

## 6. LE POLITICHE DI BILANCIO

Nel 2009 si è assistito a un drammatico deterioramento delle finanze pubbliche nell'area dell'euro, indotto dalla crisi e dalle misure discrezionali messe in campo dai governi per contrastarla. L'evoluzione dei conti pubblici è stata particolarmente critica in Grecia; difficoltà sono emerse anche in Irlanda, Spagna e Portogallo. Con il consolidarsi della ripresa, la politica di bilancio dovrà essere orientata a ridurre rapidamente i disavanzi e ripristinare condizioni di sostenibilità delle finanze pubbliche.

*Le politiche e i risultati di bilancio nel 2009.* – Nell'area dell'euro l'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche è più che triplicato rispetto al 2008, passando dal 2,0 al 6,3 per cento del PIL (tav. 6.1). L'aumento riflette per circa 1,3 punti percentuali la reazione delle politiche di bilancio alla crisi, che ha assunto entità maggiore nei paesi in cui il rapporto fra il debito e il prodotto nel 2007 era inferiore alla media (tav. 6.2; fig. 6.1).

Tavola 6.1

Indebitamento netto e debito delle Amministrazioni pubbliche (in percentuale del PIL)								
PAESI	Indebitamento netto				Debito			
	2008	2009	2010 (1)	2011 (1)	2008	2009	2010 (1)	2011 (1)
Germania	0,0	3,3	5,0	4,7	66,0	73,2	78,8	81,6
Francia	3,3	7,5	8,0	7,4	67,5	77,6	83,6	88,6
Italia	2,7	5,3	5,3	5,0	106,1	115,8	118,2	118,9
Spagna	4,1	11,2	9,8	8,8	39,7	53,2	64,9	72,5
Paesi Bassi	-0,7	5,3	6,3	5,1	58,2	60,9	66,3	69,6
Belgio	1,2	6,0	5,0	5,0	89,8	96,7	99,0	100,9
Austria	0,4	3,4	4,7	4,6	62,6	66,5	70,2	72,9
Grecia	7,7	13,6	9,3	9,9	99,2	115,1	124,9	133,9
Finlandia	-4,2	2,2	3,8	2,9	34,2	44,0	50,5	54,9
Portogallo	2,8	9,4	8,5	7,9	66,3	76,8	85,8	91,1
Irlanda	7,3	14,3	11,7	12,1	43,9	64,0	77,3	87,3
Slovacchia	2,3	6,8	6,0	5,4	27,7	35,7	40,8	44,0
Lussemburgo	-2,9	0,7	3,5	3,9	13,7	14,5	19,0	23,6
Slovenia	1,7	5,5	6,1	5,2	22,6	35,9	41,6	45,4
Cipro	-0,9	6,1	7,1	7,7	48,4	56,2	62,3	67,6
Malta	4,5	3,8	4,3	3,6	63,7	69,1	71,5	72,5
Area euro								
Commissione europea	2,0	6,3	6,6	6,1	69,4	78,7	84,7	88,5
Programmi di stabilità	–	6,3	6,7	5,2	–	78,7	83,9	86,5
FMI	–	6,3	6,8	6,1	–	78,3	84,1	88,1

Fonte: per i dati relativi ai singoli paesi, Commissione europea, *Spring Forecast* (maggio 2010). Per le medie relative all'area dell'euro: Commissione europea, *Spring Forecast* (maggio 2010); elaborazioni su dati degli aggiornamenti dei programmi di stabilità; FMI, *World Economic Outlook* (aprile 2010).  
(1) Previsioni.

Tavola 6.2

La risposta alla crisi nei paesi dell'area: effetti sulle finanze pubbliche nel 2009 (in percentuale del PIL)			
PAESI	Sostegno al sistema finanziario		Sostegno all'economia
	Impatto sul disavanzo	Impatto sul debito	Impatto sul disavanzo
Germania	0,1	4,1	1,8
Francia	-0,1	0,3	1,1
Italia	0,0	0,3	0,0
Spagna	-0,1	1,8	2,3
Paesi Bassi	0,3	10,1	1,0
Belgio	0,1	6,2	0,5
Austria	0,0	2,0	1,5
Grecia	0,0	0,0	1,3
Finlandia	0,0	0,0	2,0
Portogallo	0,0	0,0	0,8
Irlanda	2,3	3,2	0,7
Slovacchia	0,0	0,0	0,0
Lussemburgo	0,2	6,6	1,8
Slovenia	0,0	0,0	1,5
Cipro	0,0	0,0	1,5
Malta	0,0	0,0	0,0
<b>Area euro</b>	<b>0,1</b>	<b>2,4</b>	<b>1,2</b>

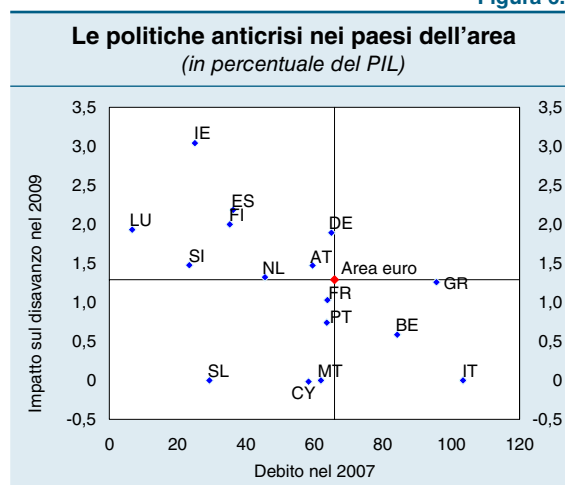
Fonte: per le misure di sostegno al sistema finanziario, Eurostat; per il sostegno all'economia, elaborazioni su dati Commissione europea (raccomandazione per l'opinione del Consiglio sull'aggiornamento del programma di stabilità di ciascun paese).

I risultati sono stati di gran lunga peggiori degli obiettivi indicati nei programmi di stabilità presentati fra la fine del 2008 e l'inizio del 2009, in base ai quali il disavanzo medio dei paesi dell'area sarebbe dovuto aumentare di 1,9 punti percentuali del PIL. Lo scostamento è imputabile all'evoluzione della congiuntura (il prodotto è diminuito del 4,1 per cento, contro l'1,2 previsto nei programmi) e alle misure decise in corso d'anno.

*I governi hanno contrastato gli effetti della crisi con interventi volti a stabilizzare il sistema finanziario e con misure di sostegno all'economia, concertate nell'ambito dell'European Economic Recovery Plan (cfr. il capitolo 6: Le politiche di bilancio nella Relazione sull'anno 2008). Il primo tipo di interventi ha inciso sul debito del 2009 per 2,4 punti di PIL e sull'indebitamento netto per 0,1 punti; i pacchetti di stimolo all'economia hanno peggiorato il disavanzo per 1,2 punti (l'impatto sul debito dovrebbe essere dello stesso ordine di grandezza).*

A fronte di una lieve riduzione della spesa per interessi, il saldo primario è divenuto negativo per 3,5 punti di PIL (nel 2008 si era registrato un avanzo pari all'1,0 per cento); il peggioramento è dovuto soprattutto alla crescita della spesa primaria (di circa 4,1 punti, al 47,9 per cento del PIL). Nelle stime della Commissione europea l'indebitamento netto strutturale (ossia corretto per gli effetti del ciclo e delle misure temporanee) è aumentato al 4,7 per cento del PIL (dal 2,8 del 2008).

Figura 6.1



Fonte: elaborazioni su dati Eurostat e Commissione europea.

Il disavanzo è salito all'11,2 per cento del PIL in Spagna (dal 4,1 per cento nel 2008; tav. 6.1), al 7,5 per cento in Francia (dal 3,3 nel 2008) e al 3,3 per cento in Germania (da un bilancio in pareggio nel 2008). I pacchetti di stimolo all'economia hanno contribuito rispettivamente per 2,3, 1,1 e 1,8 punti percentuali.

*In Spagna la crisi ha avuto effetti particolarmente repentini e ampi, con pesanti ricadute sul mercato del lavoro e sui conti pubblici. Le misure di sostegno, in larga parte definite nel Piano per lo stimolo dell'economia e dell'occupazione (Plan E) della fine del 2008, sono state le più rilevanti fra i paesi dell'area dell'euro in termini di incremento del disavanzo nel 2009. Sono stati disposti sgravi fiscali riguardanti l'imposta personale sui redditi e l'acquisto di abitazioni, la soppressione dell'imposta sul patrimonio, la riduzione permanente dell'aliquota d'imposta sulle società, la rimodulazione dei rimborsi IVA. Dal lato delle spese, sono stati attuati interventi a sostegno dell'occupazione e del rilancio degli investimenti pubblici, in particolare per il riammodernamento e la realizzazione di infrastrutture comunali.*

*Anche il governo francese è intervenuto a sostegno dell'economia sin dalla fine del 2008. Rispetto agli altri principali paesi dell'area, l'azione della Francia si è contraddistinta per una maggiore incidenza dei provvedimenti in favore delle imprese (accelerazione dei rimborsi fiscali, incentivi per il settore automobilistico) e per il rilancio degli investimenti pubblici; una parte meno rilevante delle misure ha riguardato il sostegno diretto all'occupazione e al reddito delle famiglie (esonero temporaneo dal versamento di oneri contributivi per gli assunti nelle imprese con meno di dieci dipendenti, bonus a favore delle famiglie meno abbienti).*

*La risposta del governo tedesco alla crisi ha preso avvio nel novembre del 2008 ed è divenuta più incisiva nel corso del 2009 (con le misure adottate a gennaio e con quelle dello scorso dicembre, con effetti nel 2010). Gli interventi hanno riguardato prevalentemente le entrate, con sgravi fiscali e contributivi a favore di famiglie e imprese (interventi sull'imposta personale sul reddito, sull'imposta societaria, su quella di successione e sull'IVA, nonché riduzione dell'aliquota del contributo al servizio sanitario). Dal lato delle spese, le misure principali hanno interessato gli investimenti pubblici (per migliorare le infrastrutture sia di trasporto sia sociali degli enti locali, per stimolare l'efficienza energetica e la diffusione della banda larga) e il sostegno del reddito, dei consumi e dell'occupazione (sussidi per i figli a carico, bonus per la rottamazione degli autoveicoli, politiche attive del lavoro).*

Fra le altre economie dell'area, il deterioramento dei conti pubblici è stato significativo in Irlanda. Il rapporto fra indebitamento netto e prodotto è cresciuto di circa 7 punti per il secondo anno consecutivo, portandosi al 14,3 per cento (il livello più elevato dell'intera area); il peggioramento è attribuibile agli effetti di una recessione particolarmente severa (il PIL è diminuito del 10,1 per cento fra il 2007 e il 2009, contro il 3,5 per cento della media dell'area) e, per circa un terzo, agli interventi di sostegno al sistema finanziario. In Portogallo l'indebitamento netto è peggiorato di quasi 7 punti di prodotto, al 9,4 per cento del PIL; l'azione di sostegno all'economia vi ha contribuito in minima parte.

L'evoluzione dei conti pubblici è stata molto sfavorevole per la Grecia, dove l'indebitamento netto è aumentato di circa 6 punti di prodotto nel 2009, di cui circa 1,3 imputabili alle politiche di sostegno all'economia. Il marcato deterioramento dei conti pubblici è emerso con ritardo: nel gennaio dello scorso anno il governo greco stimava per il 2009 un indebitamento netto pari al 3,7 per cento del PIL; nel successivo mese di ottobre il nuovo esecutivo apportava revisioni considerevoli, stimando un disavanzo del 12,5 per cento; infine, nell'aprile scorso è stato notificato un indebitamento pari al 13,6 per cento del PIL. L'Eurostat ha tuttavia espresso riserve sul dato notificato dalle autorità greche, ritenendo necessari alcuni approfondimenti e segnalando la possibilità di ulteriori correzioni dell'ordine di mezzo punto percentuale. L'incertezza sulle prospettive delle finanze pubbliche ha determinato un notevole rialzo dei rendimenti sui titoli del debito pubblico greco, soprattutto a partire dalla fine del 2009.

*Le revisioni hanno interessato anche i dati di consuntivo relativi al 2008: in particolare l'indebitamento netto, che era indicato dal governo al 3,7 per cento del PIL nel gennaio dello scorso anno, è stato rivisto al rialzo al 7,7 per cento del PIL nella notifica dell'ottobre del 2009.*

In tutti i paesi dell'area, a eccezione della Finlandia e del Lussemburgo, il disavanzo del 2009 è risultato superiore alla soglia del 3 per cento del PIL.

Nel 2009 il rapporto tra il debito e il PIL è aumentato di 9,3 punti nella media dell'area, al 78,7 per cento. La maggioranza dei paesi non rispetta la soglia di riferimento indicata nel Trattato sull'Unione europea.

*L'incidenza del debito sul prodotto è cresciuta di oltre 20 punti in Irlanda (al 64 per cento), di quasi 16 in Grecia (al 115,1 per cento), di oltre 13 in Spagna e in Slovenia (rispettivamente al 53,2 e al 35,9 per cento) e di oltre 10 punti in Francia e in Portogallo (rispettivamente al 77,6 e al 76,8 per cento).*

*Anche i dati sul debito greco sono stati rivisti significativamente nel corso del 2009: a gennaio il debito era stimato dal governo pari al 96,3 per cento del PIL per il 2009 (al 94,6 per il consuntivo del 2008); nella notifica di ottobre il dato era innalzato al 112,6 per cento (al 99,2 per il 2008); nella notifica dello scorso aprile il debito per il 2009 è stato indicato al 115,1 per cento (non vi erano revisioni per il 2008). L'analisi in corso da parte dell'Eurostat, che ha espresso riserve sul dato comunicato in aprile, potrebbe determinare una revisione al rialzo fra i 5 e i 7 punti.*

*Le prospettive per il medio-lungo termine.* – Nell'ottobre del 2009, con il manifestarsi dei primi sintomi di ripresa, il Consiglio della UE ha delineato una strategia di rientro dalle politiche di bilancio espansive, sollecitando l'adozione da parte degli Stati membri di misure di risanamento tempestive, ambiziose e orientate al medio-lungo termine. Compatibilmente con il miglioramento del quadro congiunturale, il Consiglio ha auspicato che in linea generale: (a) il risanamento dei conti pubblici inizi entro il 2011; (b) in ciascun anno la correzione sia maggiore, in termini strutturali, dello 0,5 per cento del prodotto; (c) il percorso di rientro sia suffragato da riforme tese a rafforzare il contesto istituzionale delle politiche di bilancio e a irrobustire le potenzialità di crescita dell'economia.

*Nelle raccomandazioni rivolte fra il dicembre del 2009 e il febbraio del 2010 ai paesi allora sottoposti alla Procedura per i disavanzi eccessivi, il Consiglio della UE ha differenziato il percorso temporale per ricondurre il disavanzo entro la soglia del 3 per cento e l'entità della correzione annua in relazione alle specifiche condizioni nazionali. In particolare, il Consiglio ha richiesto che il consolidamento inizi nel 2010 in Francia, Italia, Spagna, Belgio, Grecia, Irlanda, Portogallo, Slovacchia, Slovenia e Malta, nel 2011 nei rimanenti paesi dell'area dell'euro. Il Consiglio ha fissato come termine per porre fine al disavanzo eccessivo: il 2011 per Malta; il 2012 per l'Italia, il Belgio e la Grecia; il 2013 per gli altri paesi (tranne l'Irlanda, per la quale il termine indicato è il 2014). L'aggiustamento strutturale medio annuo richiesto è superiore a: 3 punti di PIL per la Grecia (3,5 nel primo biennio, 2,5 nell'anno successivo); 2 punti per l'Irlanda; 1,5 per la Spagna; 1,25 per il Portogallo; 1 punto per la Francia e la Slovacchia; 0,75 per i Paesi Bassi, il Belgio, l'Austria, la Slovenia e Malta; 0,5 per la Germania e l'Italia.*

Le misure delineate dai governi negli aggiornamenti dei programmi di stabilità segnalano un quadro differenziato: in alcuni paesi nel 2010 permarrà un orientamento espansivo delle politiche di bilancio, seguito da sforzi ambiziosi di risanamento (è questo il caso della Germania e della Francia); in altri paesi il consolidamento sarebbe anticipato già all'anno in corso (come in Spagna; cfr. il riquadro: *La situazione delle finanze pubbliche nei paesi avanzati*, in *Bollettino economico*, n. 60, 2010).

*Sulla base dei programmi di stabilità nel complesso dell'area il disavanzo crescerebbe di ulteriori 0,4 punti nel 2010 (al 6,7 per cento del PIL), per poi ridursi di 1,4 punti in media l'anno nel biennio*

2011-12. Il rapporto fra debito e PIL continuerebbe invece a crescere durante l'intero triennio 2010-12, per complessivi 8,6 punti (di cui 5,2 nell'anno in corso).

Gli aggiornamenti ai programmi di stabilità sono stati esaminati dalla Commissione europea fra il febbraio e l'aprile del 2010. Secondo la Commissione, i percorsi di rientro tracciati dai principali paesi dell'area dell'euro sono in linea con la strategia definita dal Consiglio nell'ottobre del 2009. Tuttavia, gli obiettivi indicati nei programmi scontano previsioni relativamente ottimistiche sull'evoluzione della congiuntura nonché l'adozione, a partire dal 2011, di misure correttive significative che devono ancora essere specificate in dettaglio.

Nel mese di maggio la Commissione europea ha aggiornato le sue previsioni per il prossimo biennio. Nel 2010 l'indebitamento netto nell'area dell'euro crescerebbe di 0,3 punti (di cui 0,2 spiegati dall'aumento della spesa per interessi), in linea con le indicazioni dei programmi di stabilità; il debito crescerebbe di 6 punti, poco più di quanto indicato nei documenti governativi. Per il 2011, a politiche di bilancio invariate, la Commissione stima una riduzione del disavanzo di 0,5 punti di PIL, nonostante una crescita di ulteriori 0,2 punti della spesa per interessi; l'incidenza del debito salirebbe di 3,8 punti.

In Grecia la criticità della situazione delle finanze pubbliche ha indotto ad avviare il risanamento nel 2010. Per contribuire ad arginare le tensioni sul mercato dei titoli di Stato (cfr. il capitolo 2: *I mercati finanziari e valutari*), il governo ha adottato misure progressivamente più severe nel corso degli ultimi mesi, con un impatto stimato in oltre 7 punti di prodotto dal 2010, ulteriori 4 punti dal 2011 e 2 punti aggiuntivi all'anno fino al 2013. La correzione dei conti pubblici rappresenta il presupposto per l'azione di sostegno finanziario congiunta da parte degli altri paesi dell'area e dell'FMI.

*L'aggiornamento del Programma di stabilità del mese di gennaio delineava un percorso di risanamento basato sull'inasprimento delle entrate e, in minore misura, sul contenimento della spesa corrente, che avrebbe ridotto il disavanzo di 4 punti di prodotto nel 2010 (cfr. il riquadro: La situazione delle finanze pubbliche nei paesi avanzati, in Bollettino economico, n. 60, 2010).*

*Il 16 febbraio il Consiglio della UE indicava una lista specifica di misure che la Grecia avrebbe dovuto adottare entro il 2012. In febbraio e in marzo il governo varava pertanto una nuova manovra restrittiva, divisa in proporzioni uguali fra incrementi permanenti di entrate e tagli di spesa.*

*A fronte del riacutizzarsi delle tensioni sui mercati finanziari, il 25 marzo i Capi di Stato e di governo dei paesi dell'area dell'euro hanno definito un meccanismo di finanziamento attivabile in caso di insufficiente provvista di fondi da parte di uno degli Stati membri. Il meccanismo prevede che, su richiesta del paese in difficoltà, siano attivati una serie di prestiti bilaterali da parte degli altri membri dell'area, per importi proporzionali alla quota di ciascuno nel capitale della BCE. Il meccanismo, che si affianca all'assistenza finanziaria dell'FMI, è adottato con decisione presa all'unanimità, a condizione che il paese sottoscriva un programma di risanamento e di sviluppo credibile, sulla base di una valutazione della Commissione europea e della BCE. L'11 aprile i Ministri finanziari dell'area dell'euro hanno specificato che, nel caso della Grecia: il programma di finanziamento ha durata triennale; gli Stati membri forniscono un contributo di 30 miliardi nel primo anno; gli interessi praticati sono pari a un tasso base più uno spread di 300 o 400 punti base a seconda della scadenza; è applicata una commissione una tantum pari a 50 punti base. Il 23 aprile la Grecia ha chiesto ufficialmente il sostegno finanziario dell'FMI e dei paesi dell'area dell'euro.*

*Il 2 maggio le autorità greche hanno concordato con la Commissione europea, la BCE e l'FMI un ambizioso programma di risanamento e di sviluppo che prospetta una correzione crescente dei conti pubblici, da 2,5 punti percentuali del PIL nel 2010 fino a 11 punti nel 2013. Il documento specifica una serie di misure permanenti, bilanciate fra tagli di spesa e incrementi di entrate, che dovrebbero riportare il disavanzo al di sotto del 3 per cento del PIL dal 2014 (e ridurre l'incidenza del debito dal 2013). Gli interventi principali mirano a ridurre gli stipendi e le assunzioni nel settore pubblico, la spesa per pensioni, i consumi intermedi e i trasferimenti alle imprese pubbliche e, dal lato delle entrate, a inaspri-*

*re la tassazione in materia di IVA e accise. L'attuazione del piano sarà sottoposta a un monitoraggio trimestrale da parte dell'FMI, della BCE e della Commissione europea. Contestualmente alla presentazione del piano da parte del governo greco, i Ministri finanziari hanno deciso di attivare prestiti bilaterali per 80 miliardi in tre anni (di cui 30 per l'anno in corso). A tali risorse si aggiungono quelle messe a disposizione dall'FMI, pari a 30 miliardi.*

Per evitare il diffondersi ad altri paesi membri delle difficoltà finanziarie della Grecia e salvaguardare la solidità complessiva dei mercati dell'area, il 10 maggio il Consiglio della UE ha definito un ampio piano di sostegno finanziario (cfr. il capitolo 2: *I mercati finanziari e valutari*). Le misure concordate mobilitano risorse per circa 500 miliardi, che si aggiungerebbero ai prestiti concessi dall'FMI. Contestualmente la BCE ha avviato un programma di acquisto di titoli di Stato e obbligazioni private di paesi dell'area dell'euro (cfr. il capitolo 7: *La politica monetaria comune*).

*Il Consiglio della UE ha istituito un meccanismo di stabilizzazione finanziaria con una dotazione di 60 miliardi di euro, che sarebbe attivato nel quadro di un'azione congiunta con l'FMI e sotto il vincolo del rispetto di rigorose condizioni per le politiche economiche dei paesi beneficiari. I paesi membri si sono inoltre impegnati a costituire una società veicolo, finanziata pro quota e in modo coordinato, che fornirebbe ulteriori 440 miliardi nell'arco di un triennio. Secondo il Consiglio, le risorse messe a disposizione dall'FMI ammonterebbero almeno alla metà del contributo europeo di volta in volta erogato.*

Per ristabilire la fiducia degli investitori occorre che i paesi dell'area segnalino in modo forte e coordinato di essere in grado di rimettere in ordine le proprie finanze pubbliche. Per essere efficace e duratura, la strategia di consolidamento dovrebbe attribuire un ruolo preminente al contenimento della spesa, la cui incidenza sul prodotto è ai livelli massimi dall'avvio dell'Unione economica e monetaria.

In una comunicazione rivolta lo scorso 12 maggio alle principali istituzioni europee, la Commissione ha presentato un insieme di proposte volte a rafforzare i meccanismi di coordinamento delle politiche economiche. Si mira a rendere più efficace la sorveglianza multilaterale degli andamenti macroeconomici e ad allineare la discussione dei programmi di stabilità e convergenza con quella dei programmi nazionali di riforma, collocandole in una fase preliminare rispetto alla definizione delle politiche di bilancio nazionali. La Commissione ha anche formulato alcune proposte dirette a rafforzare il Patto di stabilità e crescita e la Procedura per i disavanzi eccessivi, fra cui quella di imporre depositi fruttiferi ai paesi che non osservano una condotta di bilancio prudente in fasi congiunturali favorevoli e quella di rendere più stringenti le regole sul debito. I paesi sono invitati inoltre ad accrescere la coerenza tra le regole e le istituzioni di bilancio nazionali e l'assetto definito a livello europeo.