

5 LA FINANZA PUBBLICA

I dati infra-annuali relativi ai singoli paesi in generale confermano le previsioni della Commissione europea sui conti pubblici nel 2005, che indicano un rapporto fra disavanzo pubblico e PIL nell'area dell'euro sostanzialmente invariato rispetto all'anno precedente. La politica di bilancio sarà lievemente restrittiva. Se il deludente andamento delle finanze pubbliche in numerosi paesi è parzialmente imputabile alle condizioni economiche meno favorevoli del previsto, esso riflette anche l'insufficienza degli sforzi di risanamento compiuti. Preoccupano in particolar modo gli squilibri di bilancio dei cinque paesi attualmente sottoposti alla procedura per i disavanzi eccessivi. Le attuali prospettive per le finanze pubbliche fanno ritenere che anche nel 2006 il rapporto tra disavanzo e PIL dell'area nel suo complesso e quello di numerosi paesi a essa appartenenti si manterranno su livelli prossimi o superiori al 3 per cento e nettamente superiori agli obiettivi fissati nei programmi di stabilità. Le manovre di bilancio per il 2006 dovrebbero accelerare il passo del consolidamento fiscale per giungere a una correzione degli attuali squilibri entro tempi ragionevoli. In questo contesto, è importante ribadire la necessità di applicare in modo rigoroso e coerente il Patto di stabilità e crescita nella sua versione modificata, al fine di perseguire una disciplina di bilancio e finanze pubbliche sostenibili.

PROSPETTIVE PER LA FINANZA PUBBLICA NEL 2005

Le informazioni più recenti fornite dai governi dei diversi paesi sugli andamenti e sulle misure di finanza pubblica non sono armonizzate, date le differenze in termini di copertura e di definizione fra i dati nazionali. A questo stadio pertanto è possibile formulare una valutazione solo indicativa delle prospettive a breve termine dei conti pubblici nell'area dell'euro. Gli ultimi dati armonizzati per l'area dell'euro sono le previsioni pubblicate in primavera dalla Commissione europea (presentate nel numero di giugno 2005 di questo Bollettino) e i dati trimestrali relativi al primo trimestre dell'anno (pubblicati nella sezione *Statistiche dell'area dell'euro* in questo numero del Bollettino).

I dati infra-annuali disponibili per i singoli paesi confermano sostanzialmente le previsioni sui conti pubblici per il 2005. In particolare, risulta ormai chiaro che la maggior parte dei paesi mancherà gli obiettivi fissati negli aggiornamenti dei programmi di stabilità predisposti alla fine del 2004, in taluni casi con uno scostamento rilevante. Diversi paesi registreranno presumibilmente un disavanzo, che nel caso di Germania, Grecia, Francia, Italia e Portogallo potrebbe sfiorare, o persino superare, il limite massimo del 3 per cento del PIL. Anziché diminuire, come inizialmente previsto dai piani di bilancio degli Stati membri, nel 2005 il rapporto fra disavanzo e PIL nell'area dell'euro risulterebbe sostanzialmente invariato rispetto all'anno precedente, a circa il 2,7 per cento. L'orientamento della politica di bilancio nel 2005 dovrebbe risultare lievemente più restrittivo, in contrasto con il consolidamento previsto a livello aggregato.

Il rapporto debito/PIL dell'area dell'euro potrebbe aumentare per il terzo anno consecutivo. Dei sette paesi che registrano un rapporto fra debito pubblico e PIL superiore al valore di riferimento del 60 per cento, solo il Belgio evidenzierà una riduzione apprezzabile dell'incidenza del debito. Questo rapporto aumenterà in Italia, dopo aver mostrato una graduale tendenza discendente, e in Portogallo, dove l'incremento potrebbe essere significativo (cfr. il riquadro *Andamento recente dei differenziali di rendimento sui titoli di Stato nei paesi dell'area dell'euro* in questo numero del Bollettino).

L'evoluzione sfavorevole dei conti pubblici è particolarmente preoccupante nei paesi che si trovano in una situazione di disavanzo eccessivo. In seguito alla decisione di fine luglio del Consiglio concernente l'esistenza di un disavanzo eccessivo in Italia e alla raccomandazione formulata nello stesso mese dalla Commissione di avviare una procedura nei confronti del Portogallo, il numero dei paesi attualmente sottoposti a una procedura per i disavanzi eccessivi è salito a cinque (con

Germania, Grecia e Francia). Tutti questi paesi subiscono attualmente pressioni di bilancio, che stanno sospingendo i rispettivi disavanzi al di sopra degli obiettivi inizialmente fissati. Questi sconfinamenti, in parte imputabili al deludente contesto economico, denunciano altresì la portata insufficiente dell'azione di consolidamento fiscale.

In Germania, dove la strategia di risanamento è fortemente incentrata sul contenimento della spesa a tutti i livelli dell'amministrazione pubblica, il possibile scostamento dall'obiettivo di disavanzo potrebbe attribuirsi principalmente alla riduzione delle entrate dovuta agli andamenti macroeconomici meno favorevoli rispetto alle proiezioni iniziali. Inoltre, la spesa sociale rischia di superare gli obiettivi programmati. L'incertezza sui risultati di bilancio è accresciuta dalle decisioni dell'Eurostat non ancora formalizzate circa le misure di bilancio temporanee. Considerato che l'obiettivo di bilancio della Germania per quest'anno non lasciava pressoché alcun margine di sicurezza, questi andamenti rischiano di compromettere seriamente la correzione del disavanzo eccessivo nel 2005.

L'articolata strategia di bilancio adottata dalle autorità greche – tesa a riportare il disavanzo al di sotto del 3 per cento del PIL nel 2006 e comprendente la legge finanziaria e il pacchetto di misure aggiuntivo varato in marzo in ottemperanza alle raccomandazioni del Consiglio – poggia principalmente sul contenimento sia della spesa per investimenti, sia dei consumi collettivi. Vi sono tuttavia indicazioni di uno scostamento dagli obiettivi di bilancio, riconducibile all'eccessivo ottimismo delle iniziali proiezioni di crescita, agli sconfinamenti della spesa (in particolare per le retribuzioni del settore pubblico) e alla riduzione del gettito (connessa soprattutto alle entrate incerte di un condono fiscale). Non sono inoltre previste misure strutturali per affrontare le problematiche relative all'invecchiamento della popolazione.

In Francia, una strategia di finanza pubblica minimalista fa affidamento principalmente sulle entrate *una tantum* provenienti dall'integrazione di diversi trattamenti previdenziali nel sistema pensionistico generale. La deludente dinamica di crescita e la riduzione del gettito sollevano interrogativi circa il conseguimento dell'obiettivo del 3 per cento per il disavanzo del 2005. Una potenziale fonte di rischio origina altresì dagli attuali andamenti della spesa, in particolare, dalle retribuzioni dei lavoratori dipendenti e dalle prestazioni sociali, poiché in passato le misure di controllo in questi ambiti non si sono dimostrate pienamente efficaci.

In primavera il governo italiano ha rivisto drasticamente al rialzo le previsioni di disavanzo, indicando che nel 2005 il rapporto tra quest'ultimo e il PIL avrebbe superato il valore di riferimento del 3 per cento. La revisione fa seguito a una correzione verso il basso delle proiezioni macroeconomiche, da uno scenario di crescita prossima a quella di lungo periodo a uno di crescita nulla. Inoltre, la strategia di fondo per la finanza pubblica, basata soprattutto sul contenimento della spesa, non si è dimostrata pienamente efficace, con un possibile sconfinamento in particolare sul fronte della sanità. Il rapido venir meno degli effetti legati alle misure temporanee degli anni precedenti ha contribuito ad accelerare il deterioramento della posizione di bilancio. Motivo di preoccupazione è la divergenza persistente fra il disavanzo calcolato sulla base del criterio di cassa e quello calcolato secondo il principio di competenza, peraltro evidente nelle discrepanze fra il disavanzo e l'aumento del livello del debito. Riguardo alla procedura di disavanzo eccessivo, il governo italiano si è impegnato ad attuare una rigorosa disciplina di bilancio nella restante parte dell'anno, prefiggendosi di correggere il disavanzo eccessivo nel 2007.

In Portogallo, la strategia di bilancio adottata dal governo con la legge finanziaria per il 2005 e il pacchetto aggiuntivo di giugno si incentra principalmente sul contenimento della spesa (comprese le retribuzioni del settore pubblico) e su un lieve incremento delle entrate. In primavera il nuovo

governo ha avviato una drastica revisione al rialzo dell'obiettivo per il disavanzo del 2005 annunciato nel precedente programma di stabilità. Alla base della revisione vi sono un andamento della crescita molto meno favorevole e la decisione del nuovo governo di abbandonare le misure *una tantum* che negli anni precedenti avevano contribuito a contenere i disavanzi. L'obiettivo di riportare il disavanzo al di sotto del 3 per cento del PIL è fissato per il 2008. Sussiste tuttavia una notevole incertezza riguardo agli esiti del pacchetto di misure concernenti le entrate e la spesa, nonché all'efficacia dei controlli sulla spesa, risultati alquanto deboli in passato.

Visti questi squilibri è imperativo che nella parte restante dell'anno tutti i paesi interessati pongano in essere un'attenta politica di bilancio. Alcuni hanno già applicato ulteriori provvedimenti (Grecia e Portogallo), mentre la Francia ha dichiarato che, se necessario, saranno intraprese azioni aggiuntive, eventualmente tramite misure *una tantum* o il congelamento della spesa. I governi dovrebbero essere pronti ad adottare ulteriori interventi correttivi in caso di un'evoluzione preoccupante dei conti pubblici. Specie nei paesi vicini a un appuntamento elettorale, le considerazioni d'ordine politico non dovrebbero distogliere le autorità governative dall'applicazione di un'appropriata azione di bilancio.

PIANI DI BILANCIO PER IL 2006

Nella maggior parte degli Stati membri sono in preparazione le linee guida dei bilanci per il 2006. Le prospettive attuali a livello di area indicano solo un limitato miglioramento dei conti pubblici, e al momento sembra che anche nel 2006 i rapporti tra disavanzi e PIL continueranno ad attestarsi su livelli prossimi o superiori al 3 per cento, sia nell'area che in diversi Stati membri. Sebbene tale quadro rifletta la mancanza di ambizione che continua a caratterizzare le strategie di risanamento adottate da diversi paesi, l'impostazione di tali strategie è generalmente adeguata. Conforta l'intenzione espressa da numerosi Stati membri di voler operare interventi strutturali dal lato della spesa, anziché imporre aumenti delle imposte. Inoltre, alcuni paesi che in passato hanno fatto ampio ricorso a misure temporanee intendono ora attuare interventi a carattere strutturale e permanente.

In questo contesto è importante ribadire la necessità di applicare in modo rigoroso e coerente le procedure riviste del Patto di stabilità e crescita, che forniscono un quadro idoneo al perseguimento della disciplina fiscale e di finanze pubbliche sostenibili. È fondamentale che i paesi intraprendano le azioni necessarie a correggere i disavanzi eccessivi, conformemente agli impegni assunti, e compiano ulteriori progressi verso solide posizioni di bilancio nel medio periodo. Una tempestiva e piena attuazione degli impegni di risanamento e delle procedure del Patto migliorerà in modo credibile la sostenibilità delle finanze pubbliche e rafforzerà la fiducia degli investitori e dei consumatori nell'economia (cfr. l'articolo *La riforma del patto di stabilità e crescita* nel numero di agosto del 2005 di questo Bollettino).

Per quanto concerne le procedure di disavanzo eccessivo in corso, Germania e Francia sono tenute a correggere i rispettivi disavanzi eccessivi nel 2005 e la Grecia nel 2006, conformemente alle raccomandazioni e alle decisioni adottate dal Consiglio nei loro confronti. I governi devono essere pronti a intraprendere tutte le azioni necessarie a correggere il proprio disavanzo eccessivo entro i termini stabiliti. Se non dovessero riuscirci, il Patto dispone che venga valutata l'eventualità di passare alla fase successiva della procedura. La scadenza del 2007 per la correzione del disavanzo eccessivo dell'Italia e soprattutto quella del 2008 proposta per il Portogallo riflettono un'applicazione molto flessibile del Patto nella sua nuova versione; tali scadenze infatti sono state prolungate di uno e due anni, rispettivamente, oltre "l'anno di rilevamento" per via di "circostanze particolari". È essenziale che i due paesi adottino ora una strategia di riforma credibile e misure strutturali tali da progredire nell'azione di risanamento almeno al ritmo promesso.

Pur essendo esplicitamente prevista dal Patto, la possibilità di proroga dei termini per la correzione del disavanzo eccessivo può sollevare problematiche di rischio di comportamento opportunistico (*moral hazard*). Innanzi tutto potrebbe incentivare i paesi ad adottare misure a carattere temporaneo anziché strutturale, se la successiva eliminazione di queste misure temporanee costituisce un motivo legittimo per ottenere un'ulteriore proroga dei termini per la correzione del disavanzo eccessivo. In secondo luogo, può ridurre le possibilità di successo dell'azione volta a migliorare la finanza pubblica e il clima di fiducia per mezzo di un opportuno e completo insieme di interventi di riforma; è quanto avviene se la proroga è eccessivamente generosa rispetto alla gravità della situazione, o se non infonde fiducia in un sufficiente slancio di riforma.

Il risanamento dovrebbe risultare da una riforma strutturale dei conti pubblici, anziché da misure temporanee, e iscriversi in un programma ampio e articolato atto a sostenere la fiducia e la crescita. Ciò vale in particolare per i paesi in cui, al basso livello di crescita tendenziale, si aggiungono le scarse prospettive di investimento e di occupazione, nonché gli effetti negativi sui conti pubblici dell'invecchiamento della popolazione. Nella misura in cui queste politiche e riforme sono atte a riportare l'andamento del rapporto debito/PIL su un profilo decrescente e a contenere l'onere fiscale generato dall'invecchiamento della popolazione, la loro attuazione diviene un elemento cardine per la realizzazione degli obiettivi di occupazione e di crescita descritti nella strategia di Lisbona.