



N. 2555-A/bis

**RELAZIONE DI MINORANZA DELLA 5^a COMMISSIONE PERMANENTE
(PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, BILANCIO)**

(RELATORE MORANDO)

Comunicata alla Presidenza il 15 marzo 2011

SUL

DISEGNO DI LEGGE

Modifiche alla legge 31 dicembre 2009, n. 196, conseguenti alle nuove regole adottate dall'Unione europea in materia di coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri

d'iniziativa del deputati Giancarlo GIORGETTI, Gioacchino ALFANO, BARETTA, BITONCI, LO PRESTI, CICCANTI, CAMBURSANO, COMMERCIO, STUCCHI e CESARIO

approvato dalla Camera dei deputati il 9 febbraio 2011

Trasmesso dal Presidente della Camera dei deputati alla Presidenza il 10 febbraio 2011

ONOREVOLI SENATORI. – Questo disegno di legge è volto ad introdurre nella legge di contabilità nazionale – dunque nelle nostre regole per la decisione e la gestione della finanza pubblica e per la definizione della politica economica – le innovazioni necessarie a renderla coerente con le nuove regole adottate dall’Unione europea.

Ma una discussione seria – su questa tema – si può sviluppare solo dopo che si sia risolta una vera e propria questione preliminare:

Noi, la politica italiana – il Governo, la maggioranza, l’opposizione – partecipiamo alla discussione che è in corso nell’Unione su regole, procedure, contenuti ed obiettivi del coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri, con l’obiettivo esclusivo, o comunque prevalente, di mitigare l’impatto sul nostro sistema nazionale delle decisioni che verranno prese? Oppure vi partecipiamo con lo scopo ambizioso e dichiarato di affrontare le cause che hanno condotto al fallimento del Patto di stabilità e crescita, all’incapacità di governare gli squilibri macroeconomici dell’Area Euro e, per questa via, hanno messo a rischio l’esistenza stessa della moneta unica?

Non si può stare da protagonisti nel confronto aperto se *prima* non si risponde, con precisione, a questa domanda.

Se la risposta è la prima, infatti, il nostro obiettivo si traduce, in Europa, nel chiedere uno *sconto*: «sì, voi volete regole più rigorose sul *deficit* e sul debito, e noi le approviamo, anche se – dipendesse da noi – ne faremmo volentieri a meno. Ma vi chiediamo di applicarle con moderazione, considerando che se è vero che abbiamo un debito pubblico molto alto, è altrettanto vero che abbiamo il settore privato dell’economia – e in particolare le famiglie – decisamente meno indebitato di quello di altri Paesi». In Italia, questo approccio induce invece a minimizzare: «sì, c’è il nuovo Patto di stabilità, e per noi rispettare le nuove regole sarà difficile. Ma non è cosa di oggi, se ne parla dal 2014. E poi, non potrà esserci vero rigore, perché ci sono altri che stanno peggio di noi. E non solo tra i Paesi periferici: avete presente quanti titoli di debito sovrano a rischio hanno nel loro attivo le grandi banche della vecchia area del marco? E avete visto a che livello è giunto, nel 2010, l’indebitamento strutturale della Francia?»

Tutt’al’opposto, se scegliamo la seconda strada: «noi *vogliamo* scrivere con voi un nuovo e più rigoroso Patto di stabilità e crescita, perchè solo il coordinamento delle politiche economiche e fiscali a dimensione europea può consentirci di superare squilibri macroeconomici che mettono a rischio la stabilità di tutti. Per questo, prima ancora di giungere a questo appuntamento, ci siamo dotati autonomamente di regole severe di evoluzione della spesa, di riduzione dell’indebitamento strutturale e di riduzione

in tempi certi del volume globale del debito pubblico. Ora siamo qui, in Europa – forti delle nostre potenzialità e consapevoli dei nostri limiti – per costruire insieme regole e politiche comuni per la stabilità, la crescita e la coesione sociale. E proponiamo un nuovo salto nella costruzione del mercato unico, secondo le proposte del rapporto Monti. La gestione comune – sul merito di credito dell'Europa – di quote del debito sovrano, proporzionali al prodotto; investimenti in infrastrutture materiali e immateriali (*in primis*: interconnessione delle grandi reti energetiche, ricerca scientifica e innovazione), finanziati tramite l'emissione di Eurobond, come il nostro Ministro dell'economia ha recentemente riproposto assieme al Presidente Juncker. Politiche fiscali a dimensione europea, volta a disincentivare la speculazione a breve e a ridurre le dimensioni della leva finanziaria degli istituti bancari».

Noi del PD, nella Commissione V^a, abbiamo discusso di questa legge dopo aver scelto, in modo trasparente, questo secondo approccio. Gli emendamenti che abbiamo presentato discendono – con coerenza – da questa ispirazione.

Il Governo e la maggioranza li hanno respinti. Penso, un po' perchè non vogliono, un po' perchè non ritengono di potere, di avere la forza politica necessaria, per una scelta tanto impegnativa.

Ma noi non perdiamo fiducia nel nostro potere di persuasione. E quindi insistiamo.

Cercherò ora di riassumere i cardini essenziali della nostra proposta. Procederò per punti, con l'obiettivo di rendere chiaro che ciò che proponiamo di scrivere nella nostra legge di contabilità non pretende di anticipare ciò che sarà deciso – in termini di nuove regole del Patto di stabilità e crescita – dal Consiglio europeo del 24-25 marzo. La regola che proponiamo di adottare è riassuntiva di una strategia di riequilibrio e stabilizzazione della finanza pubblica che sarebbe indispensabile adottare – secondo noi – *etsi Europa non daretur*. Anche se, adottandola, noi ci presenteremo in Europa con una più forte credibilità e, dunque, con maggiori possibilità di costruire consenso su proposte – come quella a favore degli Eurobonds – che uniscono maggioranza e opposizione.

Di qui, la proposta che noi abbiamo avanzato: scrivere ora, nella legge di contabilità, una regola di miglioramento del saldo che ci conduca al pareggio strutturale nel 2017.

La Germania ha scritto regole di questo tipo in Costituzione. Per farlo, non ha atteso le decisioni europee. Anzi, ha scelto di agire autonomamente, anche perché pensa così di influenzare le decisioni europee. È ciò che si definisce «ambizione egemonica».

La ragione per la quale noi non facciamo altrettanto non è che «non possiamo permettercelo». Tremonti ha ragione quando rivendica le nostre ragioni di forza. Ma è adesso che si dimostra se dietro questa rivendicazione c'è una razionale strategia e una grande ambizione politica; o solo una debole propaganda.

1. L'OCSE da tempo raccomanda che la decisione di bilancio *annuale* venga preceduta dall'approvazione di un documento con un orizzonte temporale molto più lungo, almeno di medio termine. Questa esigenza, presente ovunque, è più forte nei Paesi che presentano rilevanti squilibri di finanza pubblica. Noi, purtroppo, siamo tra questi. E non da oggi....

2. Le regole fiscali europee hanno subito nel tempo delle revisioni. Nel 2005 – per rendere il Patto meno «stupido» – si decise che il limite di deficit del 3% valesse per il saldo *strutturale*, e non più per quello *nominale*. Obiettivo: rendere il Patto più flessibile. Più margini per politiche fiscali espansive in tempi cattivi, in cambio di maggiore rigore nei tempi buoni.

Cos'è, infatti, il saldo strutturale? È il saldo di bilancio corretto per il ciclo. Definito cioè il saldo nominale di bilancio, è possibile correggerlo facendo emergere il peso esercitato dall'andamento del ciclo economico nel determinare il saldo stesso.

$Sd = S - \epsilon OG$, dove ϵ elasticità del saldo nominale rispetto al PIL

Sd: saldo strutturale

S: saldo nominale

OG: *output gap* per misurare la posizione economica nel ciclo.

3. Nella stessa occasione, si stabilisce che anche gli Obiettivi di Medio Termine (OMT) devono essere espressi in termini di Saldo *Strutturale*:

lo Stato che non ha raggiunto l'Obiettivo di M.T, deve migliorare dello 0,5% il suo Saldo Strutturale.

Si ricorda che l'OMT dell'Italia è il pareggio di Bilancio *Strutturale*

4. Con la Grande Recessione e la successiva crisi dell'Euro, emerge l'insufficienza del Patto di stabilità e crescita.

Di qui, la sua revisione: nuovo Patto di stabilità e crescita, nuova attività di coordinamento: semestre Europeo e Programma Nazionale delle Riforme.

Cosa ci si propone di raggiungere, con la revisione?

a) mantenere l'OMT e la strategia del miglioramento dello 0,5 del Saldo Strutturale fino a raggiungimento del pareggio strutturale, ma

b) renderlo più credibile con una regola sulla evoluzione della spesa.

In particolare:

– nei Paesi che hanno già conseguito OMT, la spesa non deve crescere più del tasso di crescita «prudente» del PIL;

– i Paesi che non hanno conseguito OMT, tasso di crescita della spesa inferiore al tasso «prudente» di crescita del prodotto.

Orizzonte temporale per OMT: 10 anni.

Si tratta di regole di enorme rilievo:

qualche esempio di conseguenza:

a) questa regola implica che tutte le entrate «straordinarie» o *una tantum* vadano a riduzione del debito;

b) se un Paese vuole avere una spesa che cresce più della crescita «prudente» del PIL, può farlo, ma deve aumentare, con scelte discrezionali, le entrate.

5. Non è aria fritta. L'adozione di questa regola – sull'OMT e sulla spesa – implica che il suo mancato rispetto dia luogo a procedure di 1) avvertimento da parte Commissione 2) raccomandazione del Consiglio 3) sanzioni.

6. Ma non basta. Oltre a questa «preesistente» regola su OMT, indebitamento strutturale e spesa sappiamo che verranno, si adottate nuove regole sul volume globale del debito.

Proposta Commissione: ogni anno ^{1/20} in meno della differenza tra debito raggiunto e 60.

Le due regole si sommano: vanno rispettate e applicate entrambe.

È tuttavia molto interessante notare che uno scrupoloso rispetto della prima, quello su indebitamento strutturale e sulla evoluzione della spesa – che noi proponiamo di inserire nella legge di contabilità – dà luogo ad effetti molto rilevanti anche sul volume globale del debito.

Secondo Ignazio Visco (Banca d'Italia) e Servizio del bilancio del Senato, assumendo crescita costante del PIL al 2% annuo, il pareggio strutturale (OMT) verrebbe raggiunto nel 2017; già nel 2020 il debito cadrebbe sotto il 100%, per raggiungere il 60% nel 2037.

7. Naturalmente, dove si concentrano le difficoltà? Nei primi anni, da qui al 2017. Infatti, il rapporto Spesa/PIL dovrebbe avere questo andamento:

a) la spesa *nominale* non dovrebbe crescere affatto, fino al 2017;

b) dopo il 2017, la spesa potrebbe tornare a crescere, ma non più del Prodotto.

8. Ora, queste regole sull'indebitamento strutturale sono già parte dei vincoli impostici dall'appartenenza alla U.E.M: OMT e 0,5 di miglioramento.

Le regole sulla spesa saranno *sicuramente* decise a fine marzo. E abbiamo visto che la regola sul debito ci vincola (vincolerà) a scelte analoghe o identiche. Ma anche se non lo fossero, possiamo dare per certo che non verrà indebolito l'impianto del *vigente* Patto di stabilità e crescita (2005).

9. Concludendo. Berlusconi e Bossi – i due *leader* della coalizione di Governo – hanno deciso di «andare avanti». Hanno rinunciato – o sono

stati costretti dalla loro crisi a rinunciare – a giocare la carta del ricorso anticipato alle urne. Ne prendiamo atto. La domanda cui essi debbono però rispondere è semplice e immediata: per tirare stancamente e disperatamente a campare, o per imporre al Paese il cambiamento che pure proclamano di ritenere necessario?

Misurata sulle scelte compiute in tema di regole di gestione della finanza pubblica e di nuova *governance* economica europea, la risposta, purtroppo, è inequivocabile: si cerca di tirare a campare.

Compete dunque a noi – al principale partito di opposizione, asse dell'alternativa di governo – mostrare fiducia nel Paese e lanciare una sfida per il suo rilancio. Se il Governo la raccoglie, tanto meglio, per il Paese e per noi. Se la respinge – come ha fatto fino ad oggi – darà esso stesso la prova più limpida della sua inadeguatezza.

MORANDO, *relatore di minoranza*

