento; attraverso l'uso di questi dati, i due studiosi sostengono che non è certamente in seguito ad una recessione che un aggiustamento fiscale produrrà un effetto espansivo, ed è perciò più ragionevole praticarlo, eventualmente, partendo da una situazione di crescita economica (perciò, contrariamente a quanto segnalato da Alesina e Ardagna nel 2009, le condizioni di crescita iniziali hanno una loro importanza cruciale perché a seguito dell'aggiustamento fiscale si verifichi una situazione di crescita economica;

- in 7 dei 26 casi la media di crescita dei tre anni successivi all'aggiustamento è stata inferiore a quella dei tre anni precedenti: Jayadev e Konczal ritengono più corretto questo metodo di calcolo per valutare l'effetto espansivo dei consolidamenti in base alle condizioni economiche ad esso precedenti rispetto a quello scelto da Alesina e Ardagna<sup>25</sup>;

- Di 6 casi in cui il tasso di crescita registrato nell'anno precedente l'inizio del consolidamento era inferiore a quello della media dei tre anni precedenti lo stesso, in 4 di essi la crescita nei tre anni successivi all'aggiustamento risultò ancora inferiore al periodo precedente;

- In 2 casi del campione la crescita nei tre anni successivi all'aggiustamento risultò superiore a quella ad esso precedente: Norvegia 1983, che non costituisce secondo Alesina e Ardagna un caso di aggiustamento fiscale di successo, perché il debito pubblico nel 1986 risultava più alto, e Irlanda 1987, in cui però avvenne una svalutazione della moneta all'interno del meccanismo SME ed una discesa del tasso di interesse, ritenuti dagli autori le vere determinanti della crescita di quegli anni;

- gli autori verificano che solo in 8 casi dei complessivi 107 studiati in Alesina e Ardagna (2009) il tasso di crescita dell'anno precedente l'inizio del consolidamento fiscale era inferiore alla media dei 5 anni precedenti ad esso (allargando qui il numero di anni precedenti all'aggiustamento utilizzati nelle precedenti valutazioni);

- si contesta la catalogazione di Alesina e Ardagna del caso Norvegia 1989 come di consolidamento fiscale; citando dati del governo norvegese, dati OCSE e valutazioni di uno studio di Bracconier e Holden (1999)<sup>26</sup>, gli anni 1989-1991 in Norvegia sono piuttosto da considerare come anni di espansione fiscale. Jayadev e Konczal attribuiscono questa contraddizione alla particolare definizione di valore ciclicamente aggiustato di cambiamento della variabile fiscale che viene utilizzata in Alesina-Ardagna 2009<sup>27</sup>.

La tabella 1 mostra i dati relativi ai Paesi che nel 2009 hanno cominciato un aggiustamento fiscale, la loro media di crescita nei tre anni precedenti l'aggiustamento e la crescita nel 2008.

---

23 Barry F. Devereux M. B., *The "Expansionary Fiscal Contraction" hypothesis: a Neo-Keynesian analysis*, Oxford Economic Papers, 1995 <http://econ.arts.ubc.ca/mdevereux/oep1995-the%20'expansionary'.pdf>

24 Jayadev A., Konczal M., *The boom not the slump: the right time for the austerity*, Roosevelt Institute, 2010 [http://www.rooseveltinstitute.org/sites/all/files/not\\_the\\_time\\_for\\_austerity.pdf](http://www.rooseveltinstitute.org/sites/all/files/not_the_time_for_austerity.pdf)

25 Jayadev e Konczal utilizzano un anno in più rispetto ai calcoli di Alesina e Ardagna; si veda nota 13.

26 Braconier H. e Holden S., *The public budget balance - fiscal indicators and cyclical sensitivity in the Nordic countries*, National Institute of Economic Research (Svezia), 1999 [http://www.konj.se/download/18.70c52033121865b1398800093054/WP\\_67.pdf](http://www.konj.se/download/18.70c52033121865b1398800093054/WP_67.pdf)

27 "...il valore ciclicamente aggiustato del cambiamento in una variabile fiscale è la differenza tra una misura della variabile fiscale nel periodo t registrata come se la disoccupazione fosse uguale a quella del periodo t-1 e il valore attuale della variabile fiscale nell'anno t-1. Preferiamo questo metodo a più complicate misure come quelle prodotte dall'OCSE perché queste sono una sorta di scatola nera basata su molte assunzioni sui moltiplicatori fiscali sulle quali c'è molta incertezza." Alesina A. e Ardagna S., *Large changes in fiscal policy: taxes versus spending*, National Bureau of Economic Research, 2009 <http://www.nber.org/papers/w15438.pdf> p.7

Tabella 1: Media di crescita del PIL nel periodo 06-08 e crescita nel 2008 dei Paesi UE che hanno cominciato un aggiustamento fiscale nel 2009

GEO/TIME	media 06-08	2008
Belgium	2,2	1
Estonia	4,46	-4,1
Greece	2,93	-0,2
Spain	2,83	0,9
Lithuania	6,83	2,9

Fonte: Eurostat

Tutti i Paesi che hanno cominciato l'aggiustamento fiscale nel 2010, avevano una crescita nel 2009 inferiore al triennio 07-09 (tabella 2):

Tabella 2: Media di crescita del PIL nel periodo 07-09 e crescita nel 2009 dei Paesi UE che hanno cominciato un aggiustamento fiscale nel 2010

GEO/TIME	media 07-09	2009
Czech Republic	1,43	-4,5
Germany	-0,23	-5,1
Ireland	-1,2	-6,4
France	-0,3	-3,1
Latvia	-3,5	-17,7
Hungary	-1,93	-6,8
Austria	0,43	-3,8
Poland	4,5	1,6
Portugal	-0,16	-2,9
Slovakia	3,8	-4,9
Finland	-2,9	-8,5
United Kingdom	-0,86	-5,2

Fonte: Eurostat

Nel 2011 la Romania avviava un aggiustamento fiscale, dopo aver registrato nell'anno precedente una recessione, superiore a quella verificatasi in media nei tre anni precedenti al 2011 (tabella 3).

Tabella 3: Media di crescita del PIL nel periodo 08-10 e crescita nel 2010 dei Paesi UE che hanno cominciato un aggiustamento fiscale nel 2011

GEO/TIME	media 08-10	2010
Romania	-0,13	-1,1

Fonte: Eurostat

Nel 2012 cominciano l'aggiustamento Danimarca e Olanda, in un anno in cui presentavano una crescita superiore alla media 09-11; lo riprendono Belgio, Repubblica Ceca, Spagna, Portogallo e Slovacchia: di questo secondo gruppo di Paesi, solo il Portogallo registrava una crescita inferiore al triennio 09-11. Queste osservazioni, esclusa quella sul Portogallo, sembrano convalidare quanto scriveva in un paper del 2010 Alesina, che rispondendo alle critiche di Jayadev e Konczal faceva notare come in quel momento la ripresa europea sembrava sostenuta e più veloce di quella negli USA, e che la BCE aveva aumentato le stime di crescita per l'eurozona, e dunque corrette gli

apparivano le sue indicazioni<sup>28</sup>; sono però le uniche in cui il criterio da lui proposto sembra essere stato rispettato.

Tabella 4: Media di crescita del PIL nel periodo 09-11 e crescita nel 2011 dei Paesi UE che hanno cominciato un aggiustamento fiscale nel 2012

GEO/TIME	media 09-11	2011
Belgium	0,43	1,8
Czech Republic	0,06	1,8
Denmark	-1,06	1,1
Spain	-1,3	0,1
Netherlands	-0,43	0,9
Portugal	-0,76	-1,3
Slovakia	0,83	3

Fonte: Eurostat

Nel 2013 cominciava l'aggiustamento fiscale la Finlandia, anch'essa con un tasso di crescita nel 2013 inferiore alla media del periodo 11-13:

Tabella 5: Media di crescita del PIL nel periodo 10-12 e crescita nel 2012 dei Paesi UE che hanno cominciato un aggiustamento fiscale nel 2013

GEO/TIME	media 10-12	2012
Finland	1,73	-1

Fonte: Eurostat

Da queste tabelle si evince che i Paesi UE che hanno cominciato tra il 2009 e il 2013 un aggiustamento fiscale lo hanno fatto spesso in un anno in cui il tasso di crescita era inferiore alla media del triennio precedente, contrariamente a quanto consigliato da Jayadev e Konczal<sup>29</sup>.

Nel terzo capitolo del World Economic Outlook di Ottobre 2010<sup>30</sup> sono contenute altre osservazioni critiche a riguardo del filone di studi in esame. In primo luogo si contesta la metodologia di misurazione del bilancio primario usata in Alesina-Ardagna (2009), che ignora ad esempio l'andamento dei prezzi del settore immobiliare dovuto a boom o eventi depressivi, ed in particolare si evidenziano le errate stime a riguardo di 10 osservazioni, e si considera da preferirsi una metodologia che stimi direttamente l'entità delle azioni politiche messe in atto durante i consolidamenti fiscali. Seguendo questo criterio, gli analisti del FMI analizzavano le politiche economiche messe in atto tra il 1980 e il 2009 da 15 economie avanzate e scoprivano che, in questo campione, un consolidamento fiscale dell'1% provoca in media, dopo due anni dalla messa in atto, una contrazione del PIL di -0,5% e un aumento della disoccupazione dello 0,3%; ulteriori effetti negativi sono stati limitati dal taglio del tasso di interesse da parte delle banche centrali e da politiche di deprezzamento della valuta nazionale (azione, quest'ultima, che non è nelle disponibilità dei Paesi dell'Eurozona, per i quali il rapporto prevedeva maggiori costi a seguito del consolidamento fiscale). Si viene in parte incontro agli studi di Alesina ed altri a riguardo della composizione dell'aggiustamento: se esso è maggiormente incentrato sui tagli di spesa, si avrebbe in media una discesa del PIL di -0,3%<sup>31</sup> e un aumento della disoccupazione dello 0,2%; ma come si vede da queste stesse cifre, effetti espansi-

28 Alesina A., *Fiscal adjustments: what do we know and what are we doing?*, George Mason University, 2010

<http://mercatus.org/sites/default/files/publication/Fiscal%20Adjustments.%20What%20Do..Corrected%20Table.Alesina.pdf>

29 in queste misurazioni per definire un periodo di aggiustamento fiscale si è utilizzato il criterio di Alesina e Ardagna: "un periodo di aggiustamento fiscale è un anno in cui il bilancio primario ciclicamente aggiustato migliora di almeno 1,5% del PIL", p.8, *idem*. Come osservabile da tabella 1.7, in realtà tutti i Paesi europei hanno cominciato manovre di riduzione del rapporto deficit/PIL in quell'anno e ne hanno effettuate negli anni successivi, ma la maggior parte non in misura annuale sufficiente da rientrare in tale definizione. Ciò non significa che l'effetto cumulato negli anni non sia stato significativo anche per i Paesi qui non considerati.

30 World Economic Outlook 2010, cap.3: *Will it hurt? Macroeconomic effects of fiscal consolidation*, FMI, 2010

<https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2010/02/pdf/c3.pdf>

31 risultato statisticamente non significativo.

vi sono da escludere anche a queste condizioni, secondo l'FMI, se non per i due casi citati in Giavazzi-Pagano (1990)<sup>32</sup>, ovvero Danimarca 1983 e Irlanda 1987. Viene quindi smentito uno dei cardini della tesi di Alesina di Madrid, ovvero che anche nel breve periodo è possibile che gli effetti del consolidamento non siano depressivi. In ogni caso, il rapporto riconosce gli effetti benefici sul tasso di interesse sul debito nel lungo periodo (30 punti base nel lungo periodo), e la possibilità che i tagli di spesa rendano possibile, nel corso del tempo, importanti tagli di tasse sul reddito.

Perotti (2011)<sup>33</sup> critica sia la metodologia FMI che quella di Alesina e Ardagna (2009). Secondo l'autore, la prima non avrebbe considerato diverse misure messe in atto dai Paesi analizzati, pubblicate non nei budget di fine anno ma in leggi intermedie, terminando così per non misurare correttamente i consolidamenti praticati, ed inoltre non avrebbe correttamente identificato le mancanze del metodo di Alesina e Ardagna, mentre la seconda a parere di Perotti non misura correttamente gli effetti del consolidamento fiscale negli anni successivi a quello che definisce come "periodo di aggiustamento fiscale" e non considera possibili trend pre-esistenti alla fase di consolidamento. Applicando un proprio metodo per correggere tali imperfezioni, l'economista italiano analizza nuovamente i seguenti casi: Danimarca 1983-86, Irlanda 1987-89, Finlandia 1992-98 e Svezia 1993-98, rilevando che:

- gli aggiustamenti di questi Paesi presentano più misure dal lato delle tasse di quanto ritenuto in precedenza, a causa delle omissioni prima spiegate;

- in tutti i casi le svalutazioni monetarie sono state cruciali nello spiegare la crescita economica; Danimarca e Irlanda entrarono proprio negli anni del consolidamento dentro lo SME, rendendolo quindi più credibile, e per l'Irlanda fu l'apprezzamento della sterlina che rese il proprio mercato più appetibile; la svalutazione relativa alla sterlina provocò in quegli anni una marcata crescita trainata dalle esportazioni, tranne che per la Danimarca dove la crescita fu provocata in maggior parte dalla domanda interna;

- importanti furono anche gli accordi di moderazione salariale intrapresi in tutti e quattro i Paesi, che resero ancora più consistenti gli effetti delle svalutazioni, e spesso furono ricompensati con abbassamenti delle tasse sul lavoro.

Ciò considerato, Perotti dubitava sia della validità della teoria dell'austerità espansiva, sia della sua applicabilità nel contesto europeo, visto che: svalutazioni monetarie all'interno dell'area euro non sono più possibili, politiche basate sull'aumento dell'esportazioni non possono essere applicate contemporaneamente in tutti i Paesi, la BCE non ha molto spazio per operare sull'abbassamento dei tassi di interesse, e politiche di moderazione salariale non sono popolari e forse inefficaci oltre un certo numero di anni (considerando che la Danimarca, per esempio, non riuscì a mantenerle per più di 3 anni). In ogni caso anche Perotti riconosce nei casi esaminati la probabile efficacia dei consolidamenti fiscali al fine di ridurre i tassi di interesse, e che insieme a moderazioni salariali possono mantenere i benefici del deprezzamento e generare crescita economica trainata dall'export.

Anche Guajardo, Leigh e Pescatori (2011)<sup>34</sup>, criticando il metodo CAPB comunemente usato nella letteratura a favore dell'austerità espansiva, propongono un metodo basato sulla raccolta dei documenti ufficiali riguardanti misure prese allo scopo di ridurre il rapporto deficit/PIL, e lo fanno analizzando 173 cambi di politica fiscali riscontrati in 17 Paesi OCSE nell'arco temporale 1978-2009; in 13 di questi casi riscontrano marcate differenze sull'entità dell'aggiustamento a seconda del metodo usato. Seguendo una propria metodologia, i tre economisti non rilevano possibili effetti espansivi dei consolidamenti fiscali nel breve periodo: il risultato base è una discesa del PIL del -0,62% ogni 1% di consolidamento fiscale rispetto al PIL entro due anni, relazione che resiste, seppur con

---

32 va qui ricordato che in uno studio del 2013 ad opera dello stesso FMI, citato nella nota 19 del capitolo 1, si fa presente che i moltiplicatori fiscali sono stati ancora più grandi di queste stime e di quelle del WEO di Aprile 2010, dunque gli effetti recessivi del consolidamento fiscale sono stati ancora maggiori, negli anni 2010 e a seguire: O. Blanchard e D. Leigh, *Growth forecast errors and fiscal multipliers*, FMI, 2013:  
<http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2013/wp1301.pdf>

33 Perotti R., "The Austerity myth: gain without pain?", Banca dei Regolamenti Internazionali (BIS), 2011  
<http://www.bis.org/publ/work362.pdf>

34 Guajardo J., Leigh D., Pescatori A., *Expansionary austerity: new international evidence*, FMI, 2011  
<https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2011/wp11158.pdf>



cifre inferiori, a vari test di robustezza, tra cui quello che ne verifica l'esistenza anche in caso di consolidamento fiscale maggiormente incentrato sul versante della spesa pubblica: in una tale condizione, il PIL scende ugualmente, nella misura del -0,43%. Inoltre lo studio verifica che ad ogni 1% di consolidamento fiscale/PIL esiste un aumento dello 0,91% delle esportazioni e una diminuzione del -1,18% delle importazioni, da attribuire alla discesa del -1,05% della domanda interna: un risultato compatibile con quanto mostrato nei sottoparagrafi del capitolo 2 relativi ai dati sulle bilance commerciali dei Paesi analizzati; un processo che anche secondo questo studio è mitigato dal deprezzamento valutario solitamente attuato durante i consolidamenti fiscali.

Alesina, Favero e Giavazzi (2012)<sup>35</sup> tentarono di rispondere alle critiche del paper di Guajardo et al. ripetendo il loro esperimento su 15 Paesi (dunque con un campione molto più piccolo rispetto a Guajardo et al.) nell'arco temporale 1980-2005 utilizzando un metodo questa volta "narrativo", sulla scia delle critiche metodologiche fatte anche da Perotti (2001) e aumentando il numero di errori ammessi nella regressione, rilevando questa volta una crescita più alta due anni dopo alcuni aggiustamenti fiscali basati sui tagli di spesa rispetto alla crescita rilevata a seguito degli aggiustamenti basati sulle tasse; una crescita comunque molto più bassa rispetto a quella che veniva rilevata a seguito di consolidamenti fiscali nei precedenti studi di Alesina e Ardagna. In questo studio inoltre si ritiene che il ritardo di effetti della politica monetaria sull'output permette di affermare che essa non incide sul successo degli aggiustamenti fiscali.

Kinsella (2011)<sup>36</sup> contesta l'idea che il caso del consolidamento fiscale Irlanda 1987-89 potesse essere usato a modello per un consolidamento fiscale nell'attuale congiuntura; infatti all'epoca non ci si trovava di fronte ad una stretta creditizia e ad una contrazione economica di livello mondiale, piuttosto si era in un periodo di crescita dell'economia internazionale, e l'Irlanda in particolare beneficiò, come ricordano anche gli studi già ricordati di Barry e Devereux (1995), Jayadev e Konczal (2010) e Perotti (2011), di una svalutazione monetaria nel 1986, che non è nelle attuali disponibilità del Paese. Kinsella inoltre spiega che il fattore propulsore della crescita economica in quegli anni fu rappresentato dall'ingresso nella Comunità Europea, che permise l'entrata di trasferimenti fiscali nel Paese<sup>37</sup> e l'apertura del mercato unico. Kinsella ritiene anche che la crescita dei salari del settore industriale in quel periodo ebbe, inoltre, un ruolo fondamentale ai fini della crescita; è quindi un punto di vista differente da Perotti (2011) a riguardo del ruolo della dinamica salariale irlandese di quel periodo.

Batini, Callegari e Metina (2012)<sup>38</sup>, studiano i consolidamenti fiscali avvenuti negli USA, in Europa e in Giappone e riscontrano che i moltiplicatori fiscali relativi alla spesa sono più alti di quelli relativi alle tasse; dunque un consolidamento fiscale operato dal lato della spesa pubblica è sicuramente recessivo nel breve periodo (misurato in questo studio in 2 anni) in queste aree, ancora di più se operato in un contesto di recessione (si calcolano moltiplicatori tra 1,6 e 2,6 se basati sulla spesa e tra 0.16 e 0.35 se basati sulle tasse) o di crescita bassa, e/o se frontale, inteso come consolidamento fiscale del 5% del PIL raggiunto in 6 quarti, ovvero 2 anni; un consolidamento frontale e incentrato tutto sulla spesa non permetterebbe nemmeno l'abbassamento del rapporto debito pubblico/PIL; indifferente in senso generale appare, secondo gli autori, il ruolo della politica monetaria per contrastare gli effetti delle politiche restrittive. E' comunque possibile che, a seguito di un consolidamento fiscale, esistano effetti fiducia positivi nella crescita di lungo periodo.

Questo lavoro suggerisce inoltre che, se proprio necessario appare un consolidamento fiscale, questo sia di ritmo inferiore a quello definito come frontale nello stesso studio, e basato più sul lato delle tasse; suggerisce inoltre che siano rispettati i termini del trattato conosciuto come Fiscal Compact<sup>39</sup> per rendere l'aggiustamento più credibile. Lo studio di Baum, Poplawski-Ribeiro e Weber (2012)<sup>40</sup>, utilizzando una metodologia diversa (ovvero sostituendo come benchmark l'output gap alla crescita del PIL) da Batini, Callegari e Metina giungono grossomodo alle stesse conclusio-

35 Alesina A., Favero C., Giavazzi F., *The output effect of fiscal consolidations*, NBER, 2012

[http://www.igier.unibocconi.it/files/The\\_output\\_effect\\_of\\_fiscal\\_colidations.pdf](http://www.igier.unibocconi.it/files/The_output_effect_of_fiscal_colidations.pdf)

36 Kinsella S., "Is Ireland really the model for austerity?", Cambridge Journal of Economics, 2012

[http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1929545](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1929545)

37 l'autore non lo specifica, ma si riferiva probabilmente ai fondi strutturali europei.

38 Batini N., Callegari G., Melina G., *Successful Austerity in the United States, Europe and Japan*, FMI, 2012

<https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2012/wp12190.pdf>

39 i cui effetti sono discussi nel capitolo 3 della tesi "Le politiche di austerità nel periodo post-crisi".

40 Baum A., Poplawski-Ribeiro M., Weber A., *Fiscal Multipliers and the State of the Economy*, FMI, 2012

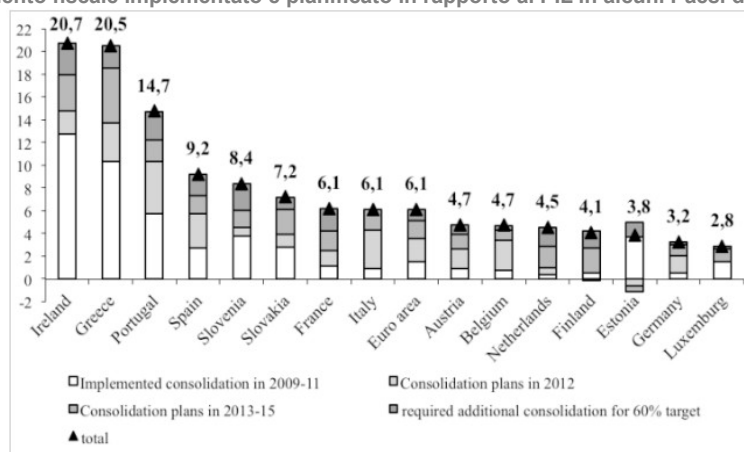
<https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2012/wp12286.pdf>

ni riguardo l'entità dei moltiplicatori fiscali, aggiungendo che i moltiplicatori variano da Paese a Paese (in Germania per esempio il moltiplicatore delle tasse è più alto in tempi di boom economico) e che in tempi di crisi economica risulta meno valido il principio del crowding-out, visto che in tali condizioni esiste un eccesso di capacità che non viene spiazzato dalla politica fiscale, e che sembra essere più corrispondente alla realtà una visione keynesiana per la quale i moltiplicatori fiscali relativi alle tasse sono inferiori (perché l'aumento di reddito disponibile fornito per questa via finisce per diventare risparmio e non consumo) quando il futuro dell'economia appare incerto.

## 2.1.2 ENTITA' E COMPOSIZIONE DEGLI AGGIUSTAMENTI FISCALI (2009-2015)

Truger (2013) ha calcolato l'entità del consolidamento fiscale applicato in alcuni Paesi dell'area euro, basandosi su dati OCSE<sup>41</sup>. Mostriamo i risultati nel grafico 1.

Grafico 1 Consolidamento fiscale implementato e pianificato in rapporto al PIL in alcuni Paesi dell'eurozona, 2009-2015

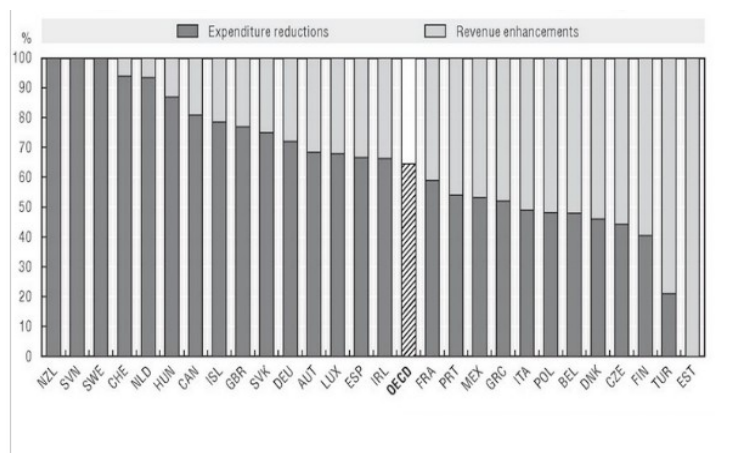


Dati OCSE (2012) elaborati da Truger (2013).

Si evince dalle elaborazioni di Truger che Irlanda, Grecia, Portogallo hanno implementato tra il 2009 e il 2011 un aggiustamento pari o superiore al 5% del PIL (vicino alla stessa percentuale, anche l'Estonia), ed ancora Grecia e Portogallo di grossomodo la stessa entità hanno pianificato i rispettivi aggiustamenti fiscali tra il 2012 e il 2013; possiamo dunque definire questi casi come "aggiustamento fiscale frontale" secondo la definizione fornita da Batini ed altri (2012), ricordando che gli autori di questo studio sconsigliavano l'applicazione di simili politiche.

Per quanto riguarda la composizione degli aggiustamenti fiscali praticati negli ultimi anni, si riporta qui un grafico elaborato dall'OCSE nell'ultimo rapporto a riguardo delle finanze pubbliche, Novembre 2012<sup>42</sup>:

Grafico 2 Composizione degli aggiustamenti fiscali implementati e pianificati nei Paesi OCSE, 2009-2015



Fonte: dati ed elaborazione OCSE (2012)

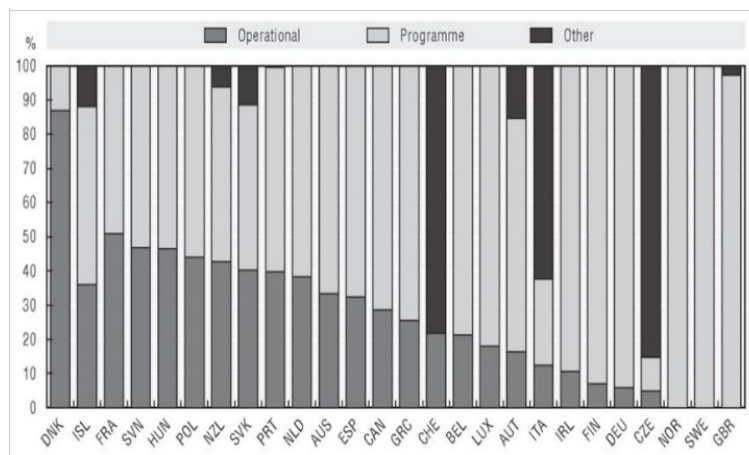
41 Truger A., *Austerity in the Euro area: The sad state of economic policy in Germany and the EU*, Berlin School of Economics and Law, 2013 [http://www.ipe-berlin.org/fileadmin/downloads/working\\_paper/ipe\\_working\\_paper\\_22.pdf](http://www.ipe-berlin.org/fileadmin/downloads/working_paper/ipe_working_paper_22.pdf)

42 OCSE *Restoring Public Finances 2012 update* <http://www.oecd.org/gov/budgeting/restoringpublicfinances-reportoutliningthefiscalconsolidationplansof30oecdcountries.htm>

Si può constatare che c'è stata e c'è una chiara tendenza sia a livello europeo che mondiale a basare gli aggiustamenti più dal lato della spesa, come consigliato da Alesina e dagli studi nel filone di ricerca da lui proposto: la media OCSE del consolidamento fiscale è di circa il 65% basata sul settore della spesa pubblica. Nel senso opposto vanno i consolidamenti attuati o pianificati tra il 2009 e il 2015 in Italia, Polonia, Belgio, Danimarca, Repubblica Ceca ed Estonia, fra i Paesi UE, basati maggiormente sul lato delle tasse.

Lo stesso rapporto OCSE ci permette di osservare nel dettaglio la composizione dei tagli di spesa nei Paesi da esso analizzati (grafico 3):

Grafico 3 Composizione dei tagli alla spesa pubblica implementati e pianificati nei Paesi OCSE, 2009-2015



Fonte: dati ed elaborazione OCSE (2012). In grigio scuro i tagli operazionali, in grigio chiaro i tagli programmatici, in nero le altre tipologie di taglio di spesa pubblica.

L'OCSE denomina un taglio di spesa pubblica come operativo se riguarda i salari dello staff governativo, una riorganizzazione del governo stesso e/o dell'amministrazione pubblica; programmatico se riguarda la sanità pubblica, il welfare, il sistema pensionistico, investimenti infrastrutturali, assistenza allo sviluppo e/o trasferimenti ai livelli sub-governativi; la categoria "altro" riguarda tutti gli altri tipi di tagli alla spesa pubblica, per esempio un generale congelamento dei consumi del settore pubblico.

Il grafico 3 indica che per la maggior parte dei Paesi OCSE i tagli alla spesa pubblica hanno riguardato per la maggior parte la categoria programmatica (quindi in senso generale, tagli alla spesa sociale), con le eccezioni di Danimarca (più concentrata su tagli operazionali), Svizzera, Italia, Repubblica Ceca (più concentrati su altri tipi di taglio) e Francia (in cui c'è stata una pressoché eguale ripartizione tra tagli operazionali e programmatici); per quanto riguarda la categoria operativa, che comprende anche i salari del settore governativo, c'è stato un significativo taglio in molti Paesi, PIGS compresi (per quanto in Irlanda esso si è limitato a circa il 10%). Possiamo perciò notare come la direzione suggerita da Alesina a riguardo della composizione dei tagli di spesa pubblica nei consolidamenti fiscali sia stata effettivamente intrapresa negli ultimi anni a livello europeo e mondiale.

### 2.1.3 DIVERSITA' DI VEDUTE TRA USA E UE IN SEDE ISTITUZIONALE

Un rapporto svolto presso il Congresso USA da Gravelle e Hungerford (2013)<sup>43</sup> citando in particolare gli studi qui presentati di Jayadev e Konczal (2010) e nel WEO dell'FMI (2010), suggerisce che l'output gap presente negli USA al momento della scrittura renderebbe un consolidamento fiscale del tipo suggerito in Alesina e Ardagna (2009) molto probabilmente recessivo, e dà piuttosto credito ad una visione tradizionale ed intuitiva a riguardo degli effetti della politica fiscale nel breve periodo.

<sup>43</sup> Gravelle J.G., Hungerford T.L., *Can contractionary fiscal policy be expansionary?*, Congressional Research Service (USA), 2013 <http://fas.org/sgp/crs/misc/R41849.pdf>

Il rapporto sulle finanze pubbliche della Commissione Europea del 2012, invece, pur identificando anch'esso moltiplicatori fiscali più elevati sulla spesa che sulle tasse, ha fiducia sulla possibilità delle politiche di austerità nell'aver successo nella riduzione dei debiti pubblici in Europa, e nel non avere perciò effetti self-defeating: a dire della Commissione, perché ciò avvenga i moltiplicatori dovrebbero risultare molto grandi (più del range 0.4-1.4 stimato dalla stessa Commissione per i Paesi europei) e dovrebbe essere presente un alto livello di miopia nei mercati finanziari verso le politiche restrittive (per esempio, esse dovrebbero ritenere non credibili i programmi di aggiustamento)<sup>44</sup>. A riguardo del primo punto, si ricorda che la Commissione Europea nella primavera 2012 fece un errore di circa 0,5% riguardo la crescita prevista a fine anno, e di circa 1,5% a riguardo della crescita a fine 2013, errori che fanno ritenere possibile una errata stima dei moltiplicatori a luglio 2012 (a cui risale il rapporto in esame); a riguardo del secondo punto, si ricorda che al fine di ridurre il tasso d'interesse dei titoli pubblici, non sembrano essere risultate credibili le manovre di aggiustamento fiscale, quanto piuttosto l'annuncio delle OMT da parte della BCE a luglio 2012. Inoltre, allo stato attuale, tranne che in pochi Paesi, i debiti pubblici europei hanno continuato ad aumentare<sup>45</sup>.

## 2.1.4 CONCLUSIONI

In conclusione, contrariamente a quanto sostenuto da Alesina e dagli economisti che con lui hanno collaborato, la ricerca scientifica effettuata negli ultimi anni mette seriamente in discussione la possibilità che le misure di austerità possano essere espansive anche nel breve periodo, e che il taglio della spesa pubblica possa contribuire a che questo avvenga, visto che i moltiplicatori della spesa pubblica risultano generalmente più alti di quelli delle tasse: questa considerazione, svolta negli studi prima presentati, assume una forza maggiore osservando i dati dei grafici 2 e 3, attraverso i quali si può notare come i consolidamenti fiscali e i tagli di spesa pubblica intrapresi in Europa e nel resto del mondo abbiano proprio preso la direzione suggerita da Alesina e da altri studiosi con cui l'economista italiano ha collaborato, ovvero sono stati basati sui tagli di spesa pubblica e principalmente orientati al taglio della spesa sociale, e come illustrato nel presente lavoro effetti espansivi non si sono verificati. Nei pochi casi in cui storicamente si è verificato un caso di aggiustamento fiscale espansivo nel breve periodo, determinanti sono stati la crescita precedente all'inizio dell'intervento, le politiche di cambio della moneta nazionale implementate nello stesso momento in cui si procedeva al consolidamento e il clima economico internazionale.

## 2.2 LA STABILITA' DEI GOVERNI CHE PRATICANO I CONSOLIDAMENTI FISCALI

Per quanto riguarda il punto 3 delle tesi di Madrid, lo studio citato da Alesina in quella e in altre occasioni è un paper di Alesina, Perotti e Tavares (1998)<sup>46</sup>, in cui si cercava di capire le correlazioni esistenti tra scelte di politica fiscale e successo elettorale dei governi che le hanno praticate. Oltre a riportare nuovamente le argomentazioni già viste in Alesina e Perotti (1995) a riguardo degli effetti economici dei consolidamenti fiscali, nello studio si prendono in esame 19 Paesi OCSE nell'arco di tempo 1965-1995 e si svolgono più verifiche econometriche, traendo infine la conclusione che non vi sono costi politici dei consolidamenti fiscali attuati attraverso tagli di spesa, se non per le problematiche che il governo deve affrontare nel toccare alcuni interessi, in particolare lo studio segnala quelli difesi dai sindacati come i più difficili e urgenti da affrontare per i governi.

Nei commenti pubblicati a margine di questo studio, Eichengreen mostra scetticismo a riguardo del concetto di bilancio pubblico utilizzato nello studio (come abbiamo visto in precedenza, passibile di più metodologie di definizione), e che andrebbe per esempio notato come i trasferimenti di welfare sono il tipo di spesa pubblica più sensibili agli andamenti ciclici; dunque se in un'accelerazione della crescita a seguito del consolidamento fiscale si vedono ridotti i trasferimenti, è alla crescita stessa che si potrebbe attribuire la diminuzione di quel settore di spesa pubblica.

---

44 *Report on Public Finances in EMU 2012*, Commissione Europea [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/european\\_economy/2012/pdf/ee-2012-4.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2012/pdf/ee-2012-4.pdf) p.160-161

45 Si rimanda al lavoro "Le politiche di austerità nel periodo post-crisi" per una discussione su entrambi i punti (il primo nel capitolo 1, il secondo nel capitolo 2).

46 Alesina A., Perotti R., Tavares J., *The Political Economy of Fiscal Adjustments*, in *Brookings Papers on Economic Activity*, 1:1998, 1998 [http://www.brookings.edu/~media/Projects/BPEA/1998%201/1998a\\_bpea\\_alesina\\_perotti\\_tavares\\_obstfeld\\_eichengreen.PDF](http://www.brookings.edu/~media/Projects/BPEA/1998%201/1998a_bpea_alesina_perotti_tavares_obstfeld_eichengreen.PDF)

Eichengreen inoltre sosteneva che, dato che i coefficienti delle regressioni svolte riguardanti le correlazioni tra deficit e successo elettorale sono vicine allo 0, non sono in fondo chiare le conclusioni che tali esercizi dovrebbero portare a fare. Altri studiosi come Gordon e Duesenberry commentavano sulla possibile sottovalutazione nello studio di Alesina, Perotti e Tavares delle politiche monetarie attuate durante i consolidamenti fiscali, e Sims, in maniera analoga a Eichengreen, riteneva le esercitazioni svolte insufficienti, perché la variabile "deficit" non era stata sufficientemente isolata.

Inoltre ci appare opportuno verificare se le tesi esposte da Alesina nel 2010 e da Alesina, Perotti e Tavares nel 1998 siano risultate valide anche nel periodo 2010-2014 per i Paesi che hanno implementato misure di austerità, osservando la tenuta dei governi che le hanno intraprese. A riguardo dei PIGS, notiamo che negli anni dei consolidamenti fiscali, che nei 4 Paesi sono stati più basati sul fronte del taglio delle spese:

- in Grecia con le elezioni 2012 (tralasciando qui la breve esperienza del governo tecnico guidato da Kostas Karamanlis) si è assistito ad un cambiamento del Primo Ministro e, in parte, dei partiti al governo: si è passati infatti dal governo socialista guidato da George Papandreu al governo guidato dal conservatore Antoni Samaras, un governo che vede ancora l'appoggio del partito socialista PASOK, il quale però ha registrato un calo molto forte dei consensi tra le elezioni del 2009 e quelle del 2012; il governo di Samaras, inoltre, non è stato confermato alle elezioni del 2015;

- In Portogallo le elezioni del 2011 hanno visto vincente il Partito Social Democratico (partito di destra) con a capo Pedro Passos Coelho, attuale Primo Ministro, e perdente il partito che guidava il precedente governo, il Partito Socialista del precedente Primo Ministro José Sócrates;

- In Irlanda le elezioni del 2011 hanno visto un crollo del partito dell'allora premier Brian Cowen, il Fianna Fail, e la salita al governo del partito Fine Gael dell'attuale premier Enda Kenny, in coalizione con il Partito Laburista;

- In Spagna le elezioni del 2011 hanno visto il cambiamento alla guida del governo dal socialista José Luis Zapatero (PSOE) al conservatore Mariano Rajoy (PP).

L'andamento delle elezioni in questi quattro Paesi sembra smentire le conclusioni dello studio di Alesina ed altri (1998) visto che i partiti che avevano cominciato l'applicazione delle misure di austerità sono stati duramente puniti dall'elettorato; inoltre come osservabile da grafico, i 4 PIGS hanno attuato consolidamenti fiscali più incentrati sul lato della spesa pubblica, come suggeriva Alesina nel 2010 e la letteratura a cui lo stesso professore si rifaceva.

Allargando lo sguardo ad altri Paesi, prendendo in considerazione altri governi che hanno attuato consolidamenti fiscali secondo il grafico 1, si osserva che in Slovenia alle elezioni del 2011 il partito dei Social Democratici, fino a quel momento al governo, subì un calo molto forte dei consensi, e al governo guidato da Borut Pahor succedette una coalizione di centrodestra guidata da Janez Janša, ancora al governo pur con cambi alla guida; in Francia, che dal grafico 2 risulta aver attuato un consolidamento più orientato verso il taglio della spesa pubblica, le elezioni del 2012 hanno punito il partito dell'allora Presidente Nicolas Sarkozy e portato al governo il socialista François Hollande; quindi anche questi due casi sembrano andare in direzione diversa a quella auspicata da Alesina. In alcuni casi si sono anche avute riconferme dei governi che hanno attuato politiche restrittive, come in Austria, Finlandia, Estonia e Germania; in Italia e Slovacchia la valutazione risulta più difficile, viste le vicende politiche e giudiziarie di quei Paesi, che possono anche esse costituire una causa dei cambiamenti di governo che si sono lì avuti.

### 2.3 IL MOMENTO IN CUI E' OPPORTUNO PRATICARE UN CONSOLIDAMENTO FISCALE

A riguardo del punto 4 delle argomentazioni di Alesina esposte all'eurogruppo di Madrid, lo studio che viene portato ad esempio è Alesina, Ardagna e Trebbi (2006)<sup>47</sup> in cui si verifica che in un ampio numero di Paesi tra il 1960 e il 2003 una crisi fiscale (definita come "crisi in cui il rapporto deficit/PIL arriva al 4,75%"<sup>48</sup>) porta i governi ad operare perché il rapporto deficit/PIL si riduca, in parti-

<sup>47</sup> Alesina A., Ardagna S., Trebbi F., *Who Adjust and When? The Political Economy of Reforms*, FMI, 2006  
<https://www.imf.org/External/Pubs/FT/staffp/2006/03/pdf/alesina.pdf>

<sup>48</sup> p.10 idem

colare se vige una forma di governo presidenziale, se l'esecutivo non ha davanti a sé ostacoli istituzionali e/o controlla la maggioranza assoluta nel corpo legislativo, e se vige un sistema elettorale di tipo maggioritario.

Va detto che mentre questo studio è molto preciso nel definire la crisi come "fiscale", Alesina nel suo discorso del 2010 non definiva meglio che tipo di "crisi stimola un impeto per le riforme"<sup>49</sup>; pertanto questo paper non contiene argomentazioni a vantaggio dell'idea per la quale si potrebbe procedere ad un consolidamento anche in una situazione di crisi dell'economia reale, se era questo quello che Alesina volesse fare intendere all'Eurogruppo. Ricordiamo che il succitato paper di Jayadev e Konczal (2010) sconsiglia su basi empiriche che si effettui un aggiustamento fiscale quando l'economia è in fase di rallentamento o di decrescita. In ogni caso si può senz'altro dire che i consolidamenti in Europa sono avvenuti a seguito di un aumento generalizzato del rapporto deficit/PIL, nel 2009 superiore al 4,75% in 17 Paesi su 27 della allora UE<sup>50</sup>, dunque in questo caso le conclusioni a cui giungono Alesina, Ardagna e Trebbi si sono verificate per i Paesi UE nel periodo preso in considerazione dal presente lavoro.

---

<sup>49</sup> Alesina A., *Fiscal adjustments: lessons from recent history*, incontro ECOFIN, Madrid, 15/4/10  
[http://scholar.harvard.edu/files/alesina/files/fiscaladjustments\\_lessons-1.pdf](http://scholar.harvard.edu/files/alesina/files/fiscaladjustments_lessons-1.pdf) p.9

<sup>50</sup> si rimanda ai dati presentati nel capitolo 1 della tesi "Le politiche di austerità nel periodo post-crisi".