

## La pietra tombale sulle clausole di salvaguardia nel c.d. “decreto rilancio”

di

Giovanni Luchena\*

1. L'emergenza economica determinata dalla pandemia ha reso necessaria l'adozione di una serie di interventi non soltanto per aiutare le famiglie in difficoltà, per sostenere le imprese attraverso varie forme di aiuti pubblici (secondo le indicazioni contenute nei *temporary framework* predisposti dalla Commissione<sup>1</sup>) e per alleviare il peso finanziario degli Stati, ma anche per scongiurare l'attivazione delle clausole di salvaguardia ancora attive, cioè potenzialmente attivabili, che prevedevano l'aumento dell'IVA, sia quella ordinaria sia quella ridotta.

L'art. 123, c. 1, del d.l. n. d.l. 19 maggio 2020, n. 34, convertito in l. 17 luglio 2020, n. 77, infatti, rubricato “*Soppressione delle clausole di salvaguardia in materia di IVA e accise*”, abroga le disposizioni di cui alle leggi di bilancio del 2015 e del 2019 e stabilisce le modalità di copertura attraverso minori entrate, in un arco temporale che va dal 2021 al 2025<sup>2</sup>.

Formulate, disattivate (totalmente o parzialmente), riattivate, differite: da quando sono state istituite, le clausole di salvaguardia hanno impegnato tutti i governi su più fronti, sia su quello interno sia su quello sovranazionale (trattative a

---

\* Professore di Diritto dell'economia, Dipartimento di Economia e finanza, Università degli studi di Bari Aldo Moro.

<sup>1</sup> Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del COVID-19, 19 marzo 2020, C(2020) 1863 final; Modifica del quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza Covid-19, 3 aprile 2020, C(2020) 2215 final; Modifica del quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza Covid-19, 8 maggio 2020, C(2020) 3156 final.

<sup>2</sup> Si tratta dell'abrogazione dell'aumento dell'IVA che dal 10 per cento sarebbe passata al 12 per cento nel 2021, dal 22 al 25,2 per cento nel 2021 e nel 2022 al 26,5 per cento.

volte, per dir così, svolte nella “normalità dialettica” del semestre europeo<sup>3</sup>, altre volte svolte in modo febbrile e conflittuale, come nel caso della legge di bilancio per il 2019).

Un'eredità, quella delle clausole di salvaguardia, frutto di una “pratica”, per dir così, consolidata che si è trascinata per molti anni, consistita in una sorta di *precarizzazione strutturale* delle politiche di bilancio.

Nella redazione delle ultime leggi di bilancio, infatti, il decisore politico prima di stabilire quali politiche economiche adottare è stato “costretto”, *prima di ogni altra cosa*, a “trovare le risorse” per far fronte alle coperture ai fini della disattivazione o neutralizzazione almeno parziale di *clausole* preesistenti.

Le clausole di salvaguardia, pur costituendo, in linea di principio, un rimedio di natura tecnica per fronteggiare eventuali scostamenti, sono state considerate rischiose per la tenuta del bilancio e per il mantenimento integrale dei saldi a causa dell'uso che ne è stato fatto: da rimedio contabile, anche a garanzia del rispetto dei parametri finanziari a livello dell'Unione europea, esse sono diventate uno strumento di politica di bilancio definibile a copertura incerta o variabile.

Non è mancato, in passato, chi ne ha rilevato la (potenziale) «portata eversiva»<sup>4</sup>, soprattutto se utilizzato in forma disinvolta, come poi in effetti è accaduto; da altro versante, secondo una linea, per dir così, “coerente” rispetto alla sua natura originaria di strumento (almeno) prevalentemente tecnico, è stato considerato un meccanismo difensivo avente lo scopo di controllare dinamicamente un cambiamento inatteso.

Come si diceva, le *clausole* sono state molto utilizzate nel tempo<sup>5</sup>, soprattutto a seguito dall'esplosione della crisi economico-finanziaria del 2008, una specie di

---

<sup>3</sup> Condivisione/negoziazione che, com'è noto, concerne aspetti sia tecnici – il rispetto dei parametri di convergenza, con particolare riguardo al rapporto *deficit*/PIL che poi costituisce il perno della manovra di finanza pubblica – sia quantitativi/politici.

<sup>4</sup> A. Brancasi, *Sistema finanziario e di bilancio*, in M.P. Chiti, G. Greco (dir.), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Parte generale, Milano, 1997, 170.

<sup>5</sup> Si considerino, solo a titolo di esempio, tra gli altri, il d.l. n. 98/2011 (tagli lineari e di detrazioni e deduzioni fiscali); il d.l. n. 201/2011 (aumenti dell'IVA); il d.l. n. 95/2012 (riduzione della clausola mediante differimento e parziale sterilizzazione degli aumenti IVA previsti); legge di stabilità per il 2013 (ulteriore riduzione); il d.l. n. 76/2013 (differimento dell'aumento dell'IVA);

strumento privilegiato contenuto nella legge di stabilità utilizzato a causa della scarsità di risorse disponibili.

Attraverso la formulazione delle *clausole*, in pratica, si è trovato il modo di lasciare formalmente inalterati i saldi di bilancio ma si è operato, per dir così, ipotecendo il futuro attraverso l'impegno a provvedere alla copertura di oneri la cui stima si fosse rivelata inesatta, o dei quali comunque si dubitava della certezza.

2. L'art. 17, commi 1 e 12, della l. 196 del 2009 ha tipizzato l'istituto in questione quale strumento di copertura delle leggi di finanza pubblica: la norma obbligava il legislatore a prevedere uno strumento integrativo della copertura di un determinato onere finanziario per compensare eventuali scostamenti tra le entrate e le spese; la copertura doveva essere attendibile e non poteva non avere quale suo presupposto un'accurata verifica delle risorse da impiegare un futuro.

Insomma, la *clausola* doveva essere formulata in tutte le leggi che potevano, anche solo potenzialmente, cagionare oneri stimati per il bilancio in caso di scostamenti (mancate entrate), prevedendo, con precisione, la fonte di provenienza delle risorse (in molti casi, peraltro, il legislatore sembra abbia addirittura dimenticato di formularle<sup>6</sup>).

---

la legge di stabilità per il 2014 (introduzione di nuove clausole di salvaguardia ancora per il tramite dei tagli lineari di detrazioni e deduzioni fiscali); la legge di stabilità per il 2015 (riduzione e contestuale introduzione di una nuova clausola; la legge di stabilità per il 2016 (riduzione della clausola).

<sup>6</sup> Si tratta di formulazioni che avrebbero dovuto essere presenti nelle leggi di finanza pubblica ma che il legislatore "inaspettatamente" ha dimenticato, per così dire, di indicare: cfr. G. Luchena, *Le clausole di salvaguardia nella finanza pubblica*, Bari, 2017, 124. Si tratta di una serie di disposizioni mancanti benché, apparentemente, non necessarie o, comunque, non immediatamente "visibili" o, ancora, di scarsa entità (ma, nel loro insieme, non irrilevanti). Si pensi all'omissione della formulazione della clausola di salvaguardia nella legge europea 2015/2016 nella parte in cui viene aumentata la tassazione sulle vincite da gioco la cui copertura sarebbe stata garantita dall'incremento dell'aliquota dell'IVA (l. n. 122 del 2016) o in talune leggi di ratifica di accordi internazionali (ad esempio: l. n. 62 del 2016; l. n. 79 del 2016; l. n. 107 del 2016). Tra l'altro vi sono clausole previste ma non sufficienti come nel caso della l. n. 76 del 2016, la legge sulle unioni civili che prevede il rinvio della copertura per quel che concerne l'incremento delle spese pensionistiche, senza che siano fornite adeguate garanzie (Corte dei conti, Sezioni riunite in sede di controllo – *Relazione quadrimestrale sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri*, 2016, 11).

L'art. 17, c. 12 della l. 196 del 2009, dunque, imponeva precisi limiti al legislatore quali l'effettività e l'automaticità della misura, e lo obbligava ad indicare «le misure di riduzione delle spese o di aumenti di entrata, con esclusione del ricorso ai fondi di riserva». Oltre alla clausola di attivazione automatica, la norma di cui all'art. 17 della legge di contabilità e finanza prevedeva che l'intervento rivestisse il carattere dell'effettività, criterio valevole anche per le Regioni e gli enti locali, i quali sono "responsabili", al pari dello Stato, del mantenimento dell'equilibrio di bilancio. Gli enti territoriali, oltre tutto, sono vincolati, in un quadro sistematico e complessivo di controllo della spesa pubblica, al rispetto del principio di coordinamento della finanza pubblica, principio che, alla luce di una consolidata giurisprudenza della Corte costituzionale, è strettamente connesso a quello dell'equilibrio di bilancio<sup>7</sup>.

La l. n. 163 del 2016 di riforma della legge di contabilità pubblica<sup>8</sup> ha, per dir così, "condannato" le clausole di salvaguardia ad una morte lenta. Il nuovo art. 17 prevede che ciascuna legge che comporti nuovi o maggiori oneri debba indicare espressamente la spesa autorizzata e *provvedere* «alla contestuale copertura finanziaria dei medesimi oneri»<sup>9</sup>. In caso di scostamento, il Ministro dell'economia e delle finanze, sentito il Ministro competente, deve ridurre gli stanziamenti iscritti nello stato di previsione del proprio ministero<sup>10</sup> sempre nei limiti degli oneri inderogabili (stipendi, pensioni, spese per interessi passivi e spese derivanti da obblighi comunitari, ecc.), dei cosiddetti "fattori legislativi" (cioè di quelle spese autorizzate con legge che determina il limite massimo di spesa) e

---

<sup>7</sup> Corte cost. n. 70 del 2012; Corte cost. n. 51 del 2013.

<sup>8</sup> P. De Ioanna, *Il bilancio pubblico: una infrastruttura cruciale per il funzionamento della democrazia rappresentativa in Italia ed in Europa*, in C. Bergonzini (a cura di), *Costituzione e bilancio*, Milano, 2019, 31 ss.

<sup>9</sup> Art. 3, c. 1, lett. a), l. n. 163 del 2016. Ad eccezione di quanto previsto dall'art. 6 della l. 243 del 2012 che stabilisce i casi consentiti di scostamento del saldo strutturale dell'obiettivo programmatico, e cioè gli eventi eccezionali, individuati nei "periodi di grave recessione economica relativi anche all'area dell'euro o all'intera Unione europea" e negli "eventi straordinari, al di fuori del controllo dello Stato, ivi incluse le gravi crisi finanziarie nonché le gravi calamità naturali, con rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria generale del Paese" e dal nuovo art. 21 della l. n. 196 del 2009.

<sup>10</sup> Art. 17, c. 12-bis, l. n. 196 del 2009.

dell'“adeguamento al fabbisogno” (cioè spese diverse da quelle precedenti ma quantificate alla luce delle esigenze delle amministrazioni<sup>11</sup>).

A tale riguardo, è previsto il controllo sull'andamento dei conti da parte del MEF che effettua il monitoraggio al fine di impedire lo scostamento. Ove tale scostamento fosse in procinto di verificarsi il Ministro dell'Economia deve provvedere, d'intesa col ministro competente, alla riduzione degli stanziamenti per l'esercizio in corso<sup>12</sup>.

3. Misure di sterilizzazione/contenimento delle clausole di salvaguardia sono state previste praticamente in tutte le leggi di stabilità/bilancio<sup>13</sup>, con effetti di trascinarsi sulle leggi di finanza pubblica successive.

---

<sup>11</sup> Art. 21, l. n. 196 del 2009.

<sup>12</sup> Art. 17, c. 12-*bis*, l. n. 196 del 2009.

<sup>13</sup> La manovra di finanza pubblica per il 2016 ha impegnato 16,8 miliardi, per gli anni successivi ha portato all'esclusione di taluni inasprimenti di natura fiscale: 11,1 miliardi per il 2017 e 9,5 miliardi per il 2018 e 20 per i due anni successivi [sono restano “attive”, a partire dal 2017, l'incremento della aliquota IVA dal 10 per cento al 13 per cento dal 2017 (art. 3, c. 2, lett. a), l'incremento della aliquota IVA dal 22 per cento al 24 per cento (art. 3, c. 2, lett. b) e dal 2018, l'incremento della aliquota IVA dal 24 al 25 per cento (art. 3, c. 2, lett. b) e l'aumento delle accise sui carburanti (art. 3, c. 2, lett. c)]. Sotto la rubrica “eliminazione aumenti accise IVA” (*id est*: cancellazione delle clausole di salvaguardia), si propone di incentivare la crescita per il tramite della riduzione del carico fiscale. Si tratta della sterilizzazione di tre clausole presenti in precedenti leggi di stabilità, fra cui quella ereditata dal Governo Letta (art. 1, c. 430, l. n. 147 del 2013) sulla riduzione delle *tax expenditures* (parzialmente disattivata dal d.l. n. 153 del 2015), che stabiliva aumenti di aliquota e riduzioni nelle deduzioni e detrazioni fiscali prevedendo maggiori entrate per 3,3 miliardi per il 2016 e 6,3 miliardi a partire dal 2017; quella ereditata dalla prima legge di stabilità del Governo Renzi (art. 1, c. 632, l. n. 190 del 2014) relativa all'aumento delle accise sulla benzina (0,7 miliardi) al fine di garantire la copertura derivante da eventuali declaratorie di incompatibilità comunitaria; e, da ultima, quella contenuta nel comma 718, sempre della legge di stabilità per il 2015, con la quale si prevedeva un aumento dell'IVA dal 10 al 12 per cento e dal 22 al 24 per cento per il 2016 e di un altro punto a partire dal 2017 con una ulteriore maggiorazione dal 2018 (che dovrebbe produrre un impatto espansivo pari ad 1,2 punto di PIL reale). Dal punto di vista tecnico, le precedenti clausole, per dir così, ancora attive, «recavano aumenti di prelievo “a tempo” (72 miliardi fra il 2016 e il 2018), talché l'intervenuta disattivazione (per oltre 37 miliardi), si configura, sul piano contabile e normativo, come una riduzione di prelievo». L'intervento in parola mira, dunque, a sforbicare le clausole di salvaguardia, per dir così, ancora “in bilico”, da un lato, eliminando alcune di esse, dall'altro, riducendole. L'effetto attribuito alle tre clausole di salvaguardia contenute nella legge di stabilità per il 2016, «da sole, spiegano il 60 per cento delle riduzioni di prelievo quantificate per il triennio e i tre quarti intestati alle famiglie»: cfr. Corte dei conti, Sezioni riunite in sede di controllo, *Audizione della Corte dei conti sul disegno di legge di stabilità per l'anno 2016*, novembre

Ciò ha comportato, oltre all'«irrigidimento della manovra», riflessi significativi sulla sessione annuale di bilancio perché venivano trasferiti problemi «potenziali o certi» sugli anni successivi.

È stato sottolineato, a tale riguardo, come una tale evenienza, come si diceva verificatasi più volte, ha provocato la deresponsabilizzazione del decisore politico perché «specie in tempi di esecutivi e di maggioranze di breve durata, diventa facile trasferire sui governi successivi il compimento di opzioni per la definizione politicamente difficili e impopolari»<sup>14</sup>.

Insomma, le *clausole* sono state utilizzate in forma plurima: utile strumento tecnico, alibi per taluno, ragione di “fuga” dalle responsabilità per altri.

Probabilmente, però, lo strumento poteva essere ripensato, e la sua abrogazione quale istituto giuridico evitata, se solo si fosse considerato l'uso delle

---

2015, 6, 10), avevano già *in nuce* il loro potenziale fallimento. Nel complesso, infatti, la legge di stabilità per il 2016, presenta elementi di incertezza in ordine al gettito futuro, che, con riferimento al triennio 2017-2019 ammontavano a 54 miliardi, quasi tutte legate a misure di adeguamento del regime dell'IVA

Anche la legge di bilancio per il 2017 ha dovuto affrontare il tema spinoso delle clausole: l'aumento dell'imposizione fiscale indiretta dal 10 al 13 per cento e quella che prevedeva l'aumento dal 22 al 24 per cento è stato differito al 2018; oltre a questo provvedimento, c'era da “sistemare” un altro punto percentuale già previsto a legislazione vigente ed un ulteriore, cioè nuovo, 0,9 per cento che sarebbe stato attivato dal 2019 (art. 1, c. 631, l. n. 232 del 2016). È stato previsto il congelamento delle clausole le quali sarebbero dovute scattare in caso di scostamento (l. n. 147 del 2013, legge di stabilità per il 2014 (art. 1, c. 632, l. n. 232 del 2016). La legge di bilancio per il 2017 ha congelato le clausole esistenti che sarebbero dovute scattare nel 2018 (19 miliardi) e nel 2019 (19 miliardi) come previsto dalla legge di stabilità per il 2016. L'art. 9, d.l. n. 50 del 2017, tuttavia, ha recato una modifica dell'art. 1, c. 718, della l. 190 del 2014 con la quale sono state dimezzate le clausole ivi previste. Si tratta di una misura con la quale prende l'avvio della sterilizzazione delle “clausole” concernenti l'aumento dell'IVA e delle accise. A far data dal 1° gennaio 2018, dunque, l'aliquota IVA sarebbe aumentata dell'11,5 per cento anziché del 13 per cento, per crescere ulteriormente al 12 per cento nel 2019 e al 13 per cento nel 2020. L'aliquota ordinaria, inoltre, sarebbe aumentata al 25 per cento nel 2018 e nel 2019 al 25,4 per cento, anziché al 25,9 per cento, per tornare poi al 25 per cento nel 2021. Non manca una “curiosità”: il legislatore ha reinserito una clausola di salvaguardia, pur in presenza del suo previsto e più volte dichiarato “abbandono”. L'art. 3 della l. n. 163 del 2016 prevede, infatti, che un eventuale nuovo onere finanziario debba indicare “espressamente” la spesa autorizzata o le relative previsioni di spesa, “provvedendo alla contestuale copertura finanziaria del medesimi oneri”. Dalla c.d. “collaborazione volontaria” si prevedeva un'entrata pari a 1,6 miliardi di euro (800 miliardi dai tagli ai ministeri e i restanti 800 dalla clausola di salvaguardia); ove non fosse stato raggiunto tale ammontare le aliquote IVA sarebbero salite automaticamente, come le accise su benzina, alcolici e tabacchi. Il legislatore, dunque, ha optato per il mantenimento della clausola nella prospettiva della riduzione della spesa (art. 1, c. 634, l. n. 232 del 2016).

<sup>14</sup> N. Lupo, *La sessione di bilancio prima e dopo la riforma degli artt. 81 e 97 della Costituzione*, in *Astrid-rassegna*, n. 4, 2020, 17.

*clausole* in modo differente da quello praticato, cioè quale strumento, per l'appunto di salvaguardia (anche con l'individuazione di un tetto massimo di utilizzo, cioè soltanto per determinate prestazioni) delle coperture per determinate fattispecie o tipologie di spesa come, ad esempio, la garanzia dei diritti a prestazione: ciò avrebbe consentito di mantenere il livello delle medesime costante ed uniforme su tutto il territorio nazionale in quanto garantito da una norma che, nel rispetto dell'equilibrio di bilancio, fungesse da diga dinanzi alle possibilità di riduzione della spesa sociale<sup>15</sup>.

Non si può fare la storia delle clausole in questa sede. Appare d'una certa utilità ricostruttiva, però, considerare almeno le ultime due manovre di bilancio.

Nel 2018, le negoziazioni fra Governo e Commissione sul tasso di *deficit* per la legge di bilancio per il 2019 sono state tese e prolungate: il primo, deciso a rompere gli argini del rigore finanziario per consentire allo Stato di effettuare una manovra espansiva (investimenti pubblici e iniziative, certo costose, considerate di natura sociale fra cui la c.d. "quota cento" e il reddito di cittadinanza); la seconda, invece, ferma nel tenere sotto controllo eventuali "derive" finanziarie di uno Stato come l'Italia con un debito pubblico molto elevato e con stime di crescita non sufficientemente robuste da sostenere il paventato finanziamento del bilancio in *deficit*. Sta di fatto che, a seguito della lunga interlocuzione con la Commissione, il disegno di legge di bilancio è arrivato in Parlamento a metà dicembre con i saldi rideterminati. I tempi però sono stati compressi<sup>16</sup> a tal punto che la Corte

---

<sup>15</sup> G. Luchena, *Il mimetismo dinamico delle clausole di salvaguardia nelle leggi di finanza pubblica*, in E. Triggiani, A.M. Nico, M.G. Nacci (a cura di), *Unione europea e vincoli territoriali. Risorse, vincoli e controlli*, Bari, 2018, 65 ss.

<sup>16</sup> Se alla singolarità dispositiva (elemento ormai tipico delle leggi di bilancio) si aggiunge la ristrettezza dei tempi "giustificata" dalle negoziazioni che avvengono in sede di semestre europeo e si «forza» il rapporto Governo/Parlamento curvandone la natura attraverso la presentazione di maxi emendamenti (spesso sostitutivi del disegno di legge originario), il *vulnus* alla Costituzione appare evidente. Se, poi, si considera anche solo di sfuggita la prassi sinora seguita, salta subito all'occhio un dato: mentre in passato i maxi emendamenti erano il risultato comunque di una discussione avvenuta in sede parlamentare, questa volta l'esito del maxi emendamento è frutto dell'accordo raggiunto con la Commissione europea, accordo poi trasfuso nella legge di bilancio in quanto riguardante, per l'appunto, il "concordato" rapporto *deficit*/PIL. In questo sta la diversità dai precedenti: dopo la prima approvazione da parte della Camera del disegno di legge di bilancio, la "trattativa" con la Commissione europea ha avuto quale suo esito sostanziale un contenuto diverso da quello precedente sia dal punto di vista

costituzionale, nella nota ordinanza n. 17 del 2019<sup>17</sup>, ha ritenuto di dover stigmatizzare l'accaduto invitando, per dir così, a non ripetere più forzature del procedimento legislativo<sup>18</sup>. Va ricordato che, nel c.d. "Pacchetto d'inverno" del 27 febbraio 2019 la Commissione aveva "invitato" l'Italia a farsi parte attiva per

---

tecnico (incidenza diversa sui saldi di finanza pubblica) sia dal punto di vista politico (muta il senso della discussione svolta perché dopo l'accordo con l'UE sono cambiate le prospettive politiche della programmazione finanziaria). In definitiva, come è stato efficacemente e nitidamente osservato, una «legge di straordinaria importanza, non solo finanziaria, ma anche politico-sostantiva, quale la legge di bilancio, viene formalmente approvata da un Parlamento ignaro dei suoi contenuti, in violazione delle regole di procedura di cui all'art. 72 (mancherebbe del tutto il passaggio in Commissione, non c'è approvazione articolo per articolo, non c'è stata alcuna possibilità di proporre emendamenti), in un testo redatto solo dal Governo»: così, F. Sorrentino, *La legge di bilancio tra Governo e Corte costituzionale: il Parlamento approva a scatola chiusa*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 20 gennaio 2019, 5.

<sup>17</sup> Corte cost. n. 17 del 2019. Sui suoi diversi profili, v., fra gli altri, V. Baldini, *La Corte e il conflitto di attribuzioni sollevato da parlamentari in relazione alla legge di bilancio: tra diritti violati e modelli quesiti...*, in questa *Rivista*, 18 gennaio 2019; A. Lucarelli, *La violazione del procedimento legislativo "costituzionale" è una violazione grave e manifesta?*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 20 febbraio 2019; N. Lupo, *Un'ordinanza compromissoria, ma che pone le basi per un procedimento legislativo più rispettoso della Costituzione*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 20 febbraio 2019; A. Cardone, *Quali spazi aperti lascia il precedente? (Tre battute a margine dell'ordinanza n. 17 del 2019)*, in [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it), n. 1, 2019; E. Rossi, *L'ordinanza n. 17/2019 e il rischio dell'annullamento della legge di bilancio*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 21 febbraio 2019; R. Manfredi, *"Quindici uomini sulla cassa del morto": questione di fiducia e funzioni costituzionali del Parlamento*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 5 aprile 2019; I.A. Nicotra, *La Corte, il fattore tempo e il battesimo dei nuovi "mille" poteri dello Stato*, in [www.osservatorioaic.it](http://www.osservatorioaic.it), 3 settembre 2019; L. Sambucci, *Corte cost. (ord.) 8 febbraio 2019, n. 17: il difficile equilibrio tra esigenze di tempestività della decisione di bilancio e garanzia delle attribuzioni parlamentari*, in [www.contabilità-pubblica.it](http://www.contabilità-pubblica.it), 20 novembre 2019.

La Corte costituzionale ha sottolineato che le «forzature procedurali (...) inducono questa Corte a richiamare l'attenzione sulla necessità che il ruolo riservato dalla Costituzione al Parlamento nel procedimento di formazione delle leggi sia non solo osservato nominalmente, ma rispettato nel suo significato sostanziale». Tale rilievo «vale in particolare in riferimento all'approvazione della legge di bilancio annuale, in cui si concentrano le fondamentali scelte di indirizzo politico e in cui si decide della contribuzione dei cittadini alle entrate dello Stato e dell'allocazione delle risorse pubbliche» (Corte cost., n. 17 del 2019, punto 4.1., *cons. dir.*). La Corte, facendo riferimento a sue precedenti pronunce, ricorda che il bilancio è un «bene pubblico» (Corte cost. n. 184 del 2016) e che la legge di attuazione dell'art. 81 della Costituzione (l. 243 del 2012) ha accentuato la sua centralità nel nuovo quadro di riferimento ordinamentale che ne evidenzia la natura sostanziale. I tempi ristretti di approvazione, tuttavia, sarebbero stati determinati dalla lunga interlocuzione con la Commissione e, in definitiva, sarebbero stati «favoriti» dall'applicazione delle regole procedurali contenuti nei regolamenti parlamentari. Non si può fare a meno di rilevare che nel corso dell'approvazione della legge di bilancio per il 2019 tali regole procedurali siano state abnormemente – e, quindi, anormalmente – aggravate, anche se, nelle intenzioni del Governo, tale aggravamento sarebbe stato, per dir così, necessitato dalla ricerca delle garanzie per la copertura finanziaria delle leggi. Il «monito» per il futuro espresso dalla Corte è rivolto, in particolare, agli organi parlamentari competenti i quali dovrebbero porvi maggiore «attenzione» anche eventualmente correggendo o rimuovendo le anomalie.

<sup>18</sup> N. Lupo, *La sessione di bilancio prima e dopo la riforma degli artt. 81 e 97 della Costituzione*, cit., 12.

garantire finanze pubbliche sane, per migliorare l'efficienza della pubblica amministrazione e della giustizia, per assicurare un miglior funzionamento del sistema di istruzione e del mercato del lavoro, per creare un contesto più favorevole alle imprese e rafforzare il settore bancario<sup>19</sup> (a causa dell'alta esposizione ai titoli del debito sovrano). Il Fondo Monetario Internazionale, dal canto suo, stimava che, senza la disattivazione delle clausole di salvaguardia, si sarebbe raggiunto il rapporto *deficit*/PIL pari al 3 per cento<sup>20</sup> (cioè, in quel momento, un livello di *deficit* più alto rispetto a quello stimato dal Governo). Il "peso" finanziario per la disattivazione delle *clausole* ancora attive nel 2019 era di 15,7 miliardi. La legge si proponeva di "rimediare" a tale incombenza attraverso l'adozione di misure da prendere sul lato della spesa e delle entrate, comprensive di interventi di contrasto all'evasione fiscale<sup>21</sup> (i cui limiti di copertura però erano stati evidenziati dalla Corte dei conti in sede di audizione alla legge di bilancio per 2017<sup>22</sup>).

La questione è stata solo rinviata alla legge di bilancio per il 2020<sup>23</sup>. Attivare le *clausole* nel 2020 avrebbe comportato l'aumento dell'IVA, con un peso finanziario di oltre 50 miliardi fino al 2021 (i valori messi a bilancio sono 23,1 miliardi per il 2020 e 28,8 miliardi per il 2021). Non era pensabile, oltre tutto, neutralizzare l'attivazione delle clausole di salvaguardia ancora una volta in *deficit*: negli ultimi 3 anni, infatti, il disavanzo aveva 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 curvatura rispetto alla Nota di

---

<sup>19</sup> 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}.

<sup>20</sup> International Monetary Fund, *IMF Country Report No. 19/40*, February 2019, 15.

<sup>21</sup> G. Luchena, *I nodi tornano al pettine: la "coda" delle clausole di salvaguardia nella legge di bilancio per il 2018*, in *Riv. Giur. Mezzogiorno*, n. 2, 2018, 533 ss.

<sup>22</sup> Circostanza che la stessa Corte richiama nella sua Audizione sul Documento di economia e finanza 2017, aprile 2017, 15.

<sup>23</sup> G. Luchena, *La sterilizzazione parziale delle clausole di salvaguardia*, in *Diritto pubblico europeo Rassegna online*, n. 2, 2019.

Aggiornamento di Finanza Pubblica del 2018 è degna almeno di essere segnalata come un sano bagno di realismo – la redazione della legge di bilancio per il 2020 è stata un’operazione irta di ostacoli. La Nota di aggiornamento al Documento di economia e finanza deliberata dal Governo il 30 settembre 2019 prevedeva la disattivazione parziale delle clausole di salvaguardia per il 2020, non di quelle che sarebbero scattate automaticamente nel 2021. E, infatti, per quell’anno si riteneva necessario disporre un altro intervento. Il Governo, nella legge di bilancio 2020, ha rinviato la soluzione del “problema” al 2022, senza indicare “come” avrebbe neutralizzato le clausole rimaste ancora attive<sup>24</sup>.

4. Anche la vicenda delle clausole di salvaguardia si iscrive a pieno titolo tra le modalità di governo emergenziale dell’economia (e di fatti si tratta di misure restrittive). Lo è stato certamente nel recente passato: una continua ricerca di risorse pubbliche per far fronte a situazioni pregresse, un’ipoteca permanente che ha impegnato ingenti risorse del bilancio.

Con la soppressione delle clausole, le cose, almeno formalmente, hanno (ri)trovato una dimensione più accettabile (ma questo non esclude che, in futuro, possano essere introdotte nuove imposte indirette per effetto, ad esempio, della riforma, *in itinere*, della c.d. direttiva IVA proposta dalla Commissione<sup>25</sup> – riguardante la revisione del sistema delle aliquote – e in attesa dell’approvazione da parte del Consiglio, nel quadro generale che prevede l’istituzione di un’area unica IVA (c.d. *Eu VAT Area*) e del sistema di tassazione a destinazione (tassazione del bene dove i beni sono destinati per il consumo)<sup>26</sup>.

---

<sup>24</sup> Osservatorio sui conti pubblici, *Commento alla Nota di aggiornamento al DEF 2019*, in <https://osservatoriocpi.unicatt.it>, 5 ottobre 2019.

<sup>25</sup> Commissione europea, Proposta di Direttiva del Consiglio recante modifica della direttiva 2006/112/CE per quanto riguarda le aliquote dell’imposta sul valore aggiunto, COM(2018) 20 final.

<sup>26</sup> La proposta prevede l’introduzione di un’aliquota ordinaria pari ad almeno il 15 per cento o superiore, due aliquote ridotte distinte in una forbice compresa fra il 5 e il 15 per cento, la c.d. aliquota super-ridotta (dallo 0 al 5 per cento), e un’aliquota zero cioè sostanzialmente un’esenzione con diritto di detrazione. Si tratta di un testo che lascia agli Stati membri l’opzione

Le residue ma consistenti clausole erano in attesa di nuove coperture: con la loro soppressione, viene certamente meno un fattore d'incertezza.

L'emergenza Covid-19 ha accelerato il processo anche "approfittando" del fatto che le regole sul rapporto deficit/PIL sono al momento sospese" (e probabilmente prorogate anche per il 2021).

Le previsioni sull'andamento del PIL (-7,4 per cento per il 2020 e 5,8 per cento per il 2021), poi, hanno determinato la nuova stima degli effetti sulle *clausole* in base alla riduzione dei consumi finali delle famiglie<sup>27</sup>.

L'ultimo capitolo della storia delle clausole di salvaguardia, quindi, si conclude con il citato c.d. "decreto rilancio", come convertito dalla legge n. 77 del 2020<sup>28</sup>, che attua peraltro quanto previsto dal Documento di economia e finanza del 24 aprile 2020.

L'abrogazione delle disposizioni contenute nelle leggi di bilancio che procrastinavano l'attivazione automatica dell'aumento dell'IVA e delle accise, in ogni caso, non sarà totalmente indolore perché il "costo" della disattivazione finale delle *clausole* esistenti peserà non poco sulla finanza pubblica in quanto la copertura è, ancora una volta, e, potrebbe dirsi, inevitabilmente, in *deficit*.

---

in ordine alla scelta dei prodotti e dei servizi assoggettati al regime della tassazione ridotta, mentre trasferirebbe alla Commissione il compito di individuare i suddetti prodotti e servizi da assoggettare all'aliquota ordinaria (abrogazione dell'allegato III della direttiva n. 112 del 2006 e introduzione dell'allegato III-bis: le aliquote agevolate non potranno essere applicate per le armi, le bevande alcoliche, il gioco d'azzardo e il tabacco). Agli Stati è richiesto comunque il mantenimento di un livello di tassazione complessivo per ogni stato membro pari ad una media ponderata non inferiore al 12 per cento. Se si ravvisasse la necessità di nuove entrate, dunque, un intervento nella direzione dell'aumento dell'imposizione fiscale indiretta appare più che probabile.

<sup>27</sup> Cfr. Senato della Repubblica, *Dossier*, Misure urgenti in materia di salute e di sostegno al lavoro e all'economia (c.d. "decreto rilancio"), Vol. II, 9 luglio 2020, 128-129.

<sup>28</sup> L'art. 123 del c.d. "decreto rilancio" stabilisce che «L'articolo 1, comma 718, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, e l'articolo 1, comma 2, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 sono abrogati. Alle minori entrate derivanti dal presente articolo valutati (id est: «valutate», come corretto nella legge di conversione) in 19.821 milioni di euro per l'anno 2021, 26.733 milioni di euro per l'anno 2022, 27.004 milioni di euro per l'anno 2023, 27.104 milioni annui a decorrere dall'anno 2025, si provvede ai sensi dell'articolo 265».