

5. LE POLITICHE DI BILANCIO

Le politiche di bilancio nel 2006. – Nell'area dell'euro il disavanzo delle Amministrazioni pubbliche è diminuito per il terzo anno consecutivo, passando dal 2,5 per cento del PIL del 2005 all'1,6 nel 2006; il miglioramento ha interessato tutti i paesi dell'area con l'eccezione dell'Italia (tav. 5.1). Va peraltro rilevato che i due oneri di carattere straordinario che hanno interessato i conti pubblici dell'Italia nel 2006 (le spese connesse con la sentenza della Corte di giustizia europea in materia di IVA e con la cancellazione dei crediti dello Stato nei confronti della TAV; cfr. il capitolo 11: *La finanza pubblica*) hanno contribuito al disavanzo dell'area per 0,3 punti percentuali del prodotto.

Tavola 5.1

Indebitamento netto e debito delle Amministrazioni pubbliche: risultati 2003-06 (in percentuale del PIL)								
	Indebitamento netto				Debito			
	2003	2004	2005	2006	2003	2004	2005	2006
Germania	4,0	3,7	3,2	1,7	63,9	65,7	67,9	67,9
Francia	4,1	3,6	3,0	2,5	62,4	64,3	66,2	63,9
Italia	3,5	3,5	4,2	4,4	104,3	103,8	106,2	106,8
Spagna	0,0	0,2	-1,1	-1,8	48,8	46,2	43,2	39,9
Paesi Bassi	3,1	1,8	0,3	-0,6	52,0	52,6	52,7	48,7
Belgio	-0,1	0,0	2,3	-0,2	98,6	94,3	93,2	89,1
Austria	1,6	1,2	1,6	1,1	64,6	63,9	63,5	62,2
Grecia	6,2	7,9	5,5	2,6	107,8	108,5	107,5	104,6
Irlanda	-0,4	-1,4	-1,0	-2,9	31,2	29,7	27,4	24,9
Finlandia	-2,5	-2,3	-2,7	-3,9	44,3	44,1	41,4	39,1
Portogallo	2,9	3,3	6,1	3,9	56,8	58,2	63,6	64,7
Slovenia	2,8	2,3	1,5	1,4	28,6	28,9	28,4	27,8
Lussemburgo	-0,4	1,2	0,3	-0,1	6,3	6,6	6,1	6,8
Area euro (1)	3,0	2,8	2,5	1,6	69,2	69,7	70,5	69,0

Fonte: Commissione europea, *Spring Forecasts*, maggio 2007.
(1) L'aggregato dell'area dell'euro si riferisce alla composizione a 13 paesi.

In base agli aggiornamenti dei programmi di stabilità presentati tra la fine del 2005 e la prima parte del 2006, il disavanzo dell'area sarebbe dovuto diminuire di 0,2 punti percentuali del PIL. I conti pubblici hanno beneficiato delle condizioni congiunturali più favorevoli delle attese, che si sono soprattutto riflesse in una crescita dell'economia dell'area pari al 2,7 per cento, contro il 2,1 desumibile dai programmi.

In Germania e Grecia il disavanzo è stato riportato a un livello inferiore al 3 per cento del PIL, rispettivamente all'1,7 e al 2,6 per cento; in Portogallo e in Italia l'indebitamento netto è rimasto superiore alla soglia indicata dal Trattato di Maastricht, risultando rispettivamente pari al 3,9 e al 4,4 per cento del prodotto (2,5 per cento al netto dei due oneri di carattere straordinario).

L'avanzo primario dell'area è aumentato dallo 0,5 per cento del PIL del 2005 all'1,3 per cento; la spesa per interessi è rimasta stabile al 2,9 per cento. Il miglioramento dei saldi di bilancio deriva principalmente dall'aumento delle entrate, passate dal 45,1 al 45,8 per cento del PIL; le spese primarie sono diminuite di 0,2 punti, al 44,5 per cento del prodotto.

Nelle stime della Commissione europea il disavanzo dell'area corretto per gli effetti del ciclo economico e delle misure temporanee è diminuito dal 2,0 per cento del PIL del 2005 all'1,1 nel 2006.

Per la prima volta dopo il 2002, il rapporto fra il debito e il prodotto è sceso, passando dal 70,5 per cento del 2005 al 69,0 nel 2006. Tale dinamica riflette andamenti eterogenei: l'incidenza del debito è rimasta stabile in Germania, è aumentata in Italia, Lussemburgo e Portogallo ed è diminuita negli altri paesi dell'area.

I programmi di stabilità. – In base ai più recenti aggiornamenti dei programmi di stabilità, presentati a partire dalla fine dello scorso ottobre, nel 2007 l'indebitamento netto dell'area dell'euro dovrebbe ridursi ulteriormente (passando dal 2,1 per cento del PIL allora stimato per il 2006 all'1,4; tav. 5.2). Nel 2009, ultimo anno dell'orizzonte previsivo per la maggior parte dei programmi, verrebbe conseguito un saldo di bilancio prossimo al pareggio.

Tavola 5.2

Indebitamento netto e debito delle Amministrazioni pubbliche: obiettivi e previsioni (1) (in percentuale del PIL)				
VOCI	2006	2007	2008	2009
Indebitamento netto				
Obiettivi dei programmi di stabilità	2,1	1,4	1,1	0,5
Consuntivo e previsioni				
FMI	1,6	1,2	1,1	–
Commissione europea	1,6	1,0	0,8	–
Debito				
Obiettivi dei programmi di stabilità	69,3	67,7	66,2	64,3
Consuntivo e previsioni				
FMI	69,3	67,9	66,7	–
Commissione europea	69,0	66,9	65,0	–

Fonte: elaborazioni su dati degli aggiornamenti dei programmi di stabilità presentati tra la fine del 2006 e l'inizio del 2007, su dati FMI *World Economic Outlook*, aprile 2007 e su dati Commissione europea, *Spring Forecasts*, maggio 2007.
(1) Le variabili si riferiscono all'area dell'euro nella composizione a 13 paesi.

L'Italia e il Portogallo, i due paesi che nel 2006 hanno registrato disavanzi superiori al 3 per cento del prodotto, programmano di porre fine alla situazione di disavanzo eccessivo rispettivamente nel 2007 e nel 2008, in coerenza con le indicazioni del Consiglio della UE.

In media i programmi fissano, come obiettivo di medio termine, un saldo di bilancio corretto per gli effetti del ciclo economico e delle misure temporanee in sostanziale pareggio, in linea con le disposizioni del Patto di stabilità e crescita. La maggior parte dei paesi ha indicato un obiettivo di medio termine più ambizioso rispetto a quello strettamente necessario per il rispetto formale del Patto, mirando così a preconstituire margini di sicurezza contro il verificarsi di disavanzi eccessivi.

Secondo i programmi, nel 2007 il rapporto tra il debito e il prodotto dell'area diminuirebbe di 1,6 punti, al 67,7 per cento del prodotto. La flessione proseguirebbe nel biennio successivo (nel complesso 3,4 punti), portando l'incidenza del debito sul PIL al 64,3 per cento nel 2009.

I Ministri delle finanze e dell'economia dell'Eurogruppo si sono impegnati – il 20 aprile scorso – a perseguire obiettivi di bilancio più ambiziosi di quelli indicati nei programmi e a destinare eventuali entrate superiori alle attese al miglioramento dei conti pubblici. Inoltre, i paesi che non hanno ancora raggiunto l'obiettivo di medio termine si sono impegnati ad attuare nel 2008 politiche di bilancio che consentano di accelerare l'aggiustamento verso tale obiettivo.

Le prospettive per il 2007-08. – Le recenti previsioni della Commissione europea indicano per l'area dell'euro una diminuzione dell'incidenza dell'indebitamento netto sul PIL dall'1,6 per cento del 2006 all'1,0 nel 2007 (tav. 5.2). Tale risultato deriva principalmente dal miglioramento dei conti pubblici atteso per la Germania e l'Italia. In Germania l'indebitamento netto diminuirebbe di 1,1 punti percentuali del PIL, allo 0,6 per cento; in Italia esso passerebbe dal 4,4 al 2,1 per cento, principalmente in connessione con il venire meno degli oneri straordinari che hanno gravato sul risultato dello scorso anno. In Francia l'indebitamento netto resterebbe sostanzialmente stabile (2,4 per cento).

Per il 2008, nell'ipotesi di politiche invariate, la Commissione stima il disavanzo dell'area allo 0,8 per cento. La Germania ridurrebbe il disavanzo allo 0,3 per cento del PIL; in Francia l'indebitamento netto scenderebbe all'1,9 per cento; in Italia esso rimarrebbe sostanzialmente stabile. In assenza di ulteriori interventi correttivi, il Portogallo non rispetterebbe la scadenza del 2008 fissata dal Consiglio della UE per riportare il disavanzo al di sotto del limite del 3 per cento del PIL: l'indebitamento netto sarebbe pari al 3,2 per cento.

Lo scorso 16 maggio, alla luce dei risultati di bilancio del 2006 e delle recenti previsioni per il 2007 e per il 2008, la Commissione europea ha espresso parere favorevole all'abrogazione della Procedura per i disavanzi eccessivi nei confronti della Germania e della Grecia. A gennaio il Consiglio della UE aveva già abrogato la Procedura avviata nei confronti della Francia nell'aprile del 2003, ritenendo che l'indebitamento netto fosse stato ricondotto al di sotto del limite del 3 per cento in maniera credibile e duratura.

Complessivamente, nel periodo 2006-08 la Germania migliorerebbe il saldo di bilancio in misura significativa, tanto da passare da disavanzi superiori al 3 per cento del PIL (3,2 nel 2005) al sostanziale pareggio atteso per il 2008. La correzione deriverebbe da una riduzione delle spese correnti primarie dell'ordine di un punto percentuale del PIL l'anno; nell'arco del triennio l'incidenza delle entrate resterebbe sostanzialmente invariata. Un miglioramento analogo dei saldi di bilancio è stato conseguito dai Paesi Bassi, passati da un indebitamento netto pari al 3,1 per cento del PIL nel 2003 a un avanzo dello 0,6 per cento nel 2006.

I paesi dell'area dell'euro che non hanno ancora conseguito il proprio obiettivo di bilancio di medio termine, in base agli accordi sottoscritti in sede europea, dovrebbero migliorare il proprio saldo di bilancio corretto per gli effetti del ciclo economico e delle misure una tantum di almeno 0,5 punti percentuali del PIL l'anno. Secondo le previsioni della Commissione europea, in ciascun anno del biennio 2007-08, il miglioramento sarebbe inferiore al mezzo punto percentuale nella maggior parte dei paesi; nel 2007 esso sarebbe superiore a tale soglia in Germania e Italia, dove nel biennio il miglioramento complessivo sarebbe di circa 0,8 punti.

Il rapporto tra il debito pubblico e il prodotto nell'area diminuirebbe di circa due punti percentuali l'anno, passando dal 69,0 per cento del 2006 al 65,0 nel 2008. Nel biennio 2007-08 l'incidenza del debito sul prodotto diminuirebbe in misura superiore alla media dell'area in Grecia (-7,1 punti percentuali del PIL, al 97,6 per cento), in Belgio (-6,5 punti, all'82,6), in Spagna (-5,2 punti, al 34,6) e in Germania (-4,3 punti, al 63,6). In Italia nel 2008 il debito sarebbe pari al 103,1 per cento del PIL, contro il 106,8 del 2006.

La sostenibilità di lungo periodo. – Nell'ottobre del 2006 la Commissione europea ha pubblicato un rapporto sulla sostenibilità di lungo periodo delle finanze pubbliche dei paesi della UE. Il lavoro si basa sulle stime presentate a febbraio dalla Commissione e dal Comitato di politica economica nel rapporto sull'impatto dell'invecchiamento della popolazione sulla spesa pubblica (cfr. il capitolo della sezione C: *Programmi e prospettive per le politiche di bilancio* nella Relazione sull'anno 2005). Secondo tali stime – rispetto al 2005 – la spesa complessiva per pensioni, sanità, cure di lunga durata, istruzione e sostegno ai redditi per i disoccupati aumenterebbe in media di circa quattro punti percentuali del PIL entro il 2050. Il rapporto mostra come, a partire dalla situazione dei conti pubblici nel 2005 e in assenza di riforme, per assicurare la sostenibilità delle finanze pubbliche nel lungo periodo sarebbe necessaria una riduzione duratura delle spese non collegate all'invecchiamento della popolazione o un equivalente aumento delle entrate pari, in media, a circa 3,5 punti del PIL. In assenza di interventi, il debito pubblico nella UE rimarrebbe pari a circa il 60 per cento del prodotto fino al 2020; successivamente l'incidenza del debito aumenterebbe fortemente raggiungendo circa il 200 per cento del PIL nel 2050.

Alla luce di tali andamenti tendenziali, il rapporto suggerisce che i paesi dell'Unione introducano riforme strutturali. Nell'ipotesi in cui le riforme consentissero a tutti i paesi europei di raggiungere l'obiettivo di medio periodo nel 2010, il conseguimento della sostenibilità di lungo periodo delle finanze pubbliche sarebbe molto meno oneroso: in media sarebbe necessario apportare una correzione duratura delle spese o delle entrate pari a circa 1,5 punti percentuali del PIL. Il debito si attesterebbe su valori inferiori al 60 per cento del prodotto fino a circa il 2040, raggiungendo valori prossimi all'80 per cento nel 2050. Nell'area dell'euro, Grecia, Portogallo e Slovenia sono i paesi con una sostenibilità delle finanze pubbliche maggiormente a rischio. Paesi Bassi, Austria e Finlandia sono invece i paesi con rischi di minore entità, principalmente in connessione con le riforme previdenziali varate negli ultimi anni.