

## 6. LE POLITICHE DI BILANCIO

Il peggioramento della fase congiunturale dal 2007 al 2008 ha posto termine alla fase di consolidamento delle finanze pubbliche in atto da un quadriennio. A partire dalla seconda metà del 2008, i principali paesi dell'area dell'euro sono intervenuti con misure di sostegno alla domanda aggregata, che si sono aggiunte agli interventi volti a stabilizzare il sistema bancario e finanziario. La manovra espansiva di bilancio trova ostacoli nei paesi che non hanno migliorato adeguatamente i conti pubblici nel periodo precedente la crisi, caratterizzato da crescita economica e dal buon andamento delle entrate. La Commissione europea prevede un ulteriore peggioramento dei saldi pubblici nel biennio 2009-2010, particolarmente significativo nell'anno in corso.

*Le politiche di bilancio nel 2008.* – L'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche nell'area dell'euro è aumentato lo scorso anno di 1,3 punti percentuali, all'1,9 per cento del PIL (tav. 6.1); tra il 2003 e il 2007 il disavanzo si era gradualmente ridotto, dal 3,1 allo 0,6 per cento del PIL. In base agli aggiornamenti dei programmi di stabilità presentati tra la fine del 2007 e la prima parte del 2008, il disavanzo dell'area sarebbe dovuto salire lievemente (di 0,1 punti percentuali, allo 0,9 per cento del PIL) rispetto al livello allora stimato per il 2007. Lo scostamento tra obiettivi e risultati è attribuibile a un tasso di crescita dell'attività economica (0,8 per cento) significativamente più basso di quello previsto nei programmi (2,3 per cento) e all'introduzione di misure discrezionali a sostegno della domanda aggregata.

*In questo capitolo si fa riferimento ai dati pubblicati dalla Commissione europea nel maggio del 2009, che recepiscono le informazioni notificate dai paesi all'inizio di aprile nell'ambito della procedura per i disavanzi eccessivi, sui quali l'Eurostat non ha espresso riserve.*

*L'Eurostat dovrebbe diffondere nelle prossime settimane le proprie decisioni relative alle modalità di contabilizzazione ai fini dell'indebitamento netto e del debito di alcune misure di sostegno al settore bancario e finanziario. Le decisioni dell'Eurostat dovrebbero avere un impatto rilevante solo sul livello del debito di alcuni paesi, dal momento che le misure oggetto di verifica riguardano prevalentemente transazioni finanziarie e concessioni di garanzie.*

La situazione dei conti pubblici è peggiorata nella maggior parte dei paesi. In Irlanda e in Spagna si è passati da un avanzo (pari rispettivamente allo 0,2 e al 2,2 per cento del PIL) a un disavanzo superiore alla soglia del 3 per cento (pari rispettivamente al 7,1 e al 3,8 per cento). In entrambi i paesi sul peggioramento ha influito soprattutto la contrazione dell'attività economica; in Spagna ha inciso anche l'entrata a pieno regime delle misure di riduzione del prelievo varate alla fine del 2006. L'indebitamento netto ha superato il 3 per cento del PIL anche in Francia (3,4 per cento, dal 2,7); permane oltre la soglia di riferimento in Grecia (5,0 per cento). In Germania il saldo di bilancio ha fatto registrare un sostanziale pareggio per il secondo anno consecutivo. Solo nei Paesi Bassi il saldo è migliorato, con un avanzo passato dallo 0,3 all'1,0 per cento del

PIL; vi ha influito il prezzo del gas naturale che è rimasto su livelli relativamente elevati per la maggior parte dell'anno.

Tavola 6.1

Indebitamento netto e debito delle Amministrazioni pubbliche: risultati e previsioni per il 2009-2010 (in percentuale del PIL)								
PAESI	Indebitamento netto				Debito			
	2007	2008	2009	2010	2007	2008	2009	2010
Germania	0,2	0,1	3,9	5,9	65,1	65,9	73,4	78,7
Francia	2,7	3,4	6,6	7,0	63,8	68,0	79,7	86,0
Italia	1,5	2,7	4,5	4,8	103,5	105,8	113,0	116,1
Spagna	-2,2	3,8	8,6	9,8	36,2	39,5	50,8	62,3
Paesi Bassi	-0,3	-1,0	3,4	6,1	45,6	58,2	57,0	63,1
Belgio	0,2	1,2	4,5	6,1	84,0	89,6	95,7	100,9
Austria	0,5	0,4	4,2	5,3	59,4	62,5	70,4	75,2
Grecia	3,6	5,0	5,1	5,7	94,8	97,6	103,4	108,0
Finlandia	-5,2	-4,2	0,8	2,9	35,1	33,4	39,7	45,7
Irlanda	-0,2	7,1	12,0	15,6	25,0	43,2	61,2	79,7
Portogallo	2,6	2,6	6,5	6,7	63,5	66,4	75,4	81,5
Slovacchia	1,9	2,2	4,7	5,4	29,4	27,6	32,2	36,3
Slovenia	-0,5	0,9	5,5	6,5	23,4	22,8	29,3	34,9
Lussemburgo	-3,6	-2,6	1,5	2,8	6,9	14,7	16,0	16,4
Cipro	-3,4	-0,9	1,9	2,6	59,4	49,1	47,5	47,9
Malta	2,2	4,7	3,6	3,2	62,1	64,1	67,0	68,9
<b>Area euro (1)</b>								
Commissione europea	0,6	1,9	5,3	6,5	66,0	69,3	77,7	83,8
Programmi di stabilità	-	1,6	3,5	3,4	-	69,3	72,3	73,9
FMI	-	1,8	5,4	6,1	-	69,1	78,9	85,0

Fonte: per i dati relativi ai singoli paesi, Commissione europea, *Spring Forecasts* (maggio 2009). Per le medie relative all'area dell'euro: Commissione europea, *Spring Forecasts* (maggio 2009); elaborazioni su dati degli aggiornamenti dei programmi di stabilità e, ove presenti, dei relativi addendum; FMI, *World Economic Outlook* (aprile 2009).  
(1) L'aggregato dell'area dell'euro si riferisce alla composizione a 16 paesi.

L'avanzo primario dell'area è diminuito all'1,1 per cento del PIL, dal 2,3 per cento nel 2007. Il peggioramento ha riflesso la riduzione di 0,7 punti delle entrate, al 44,7 per cento del PIL, e l'aumento di 0,6 punti delle spese primarie, al 43,7 per cento. La spesa per interessi è rimasta sostanzialmente stabile al 3,0 per cento.

*L'andamento delle entrate è quasi del tutto attribuibile alla contrazione delle imposte indirette (-0,6 punti percentuali del PIL). Queste ultime hanno risentito del marcato rallentamento dei consumi interni e, in misura minore, degli effetti di interventi di natura discrezionale.*

*Il significativo aumento dell'incidenza delle spese primarie è principalmente dovuto alla dinamica delle prestazioni sociali (0,3 per cento del PIL).*

Nelle stime della Commissione europea l'indebitamento netto strutturale dell'area (ossia corretto per gli effetti del ciclo economico e delle misure temporanee) è aumentato di un punto percentuale, al 2,8 per cento del PIL.

*L'attuale contesto congiunturale determina ampi margini di incertezza nelle stime dell'indebitamento netto strutturale, data la difficoltà di misurare in tempo reale la posizione ciclica dell'economia.*

Il rapporto fra il debito pubblico dell'area e il prodotto è aumentato di 3,3 punti, al 69,3 per cento, anche per effetto degli interventi a sostegno del settore finanziario.

*È passato da sette a otto il numero di paesi con livelli di debito superiori alla soglia del 60 per cento del PIL, a seguito dell'aumento di 3,1 punti registrato in Austria (al 62,5 per cento). L'incidenza del debito sul prodotto è aumentata significativamente in Irlanda (18,2 punti, al 43,2 per cento), nei Paesi Bassi (12,6 punti, al 58,2 per cento) e, in misura minore, in Belgio (5,6 punti, all'89,6 per cento), principalmente per effetto degli interventi a sostegno del settore finanziario.*

*I programmi di stabilità.* – In base agli aggiornamenti dei programmi di stabilità presentati a partire dalla fine dello scorso ottobre, nel 2009 l'indebitamento netto dell'area crescerebbe di 1,9 punti, dall'1,6 per cento del PIL allora atteso per il 2008 (tav. 6.1). Il saldo scenderebbe lievemente nel 2010, in concomitanza con una fase congiunturale più favorevole; nel 2011, ultimo anno dell'orizzonte previsivo per la maggior parte dei programmi, si registrerebbe un disavanzo pari al 2,6 per cento del PIL. Va comunque rilevato che in molti casi i programmi si basano su ipotesi macroeconomiche che oggi appaiono ottimistiche.

*Molti paesi hanno predisposto gli aggiornamenti dei propri programmi di stabilità nell'ultima parte del 2008, quando l'incertezza sull'andamento futuro delle principali variabili macroeconomiche era particolarmente elevata. Alcuni hanno successivamente trasmesso alla Commissione sezioni supplementari per aggiornare le stime ufficiali. Altri hanno ritardato l'inoltro degli aggiornamenti ai primi mesi del 2009, in modo da basare le previsioni su informazioni quanto più aggiornate possibile.*

*Le previsioni della Commissione per il 2009-2010.* – In base alle previsioni presentate a maggio dalla Commissione, fondate su un quadro macroeconomico significativamente meno favorevole di quello indicato in media nei programmi, nel 2009 l'indebitamento netto dell'area aumenterebbe di 3,4 punti, al 5,3 per cento del PIL. Il disavanzo risulterebbe superiore alla soglia del 3 per cento del PIL in quasi tutti i paesi dell'area, peggiorerebbe in misura superiore ai 4 punti percentuali in sei paesi, aumenterebbe di 3,8 punti in Germania, di 3,2 in Francia, di 1,8 in Italia.

*Nel giugno del 2008 il Consiglio dell'Unione europea (UE) ha abrogato le procedure per i disavanzi eccessivi in corso nei confronti dell'Italia (avviata nel giugno del 2005), del Portogallo (giugno 2005) e della Slovacchia (maggio 2004), dopo aver constatato la riduzione, ritenuta credibile e duratura, dell'indebitamento netto al di sotto del limite del 3 per cento.*

*Nel febbraio del 2009 la Commissione ha avviato la procedura per i disavanzi eccessivi nei confronti di Grecia, Francia, Irlanda e Spagna che, sulla base delle stime della stessa Commissione, registrarono nel 2008 un disavanzo superiore al 3 per cento del PIL. In aprile il Consiglio ha raccomandato alla Grecia di porre fine alla situazione di disavanzo eccessivo entro il 2010. Tenuto conto della situazione congiunturale sfavorevole e dell'entità della correzione da apportare, il Consiglio ha raccomandato a Francia, Irlanda e Spagna di avviare il processo di rientro dalla situazione di disavanzo eccessivo nel 2010, per concluderlo entro il 2012 (2013 nel caso dell'Irlanda). In maggio la Commissione ha avviato la procedura per i disavanzi eccessivi anche nei confronti di Malta.*

Per il 2010, a politiche di bilancio invariate, la Commissione stima un ulteriore aumento del disavanzo dell'area pari a 1,2 punti, al 6,5 per cento del PIL. Tutti i paesi registrerebbero un indebitamento netto prossimo o superiore al 3 per cento.

Tra il 2008 e il 2010 si passerebbe da un avanzo primario dell'1,1 per cento del PIL a un disavanzo del 3,3 per cento: si registrerebbe un aumento dell'incidenza delle spese primarie sul PIL di circa 4,1 punti percentuali e una riduzione di quella delle entrate di circa 0,3 punti. Tali dinamiche riflettono la gravità della fase congiunturale e l'entità dei pacchetti di misure discrezionali a sostegno delle economie.

Il debito passerebbe dal 69,3 per cento del PIL nel 2008, all'83,8 nel 2010. Tale incremento è attribuibile agli elevati disavanzi primari, alla flessione del prodotto nominale e alle operazioni a sostegno del settore finanziario. Incrementi di entità assai rilevante si registrerebbero in Irlanda (36,5 punti percentuali del PIL, al 79,7 per cento) e in Spagna (22,8 punti, al 62,3 per cento). L'incidenza del debito sul prodotto tornerebbe al di sopra del 100 per cento in Grecia (108 per cento) e in Belgio (100,9 per cento).

*Le manovre di bilancio anticrisi nei principali paesi dell'area dell'euro.* – A partire dalla seconda metà del 2008 l'aggravarsi della crisi ha indotto i paesi dell'area dell'euro a intervenire con azioni di bilancio espansive. In dicembre, il Consiglio della UE ha approvato un piano di sostegno macroeconomico (European Economic Recovery Plan) che richiedeva interventi per un importo complessivo pari all'1,5 per cento del prodotto della UE, di cui circa un quinto a carico del bilancio comunitario. Sulla base delle stime della Commissione rese note in maggio, le misure complessivamente adottate dai paesi dell'area ammontano all'1,1 per cento del PIL nel 2009 e allo 0,8 nel 2010.

*Oltre ad auspicare interventi differenziati sulla base delle specificità di ciascun paese in termini di impatto della crisi e di situazione dei conti pubblici, il Consiglio sottolineava l'opportunità di attuare misure temporanee e mirate, volte a sostenere le categorie più deboli e le aree dove maggiore è la risposta all'azione pubblica. Il Consiglio evidenziava inoltre che un più intenso coordinamento consentirebbe ai singoli paesi di beneficiare di esternalità positive e di disincentivare comportamenti opportunistici.*

In Spagna gli interventi anticrisi sono iniziati nell'aprile del 2008; gli altri paesi dell'area hanno introdotto o annunciato misure a sostegno dell'economia dalla fine dello stesso anno.

Relativamente alle principali economie (Germania, Francia, Italia, Spagna), si riscontrano ampie differenze nell'entità degli interventi. La Germania ha approvato misure che comportano per il biennio 2009-2010 un aumento del disavanzo di circa 3,5 punti percentuali del PIL, ripartito in maniera sostanzialmente uniforme nei due anni. Gli interventi decisi in Francia e in Spagna interessano prevalentemente il 2009 e determinano un peggioramento del saldo di bilancio rispettivamente di circa tre quarti di punto e di oltre due punti del prodotto (quest'ultima valutazione non tiene conto delle ulteriori misure annunciate a metà maggio del 2009 dal governo spagnolo). Sulla base delle stime ufficiali le misure anticrisi approvate dal Governo italiano non hanno effetti sull'indebitamento netto (cfr. il paragrafo del capitolo 13: *La politica di bilancio per il 2009 e per il medio termine*), anche in connessione con i vincoli posti dall'elevato debito pubblico del Paese.

*Gli interventi tendono ad avere carattere temporaneo in tutti i paesi, sebbene in Germania non sia trascurabile la presenza di misure permanenti. Tutti i maggiori paesi dell'area prevedono misure a*

*sostegno delle fasce della popolazione più colpite dalla crisi, prevalentemente mediante sgravi fiscali e attività di riqualificazione professionale. Larga parte delle risorse viene inoltre destinata a investimenti pubblici e a settori strategici per la crescita economica, con il potenziamento o la rimodulazione dei programmi di investimento in infrastrutture. Infine, in alcuni paesi sono stati adottati interventi di carattere settoriale, in particolare in favore dei settori automobilistico e dell'edilizia.*

*Diversamente dagli altri paesi dell'area, la politica discrezionale dell'Irlanda risulta sostanzialmente restrittiva. Considerando le azioni intraprese dal governo a partire dal luglio scorso, gli interventi determinano una riduzione del disavanzo di bilancio nel 2009 di 4,1 punti percentuali del PIL: si tratta dell'effetto netto di misure volte a limitare il deterioramento dei conti pubblici (-4,6 punti) e a sostenere le fasce più deboli della popolazione (0,5 punti percentuali).*

È importante per la sostenibilità di lungo periodo delle finanze pubbliche che le misure di sostegno alla congiuntura vengano al più presto accompagnate da piani di rientro dei disavanzi che riportino rapidamente il debito pubblico di ciascun paese almeno ai livelli precedenti la crisi. Questa può essere l'occasione per attuare riforme strutturali in linea con la strategia di Lisbona, che favoriscano la crescita economica e contengano l'aumento della spesa nel più lungo termine. Quest'ultimo obiettivo assume particolare rilevanza dati gli effetti attesi dall'invecchiamento della popolazione. Nelle stime della Commissione europea dello scorso aprile, gli andamenti demografici previsti determinano nei paesi dell'area un incremento medio della spesa pubblica di oltre 5 punti percentuali del PIL tra il 2007 e il 2060.