

LA STERILIZZAZIONE PARZIALE DELLE CLAUSOLE DI SALVAGUARDIA*.

di Giovanni Luchena**

Sommario. 1. I vincoli finanziari europei. – 2. La formulazione delle clausole e l’obbligo costituzionale di copertura degli oneri. – 3. La Commissione europea e il Fondo monetario internazionale.

78

1. I vincoli finanziari europei.

Quando si imputa alla Commissione europea un’eccessiva rigidità in materia di finanza pubblica occorre considerare la questione in tutta la sua latitudine, valutando, in particolare, i comportamenti prudenziali degli Stati per quel che concerne *le manovre finanziarie*.

Vero è che il *diritto finanziario europeo* obbliga gli Stati al rispetto dei ben noti parametri del 3 per cento nel rapporto tra *deficit* e PIL [soglia il cui sfioramento determinerebbe l’attivazione della procedura per disavanzi eccessivi il c.d. braccio correttivo previsto dal regolamento (UE) n. 1173 del 2011¹]; del 60 per cento nel rapporto tra debito pubblico e PIL e del contenimento del tasso d’inflazione entro il 3 per cento: vincoli che, com’è noto, incidono sull’autonomia dei Governi per quel che concerne le politiche e le procedure di bilancio².

È altresì vero che *stare nel recinto* di una finanza pubblica rigorosa ma sana non può essere considerato come il male assoluto.

Anzi, è proprio grazie alle politiche pubbliche finanziariamente assennate che il bilancio pubblico può essere meglio protetto dalle insidie dei temuti mercati finanziari.

Il rapporto *deficit*/PIL, in particolare, è il parametro che, negli ultimi anni, è stato lo scoglio su cui si sono infrante le istanze di coloro che auspicano, per dir così, la *restituzione* agli Stati del

* Sottoposto a referaggio.

** Professore associato di Diritto dell’economia – Università di Bari “A. Moro”.

¹ Regolamento (UE) n. 1173/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 novembre 2011 *relativo all’effettiva esecuzione della sorveglianza di bilancio nella zona euro*. In argomento, C. Curti Gialdino, *Il Documento programmatico di bilancio per il 2019 sotto la lente delle regole europee: prospettive di breve e medio periodo*, in www.federalismi.it, 24 ottobre 2018, p. 8 ss.

² A.M. Nico, *Vincoli europei di finanza pubblica e autonomia di bilancio. Una breve nota ricostruttiva*, in www.dirittifondamentali.it, 23 settembre 2018.

potere di indirizzo se non proprio di governo dell'economia. Certamente, è il parametro di cui si discute più diffusamente, trascurando, a volte, il rapporto debito/PIL che costituisce il vero "macigno"³ che incombe sulla finanza pubblica italiana.

Le trattative tra la Commissione e i Governi nazionali, nel quadro del c.d. "semestre europeo"⁴, possono portare a veri e propri conflitti, fino ad avviare, o perlomeno a minacciare, le procedure d'infrazione per *deficit* eccessivo.

Così, in Italia, ad esempio, le negoziazioni sul tasso di *deficit* per finanziare la legge di bilancio per il 2019 si sono protratte in un estenuante *tira e molla* fra Governo e Commissione: il primo, deciso a rompere gli argini del rigore in campo finanziario per favorire una (dichiarata) politica di investimenti pubblici e per introdurre misure a carattere sociale (fra le altre, la c.d. *quota cento* e il reddito di cittadinanza); la seconda, invece, decisa nel tenere a freno le possibili *derive* finanziarie di uno Stato con un debito pubblico molto elevato e con stime di crescita non sufficientemente forti da sostenere il paventato finanziamento del bilancio in *deficit*.

2. La formulazione delle clausole e l'obbligo costituzionale di copertura degli oneri.

Il vero *punctum dolens* della prossima legge di bilancio – tanto da essere evocato quale fattore di rischio per la finanza pubblica ed elemento di discussione anche nel corso della crisi di governo ormai alle spalle – è rappresentato dalle clausole di salvaguardia⁵: esse scatteranno automaticamente ove non si provvedesse al loro *disinnesco*.

Pensate come uno strumento tecnico-giuridico a carattere difensivo (politica restrittiva), avente l'obiettivo di controllare un cambiamento inatteso o di far fronte ad esigenze derivanti da stime imprecise (in particolare, in termini di entrate insufficienti a coprire un onere) e di ottemperare, così, all'obbligo costituzionale di copertura degli oneri (art. 81, c. 3, Cost.)⁶, le *clausole* sono state utilizzate, talvolta, in modo imprudente e spregiudicato al

³ Cfr. C. Cottarelli, *Il macigno. Perché il debito pubblico ci schiaccia e come si fa a liberarsene*, Milano, 2016.

⁴ G. Lo Conte, *Equilibrio di bilancio, vincoli sovranazionali e riforma costituzionale*, Torino, 2015, p. 92 ss.

⁵ G. Luchena, *Le clausole di salvaguardia nella finanza pubblica (Equilibrio della legge di bilancio, vincoli europei, spesa pubblica)*, Bari, 2017.

⁶ S. Scagliarini, *La quantificazione degli oneri finanziari delle leggi fra Governo, Parlamento e Corte costituzionale*, Milano, 2006; C. Buzzacchi, *Copertura finanziaria e pareggio di bilancio: un binomio a rime*

punto da innescare, per così dire, una vera e propria bomba ad orologeria.

Si tratta, in definitiva, di una norma che assicura il rispetto dei saldi di finanza pubblica.

La legge di contabilità pubblica (modificata nel 2016)⁷ prevede che la sua formulazione debba prevedere un automatismo normativo in forza del quale il Governo è chiamato a non rendere operative quelle misure fiscali solo se saranno individuate altre risorse per far fronte all'eventuale scostamento registrato *a posteriori* (privatizzazioni, tagli alle spese, investimenti sui mercati finanziari, tagli alle agevolazioni fiscali, ecc.).

In altri termini, la norma indica il modo in cui opererà la variazione della previsione di bilancio differendo nel tempo la sua efficacia che, peraltro, potrà anche non esplicarsi mai ove si provvedesse in maniera differente (per l'appunto, con la c.d. neutralizzazione).

Il Governo Monti è stato l'unico ad attivarle, in una fase davvero complicata della politica-finanziaria italiana.

In seguito, se n'è fatto uso come se fosse un elemento necessario, o forse l'unico, della manovra di bilancio⁸.

Le successive leggi di stabilità hanno provveduto alla neutralizzazione delle *clausole*, in modo totale o parziale, al fine di scongiurare ulteriori politiche di bilancio di segno restrittivo⁹.

A volte, il legislatore ha persino ignorato di prevederne la formulazione pur essendo un obbligo previsto dall'art. 17, commi 1 e 12 (rubricato "*Copertura finanziaria delle leggi*"), della legge di contabilità¹⁰, in base al quale le *leggi di finanza pubblica* devono contenere disposizioni volte a porre rimedio ad eventuali scostamenti tra le entrate e le spese per evitare che si verificino eccedenze, al fine di assicurare il controllo degli equilibri di finanza pubblica¹¹ (art. 81, c. 1, Cost.) e, per l'appunto, l'effettività della copertura degli

obbligate?, in *Rivista Aic*, n. 4/2012; G. Luchena, *La copertura finanziaria delle spese previste e la clausola di salvaguardia*, in www.amministrazioneincammino.it, 15 maggio 2018.

⁷ Legge 4 agosto 2016, n. 163, "*Modifiche alla legge 31 dicembre 2009, n. 196, concernenti il contenuto della legge di bilancio, in attuazione dell'articolo 15 della legge 24 dicembre 2012, n. 243*". V. C. Bergonzini, *La riforma della legge di contabilità pubblica (l. n. 163/2016): le principali novità (e alcuni profili critici)*, in *Federalismi.it*, 3 maggio 2017.

⁸ G. Luchena, *Le clausole di salvaguardia nella finanza pubblica (Equilibrio della legge di bilancio, vincoli europei, spesa pubblica)*, cit., p. 97 ss.

⁹ G. Luchena, *I nodi tornano al pettine: la «coda» delle clausole di salvaguardia nella legge di bilancio per il 2018*, in *Riv. Giur. Mezz.*, n. 2/2018, p. 533 ss.

¹⁰ Legge 31 dicembre 2009, n. 196, "*Legge di contabilità e finanza pubblica*".

¹¹ D. Cabras, *Tetti di spesa e clausole di salvaguardia nella nuova legge di contabilità e finanza pubblica (legge 31 dicembre 2009, n. 296)*, in *Federalismi.it*, 10 marzo 2010 P. Canaparo, *Gli equilibri di finanza pubblica e le clausole di salvaguardia*, in *Public Finance Research Papers*, Istituto di Economia e finanza, DIGEF, Università di Roma La Sapienza, n. 13/2015, p. 4, <http://www.digef.uniroma1.it/publicazioni>.

oneri che deve essere sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale¹².

La norma *de qua* deve prevedere le misure di riduzione delle spese o di aumento delle entrate al fine di garantire la corrispondenza tra l'onere e la relativa copertura.

Tali *dimenticanze*, peraltro, sono state puntualmente segnalate dalla Corte dei conti nelle sue «*Relazioni trimestrali sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri*»: ulteriori oneri i cui nodi verranno al pettine, magari quando talune agevolazioni previste da disposizioni di legge produrranno i loro effetti a regime, anche se, nel momento in cui vengono registrate, la relativa spesa fiscale è considerata di lieve entità. Oneri poco significativi che, però, sommati, possono rappresentare un ulteriore *peso* sui bilanci futuri.

Oltre il temuto aumento dell'IVA, dunque, occorrerà trovare, prima o poi, le coperture anche per gli oneri che *non si vedono*.

Alla luce di tali premesse, con lo strumento delle *clausole*, il Parlamento – organo non immune dalla responsabilità politica quanto alla loro formulazione – ha *autorizzato* il Governo, ove si fosse deciso di percorrere la strada della manovra sulle entrate, ad aumentare le aliquote esistenti (per introdurne di nuove, com'è noto, sarebbe necessaria una nuova legge in forza del disposto di cui all'art. 53 della Costituzione)¹³.

3. La Commissione europea e il Fondo monetario internazionale.

La Commissione ha tollerato l'uso delle clausole di salvaguardia e, in un certo senso, le ha sempre considerate una sorta di *garanzia* che avrebbe frenato l'utilizzo di manovre espansive da parte dell'Italia. Essa, insomma, ha confidato in una svolta nelle politiche di bilancio che avrebbe potuto *aiutare* l'Italia a tenere i conti in ordine.

Gli *occhi* degli organi finanziari europei, infatti, guardano con attenzione le vicende finanziarie dell'Italia: i rischi di squilibri eccessivi sono sempre dietro l'angolo. A maggior ragione in una situazione di debolezza del PIL.

La Commissione ha raccomandato di implementare le politiche atte a contrastare la fase depressiva del ciclo e, contestualmente, a sostenere la produttività e la crescita potenziale. Uno

¹² Corte cost. ss. nn. 51 e 26 del 2013 e 192 del 2012.

¹³ G. Luchena, *Il mimetismo dinamico della clausole di salvaguardia nelle leggi di finanza pubblica*, in E. Triggiani, A.M. Nico e M.G. Nacci (a cura di), *Unione europea e governi territoriali: risorse, vincoli e controlli*, Bari, 2018, p. 66.

sforzo considerevole, considerati i bassi tassi di crescita interni e la non facile congiuntura internazionale.

Il “Pacchetto d’inverno” della Commissione del 27 febbraio 2019, realizzato nell’ambito del Semestre europeo (momento in cui si verificano, tra l’altro, gli adempimenti riguardanti i Piani nazionali di convergenza e stabilità e i piani di riforma)¹⁴, è alquanto chiaro.

L’Italia è stata *invitata* a farsi parte attiva al fine di garantire finanze pubbliche sane, nonché una maggiore efficienza della pubblica amministrazione e della giustizia, di assicurare un miglior funzionamento del sistema di istruzione e del mercato del lavoro, di creare un contesto più favorevole alle imprese e rafforzare il settore bancario¹⁵ (a causa dell’alta esposizione ai titoli del debito sovrano).

Il Fondo Monetario Internazionale, dal canto suo, ha stimato che, senza la disattivazione delle clausole di salvaguardia, si giungerebbe ad un rapporto *deficit*/PIL pari al 3 per cento¹⁶. Il che comporterebbe sia l’evocata crisi dei consumi sia l’inevitabile rigore da parte della Commissione europea nella fase dell’esame della Nota di aggiornamento al DEF (il vero momento in cui si definisce il rapporto *deficit*/PIL).

Clausole di varia natura, d’altro canto, possono incidere anche in termini di programmazione delle attività imprenditoriali poiché un’impresa sviluppa i suoi piani di investimento tenendo conto anche, se non soprattutto, del livello di imposizione fiscale il quale, proprio per effetto dell’attivazione delle *clausole*, potrebbe compromettere il suo bilancio.

Le imprese, dunque, guardano con sospetto, se non con motivata preoccupazione, alla possibilità che *scattino* le clausole di salvaguardia dal momento che, proprio l’aumento delle aliquote potrebbe mettere a rischio i piani delle loro attività.

Più in generale, attivare le *clausole de quibus* comporterebbe l’aumento dell’IVA, con un peso di oltre 50 miliardi per il periodo che si estende fino al 2021 (i valori messi a bilancio sono 23,1 miliardi per il 2020 e 28,8 miliardi per il 2021).

¹⁴ G. Rizzoni, *Il “semestre europeo” fra sovranità di bilancio e autovincoli costituzionali: Germania, Francia e Italia a confronto*, in *www.rivistaaic.it*, n. 4/2011, 3; M. Degni, *La decisione di bilancio*, in A. Uricchio, V. Peragine 3 M. Aulenta (a cura di), *Manuale di Scienza delle finanze, diritto finanziario e contabilità pubblica*, Molfetta (Ba), 2017, p. 590 ss.

¹⁵ European Commission, *Commission Staff Working Document, Country Report Italy 2019 Including an In-depth Review on the Prevention and Correction of Macroeconomic Imbalances – Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Central Bank and the Eurogroup – 2019 European semester: Assessment on progress in structural reforms, prevention and correction of macroeconomic imbalances, and results of in-depth reviews under Regulation (EU) No 1176/2011, {COM(2019) 150 final}*.

¹⁶ International Monetary Fund, IMF Country Report No. 19/40, February 2019, p. 15.

Le imprese giudicano queste cose con grande sfavore anche perché si genera grande incertezza per il futuro e le strategie aziendali vengono obbligate alla rimodulazione o alla rinuncia di eventuali investimenti, o alla riduzione di quelli già programmati. In sostanza, in caso di attivazione delle clausole, gli effetti determinati dalle agevolazioni fiscali (la legge di bilancio per il 2019, come ogni legge di bilancio, ne contiene diverse)¹⁷, per dir così, sarebbero vanificati dall'aumento dell'IVA. Non a caso i commi 2 e 5 dell'articolo 1 della legge di bilancio per il 2019 sterilizzano le clausole di salvaguardia per il 2019 e differiscono la loro attivazione per il triennio successivo.

Al momento, quindi, le *clausole* risultano essere strumentali (non più attivabili *ex novo*) non tanto al pareggio di bilancio ma all'esigenza di evitare l'impennata del *deficit*.

In realtà, come è stato rilevato, per attivare le clausole occorrerebbe un “*broad political support*”¹⁸. Cosa che non pare profilarsi nell'attuale e confuso scenario politico.

Non è ancora chiaro, in particolare, come far fronte alla necessità di reperire le «ingenti risorse» (parole del precedente Ministro dell'Economia) per rispettare l'impegno a non aumentare le aliquote.

È impossibile, fra l'altro, cancellare le clausole di salvaguardia in *deficit*: negli ultimi 3 anni, infatti, il disavanzo ha già finanziato il 75 per cento dello sforzo contro l'aumento dell'IVA per un ammontare di 52 miliardi su 71.

Con un tasso di crescita previsto allo 0,2 per cento (DEF 2019) – la giravolta rispetto alla Nota di Aggiornamento di Finanza Pubblica del 2018 è degna almeno di essere segnalata come un sano bagno di realismo – predisporre la legge di bilancio per il 2020 è operazione non priva di ostacoli.

La Nota di aggiornamento al Documento di economia e finanza, recentemente, deliberata dal Governo il 30 settembre 2019, tuttavia, disattiva parzialmente le clausole di salvaguardia per il 2020, non quelle che scatteranno nel 2021, anno in cui è prevista una sterilizzazione parziale.

Il Governo, sostanzialmente, rinvia la soluzione del *problema* al 2022, senza indicare, per il momento, non avendo presentato il Documento programmatico di bilancio, *come* disattiverà le clausole rimaste¹⁹. Per tale ragione, è verosimile che la Commissione possa *chiedere* la

¹⁷ Legge 30 dicembre 2018, n. 145, “*Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021*”.

¹⁸ International Monetary Fund, IMF Country Report No. 19/40, cit., p. 15.

¹⁹ Osservatorio sui conti pubblici, *Commento alla Nota di aggiornamento al DEF 2019*, in <https://osservatoriocpi.unicatt.it>, 5 ottobre 2019.

revisione dei conti anche in ragione delle incerte previsioni in ordine alla lotta all'evasione fiscale.

Secondo alcuni, appare preferibile eliminare qualche *tax expenditure*. Anche questa, però, sembrerebbe un'iniziativa dal forte impatto sociale ed economico. Magari si potrebbe iniziare con quelle che il Fondo monetario internazionale ritiene ormai inutili.

Oppure si potrebbe *ripartire* dalle relazioni dei commissari alla *spending review* o dalle *sollecitazioni* dell'OCSE che, nel nostro ordinamento, ha individuato 466 spese fiscali (che rappresentano un costo di 54 miliardi di euro) di cui 52 potenzialmente eliminabili²⁰. In alternativa, si potrebbe pur sempre seguire il *consiglio*, sempre del FMI, che, a più riprese, sollecita l'introduzione della c.d. *patrimoniale* (come riportato nel citato *Country Report*), un'imposta però particolarmente indigesta a gran parte dell'elettorato italiano.

Abstract: Questo contributo descrive brevemente il contenuto delle clausole di salvaguardia nelle leggi di finanza pubblica e traccia i contorni della loro neutralizzazione nella prossima legge di bilancio.

Abstract: This paper briefly describes the contents of the safeguard clauses in public finance laws and outlines the profiles of their neutralization in the next budget law.

Parole chiave: clausole di salvaguardia; legge di bilancio; Commissione europea; Fondo monetario internazionale.

Key words: safeguard clauses; budget law; European Commission; International Monetary Fund.

²⁰ OCSE, *Economic Survey*, Italy, April 2019.