

6. LE POLITICHE DI BILANCIO

Nel 2007 il disavanzo di bilancio nell'area dell'euro è diminuito per il quarto anno consecutivo, attestandosi ai livelli più bassi registrati dall'avvio della UEM; l'incidenza del debito è scesa di oltre due punti percentuali del prodotto; i paesi con disavanzi eccessivi hanno conseguito risultati compatibili con la chiusura delle procedure in corso. Secondo le stime della Commissione europea nel 2008 il processo di graduale riduzione dei disavanzi di bilancio subirebbe una battuta d'arresto riflettendo il peggioramento della fase congiunturale e l'introduzione, da parte di alcuni governi, di sgravi tributari. In alcuni paesi saranno necessarie ulteriori misure di contenimento del disavanzo al fine di raggiungere una posizione di bilancio che assicuri margini adeguati per l'operare degli stabilizzatori automatici e consenta di affrontare la fase di più accentuato invecchiamento della popolazione con un debito pubblico significativamente inferiore.

Le politiche di bilancio nel 2007. – L'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche dell'area dell'euro è diminuito allo 0,6 per cento del PIL, dall'1,3 dell'anno precedente (tav. 6.1). Il miglioramento è analogo a quello delineato negli aggiornamenti dei programmi di stabilità presentati tra la fine del 2006 e i primi mesi del 2007, benché il disavanzo dell'area del 2006 sia stato rivisto al ribasso (di 0,2 punti percentuali) a seguito dei nuovi dati di consuntivo trasmessi dall'Italia (cfr. il paragrafo del capitolo 13: *La politica di bilancio per il 2007*); tale effetto è stato sostanzialmente compensato da quello derivante dalla crescita economica superiore alle attese (2,6 per cento a fronte del 2,1).

I dati pubblicati dalla Commissione europea nell'aprile del 2008, a cui si fa riferimento in questo capitolo, recepiscono le informazioni notificate dai paesi all'inizio di aprile. I dati comunicati dalla Grecia non sono stati certificati dall'Eurostat, che ha ritenuto necessari alcuni approfondimenti circa le fonti e la qualità dei dati statistici.

Per la prima volta dal 2001, tutti i paesi dell'area presentano un indebitamento netto inferiore alla soglia del 3 per cento del prodotto. In Italia il disavanzo è calato dal 3,4 per cento del prodotto all'1,9, in Portogallo dal 3,9 per cento al 2,6. Il saldo di bilancio è migliorato significativamente in Germania (di 1,6 punti percentuali del PIL), raggiungendo un sostanziale pareggio. In Francia l'indebitamento netto è aumentato di 0,3 punti, al 2,7 per cento (fig. 6.1).

L'avanzo primario dell'area è aumentato di 0,8 punti, al 2,3 per cento del PIL; la spesa per interessi è rimasta sostanzialmente stabile al 3,0 per cento. Il miglioramento dei saldi di bilancio deriva principalmente dalla diminuzione dell'incidenza delle spese primarie sul prodotto, dal 43,8 al 43,2 per cento; le entrate sono aumentate di 0,2 punti, al 45,6 per cento. La pressione fiscale è passata dal 41,3 per cento del 2006 al 41,5 nel 2007, soprattutto per effetto dell'aumento registrato in Italia (cfr. il paragrafo del capitolo 13: *Le entrate e le spese*).

Tavola 6.1

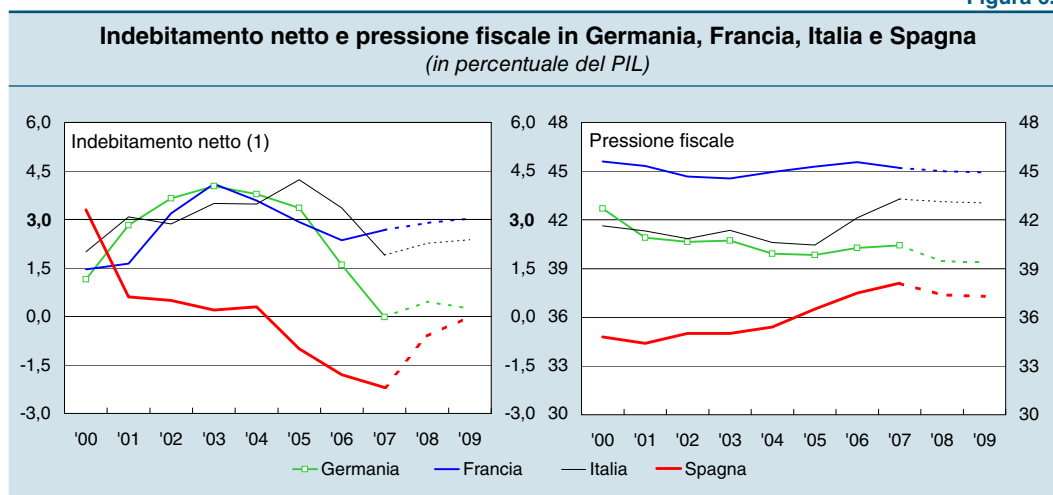
Indebitamento netto e debito delle Amministrazioni pubbliche: risultati 2004-07 (in percentuale del PIL)								
	Indebitamento netto				Debito			
	2004	2005	2006	2007	2004	2005	2006	2007
Germania	3,8	3,4	1,6	0,0	65,6	67,8	67,6	65,0
Francia	3,6	2,9	2,4	2,7	64,9	66,4	63,6	64,2
Italia	3,5	4,2	3,4	1,9	103,8	105,8	106,5	104,0
Spagna	0,3	-1,0	-1,8	-2,2	46,2	43,0	39,7	36,2
Paesi Bassi	1,7	0,3	-0,5	-0,4	52,4	52,3	47,9	45,4
Belgio	0,0	2,3	-0,3	0,2	94,2	92,1	88,2	84,9
Austria	3,7	1,5	1,5	0,5	63,8	63,5	61,8	59,1
Grecia	7,4	5,1	2,6	2,8	98,6	98,0	95,3	94,5
Irlanda	-1,4	-1,6	-3,0	-0,3	29,5	27,4	25,1	25,4
Finlandia	-2,4	-2,9	-4,1	-5,3	44,1	41,3	39,2	35,4
Portogallo	3,4	6,1	3,9	2,6	58,3	63,6	64,7	63,6
Lussemburgo	1,2	0,1	-1,3	-2,9	6,3	6,1	6,6	6,8
Slovenia	2,3	1,5	1,2	0,1	27,6	27,5	27,2	24,1
Cipro	4,1	2,4	1,2	-3,3	70,2	69,1	64,8	59,8
Malta	4,6	3,0	2,5	1,8	72,6	70,4	64,2	62,6
Area euro (1)	2,9	2,5	1,3	0,6	69,6	70,2	68,5	66,4

Fonte: elaborazioni su dati della Commissione europea, *Spring Forecasts*, aprile 2008.
(1) L'aggregato dell'area dell'euro si riferisce alla composizione a 15 paesi.

La significativa riduzione dell'incidenza delle spese primarie riflette principalmente la dinamica delle prestazioni sociali in denaro (-0,3 punti) e dei redditi da lavoro (-0,2 punti).

Le entrate hanno beneficiato di una crescita del gettito tributario superiore a quanto atteso sulla base della dinamica delle basi imponibili, degli effetti del drenaggio fiscale e degli interventi discrezionali. Questi ultimi hanno avuto solo un modesto impatto accrescitivo del gettito: gli effetti degli aumenti riguardanti le imposte indirette (particolarmente rilevanti in Germania), sono stati sostanzialmente compensati da riduzioni dei contributi sociali (nella stessa Germania, in Francia e nei Paesi Bassi) e delle imposte dirette (in Francia e in Spagna).

Figura 6.1



Fonte: elaborazioni su dati della Commissione europea, *Spring Forecasts*, aprile 2008.
(1) Sono esclusi i proventi delle licenze UMTS.

Per omogeneità di confronto fra i paesi dell'area, le medie relative alle spese primarie e alle entrate qui considerate sono calcolate sulla base delle definizioni di questi aggregati contenute nel regolamento CE 10 luglio 2000, n.1500. Nel caso dell'Italia, nel 2007 le spese primarie e le entrate elaborate secondo il regolamento sono state rispettivamente pari al 43,5 e al 46,6 per cento del PIL, contro il 44,1 e il 47,2 nel formato tradizionale del conto economico delle Amministrazioni pubbliche.

Nelle stime della Commissione europea il disavanzo strutturale dell'area è diminuito dall'1,2 per cento del PIL del 2006 allo 0,7 per cento nel 2007, attestandosi al livello più basso dai primi anni settanta.

Nell'aprile del 2007 i Ministri delle finanze e dell'economia dell'area dell'euro, alla luce di risultati per il 2006 migliori delle attese e valutando che l'area stava attraversando una fase congiunturale favorevole, si erano impegnati a perseguire obiettivi di bilancio per il 2007 più ambiziosi di quelli riportati nei programmi e a destinare eventuali entrate superiori alle attese al miglioramento dei conti pubblici. A consuntivo, tuttavia, il miglioramento del saldo di bilancio strutturale dell'area è stato di poco superiore a quello desumibile dai programmi (0,5 punti percentuali del PIL contro 0,4). In particolare, l'aggiustamento è risultato in larga misura superiore a quanto programmato in Germania e in Spagna (rispettivamente di 0,6 e 0,7 punti); è stato inferiore alle attese in Francia e in Italia (rispettivamente di 0,3 e 0,1 punti).

Come nel 2006, si è ridotto il rapporto tra il debito pubblico dell'area e il prodotto, dal 68,5 per cento del 2006 al 66,4.

Nel corso del 2007 Austria e Cipro hanno ridotto l'incidenza del debito sul prodotto a un livello inferiore al 60 per cento del PIL. Sette paesi registrano ancora livelli di debito più elevati di questa soglia. Fra essi, in Francia il rapporto tra il debito e il prodotto è aumentato di 0,6 punti, al 64,2 per cento del prodotto; in Germania e in Italia è diminuito rispettivamente di 2,6 punti, al 65 per cento, e di 2,5 punti, al 104 per cento.

I programmi di stabilità. – In base ai più recenti aggiornamenti dei programmi di stabilità, presentati tra la fine dello scorso ottobre e aprile, nel 2008 il processo di graduale riduzione dei disavanzi di bilancio subirebbe una battuta d'arresto; l'indebitamento netto dell'area salirebbe allo 0,9 per cento del PIL dallo 0,8 per cento allora stimato per il 2007 (tav. 6.2). Nel 2010, ultimo anno dell'orizzonte previsivo per la maggior parte dei programmi, il saldo di bilancio sarebbe in sostanziale pareggio; registrerebbero un disavanzo solo Francia (1,2 per cento del prodotto), Irlanda (1,0 per cento), Italia (0,7 per cento) e Portogallo (0,4 per cento).

Tavola 6.2

Indebitamento netto e debito delle Amministrazioni pubbliche dell'area dell'euro (in percentuale del PIL)				
VOCI	2007	2008	2009	2010
Indebitamento netto				
Obiettivi dei programmi di stabilità	0,8	0,9	0,4	0,0
Consuntivo e previsioni:				
Commissione europea	0,6	1,0	1,1	–
FMI	0,6	1,1	1,1	–
Debito				
Obiettivi dei programmi di stabilità	66,7	65,1	63,3	61,2
Consuntivo e previsioni:				
Commissione europea	66,4	65,2	64,3	–
FMI	66,3	65,4	64,8	–

Fonte: elaborazioni su dati della Commissione europea (Spring Forecasts, aprile 2008), dell'FMI (World Economic Outlook, aprile 2008) e degli aggiornamenti dei programmi di stabilità presentati tra l'ottobre del 2007 e l'aprile del 2008.

Nel 2008, secondo le valutazioni della Commissione europea, in Grecia, Francia, Italia e Portogallo l'andamento dei saldi di bilancio delineato nei programmi non garantirebbe un congruo margine di sicurezza contro il verificarsi di disavanzi eccessivi nel caso di un'evoluzione sfavorevole del quadro macroeconomico.

Le stime della Commissione europea per il 2008-09. – Le recenti previsioni della Commissione europea, basate su un quadro macroeconomico meno favorevole di quello desumibile dai programmi, indicano per l'area dell'euro un aumento dell'indebitamento netto dallo 0,6 per cento del PIL del 2007 all'1,0 per cento nel 2008. Si registrerebbe un peggioramento dei saldi di bilancio in due terzi dei paesi. In particolare, l'indebitamento netto aumenterebbe in Germania (di 0,5 punti del prodotto, allo 0,5 per cento) e in Francia (di 0,2 punti, al 2,9 per cento); in Spagna l'avanzo diminuirebbe dal 2,2 per cento del PIL allo 0,6. Il saldo di bilancio migliorerebbe significativamente nei Paesi Bassi e in Grecia (rispettivamente di 1,0 e 0,9 punti percentuali del PIL).

Nel giugno del 2007 il Consiglio della UE ha abrogato le procedure per i disavanzi eccessivi in corso nei confronti della Germania, della Grecia e di Malta, ritenendo che l'indebitamento netto fosse stato ricondotto al di sotto del limite del 3 per cento in maniera credibile e duratura.

Le procedure nei confronti dell'Italia e del Portogallo stabilivano come termine ultimo entro cui rientrare dalla situazione di disavanzo eccessivo rispettivamente il 2007 e il 2008. Lo scorso 7 maggio, alla luce dei risultati conseguiti nel 2007 e delle recenti previsioni, la Commissione ha proposto al Consiglio l'abrogazione di entrambe le procedure.

Per il 2009 – nell'ipotesi di invarianza delle politiche di bilancio – la Commissione stima un ulteriore lieve aumento per il disavanzo dell'area, all'1,1 per cento del prodotto. Nella maggior parte dei paesi l'indebitamento netto non registrerebbe variazioni significative. Il saldo di bilancio migliorerebbe lievemente in Germania (0,2 punti di PIL). In Francia l'indebitamento netto aumenterebbe ancora, collocandosi al 3 per cento del PIL. In Spagna l'avanzo si ridurrebbe ulteriormente fino ad annullarsi.

Complessivamente, nel biennio 2008-09 l'avanzo primario dell'area diminuirebbe di circa 0,6 punti percentuali del prodotto, riflettendo la riduzione delle entrate (0,5 punti) a fronte della sostanziale stabilità delle spese. Nelle valutazioni della Commissione tale dinamica risente del peggioramento della fase congiunturale, dell'introduzione di sgravi tributari in alcuni paesi e della riduzione dell'elasticità delle entrate dai valori eccezionalmente elevati fatti registrare negli ultimi anni a valori prossimi alla media di lungo periodo.

In base alle disposizioni del Patto di stabilità e crescita, i paesi dell'area dell'euro che non hanno ancora conseguito il proprio obiettivo di bilancio di medio termine dovrebbero migliorare il proprio saldo strutturale di bilancio di almeno 0,5 punti percentuali del prodotto all'anno. I paesi che hanno già conseguito l'obiettivo di medio termine dovrebbero mantenere questa posizione evitando un peggioramento del saldo di bilancio nelle fasi congiunturali favorevoli. Secondo le stime della Commissione, nel 2008 si registrerebbe tuttavia un deterioramento del saldo di bilancio strutturale nei quattro quinti dei paesi dell'area; nel 2009, in assenza di interventi, tale saldo peggiorerebbe ovunque tranne che a Malta.

Tra i paesi che nel 2007 avevano raggiunto il proprio obiettivo di bilancio di medio termine (Cipro, Finlandia, Irlanda, Lussemburgo, Paesi Bassi, Slovenia e Spagna), nel biennio 2008-09 il saldo strutturale peggiorerebbe significativamente in Spagna (di 1,4 punti percentuali del prodotto). Tra i

paesi ancora distanti da tale obiettivo, si registrerebbe un miglioramento rilevante in Grecia (di un punto); la posizione di bilancio peggiorerebbe di oltre mezzo punto in Germania e rimarrebbe sostanzialmente stabile in Francia e in Italia.

La riduzione del rapporto tra il debito pubblico e il prodotto nell'area proseguirebbe in maniera meno intensa. L'incidenza del debito passerebbe dal 66,4 per cento del prodotto del 2007 al 64,3 nel 2009.

Complessivamente, nel biennio 2008-09 il debito calerebbe significativamente in Finlandia e nei Paesi Bassi (-6,3 punti in entrambi i casi). Tra i paesi ad alto debito, l'incidenza diminuirebbe di 5 punti in Belgio, di 4,3 punti in Grecia e di 1,4 punti in Italia.

La qualità delle finanze pubbliche. – Nell'ottobre del 2007 il Consiglio della UE ha sottolineato l'importanza delle regole di bilancio e degli assetti istituzionali nel favorire il processo di consolidamento delle finanze pubbliche. Ha ribadito che i paesi caratterizzati da una sostenuta dinamica delle spese dovrebbero fissare obiettivi di bilancio di medio termine più ambiziosi al fine di garantire la sostenibilità di lungo periodo dei conti pubblici, anche alla luce dell'impatto delle dinamiche demografiche. Il Consiglio ha inoltre invitato la Commissione europea a proseguire nel lavoro di definizione di criteri omogenei per quantificare le passività implicite dei sistemi di protezione sociale. Infine, ha sottolineato come lo sforzo di ammodernamento della pubblica amministrazione, in corso in molti stati membri, sia potenzialmente in grado di migliorare la qualità dei servizi erogati, di garantire un uso più efficiente delle risorse e di contribuire all'efficace controllo della dinamica della spesa pubblica.

Lo scorso marzo la Commissione ha pubblicato un rapporto che sintetizza i risultati principali delle analisi condotte dal Comitato di politica economica sui legami tra le politiche di bilancio e la crescita di lungo periodo dell'economia. Si rileva che un processo di bilancio impostato in un quadro di medio termine può aiutare i paesi a razionalizzare e riqualificare la spesa pubblica, consentendo di destinare risorse a programmi capaci di favorire la crescita. Il rapporto dedica particolare attenzione ai problemi connessi con la costruzione di indicatori di efficienza nei principali comparti di spesa.