

ISTITUTO DI ECONOMIA E FINANZA



DIPARTIMENTO DI STUDI GIURIDICI
FILOSOFICI ED ECONOMICI

SAPIENZA
UNIVERSITÀ DI ROMA

PUBLIC FINANCE RESEARCH PAPERS

**GLI EQUILIBRI DI FINANZA PUBBLICA E LE CLAUSOLE DI
SALVAGUARDIA**

PAOLO CANAPARO

E-PFRP N. 13

2015

Paolo Canaparo

Ministero dell'Interno

Ufficio Affari legislativi e relazioni parlamentari

Please cite as follows:

Paolo Canaparo (2015), "**GLI EQUILIBRI DI FINANZA PUBBLICA E LE CLAUSOLE DI SALVAGUARDIA**", *Public Finance Research Papers*, Istituto di Economia e Finanza, DIGEF. Sapienza University of Rome, n. 13 (<http://www.digef.uniroma1.it/pubblicazioni>).

E-PFRP N. 13

2015

Paolo Canaparo

GLI EQUILIBRI DI FINANZA PUBBLICA E LE CLAUSOLE DI SALVAGUARDIA

Abstract

Il contributo affronta il tema del ricorso alle c.d. clausole di salvaguardia a tutela degli equilibri di finanza pubblica. L'istituto della clausola di salvaguardia è stato introdotto nel nostro ordinamento dall'articolo 17 della nuova legge sulla contabilità pubblica e la finanza pubblica (legge 196 del 2009) con la specifica finalità di assicurare l'effettività della copertura finanziaria in tutti i casi in cui gli oneri associati ad un provvedimento non siano configurati da una norma autorizzatoria entro un limite massimo, ma siano, piuttosto, oggetto di una valutazione o stima, in quanto connessi ad una spesa che non può essere puntualmente predeterminata. La definizione di clausola di salvaguardia è stata recentemente estesa oltre il descritto dettato normativo ad una pluralità di disposizioni che prevedono meccanismi suscettibili di produrre, a determinate scadenze, variazioni automatiche di entrate o di spese, non necessariamente subordinate alla verifica di scostamenti rispetto a determinate previsioni di spesa, ma poste a garanzia del conseguimento di più generali obiettivi fiscali. Il reiterato ricorso a tali clausole è comunque oggetto di numerose critiche in quanto finisce per svuotare il ruolo della legislazione primaria rimettendo alla fase attuativa da parte del Governo la scelta tra opzioni di significativa rilevanza in materia di politica economica e fiscale.

JEL Classification: H6; H3.

Keywords: Finanza pubblica; contabilità pubblica; clausole di salvaguardia.

1. La clausola di salvaguardia nella legge di contabilità pubblica.

Il Documento di economia e finanza pubblica (DEF) approvato il 10 aprile 2015 dal Consiglio dei Ministri ed inviato il 28 aprile alla Commissione Europea e al Consiglio dell'Unione Europea, dopo aver ottenuto, il 23 aprile, il via libera di Camera e Senato con l'approvazione della risoluzione di maggioranza, ha rinnovato l'attenzione sul ripetuto utilizzo, negli ultimi anni, delle c.d. clausole di salvaguardia, quali strumenti legislativi diretti a prevedere variazioni future di entrata e di spesa con l'obiettivo di tutelare gli equilibri di finanza pubblica o di assicurare il consolidamento dei conti pubblici nazionali.

Sul punto, occorre premettere che la "clausola di salvaguardia" è disciplinata dall'articolo 17 della legge di contabilità e finanza pubblica come mezzo per garantire l'effettività della copertura finanziaria in tutte quelle ipotesi in cui gli oneri associati ad un provvedimento non siano configurati da una norma autorizzatoria entro un limite massimo, ma siano, piuttosto, oggetto di una valutazione o stima, in quanto connessi ad una spesa che non può essere puntualmente predeterminata. In tal caso, la valutazione o la stima dell'onere, effettuata in sede di quantificazione, è naturalmente soggetta a quel margine di incertezza che non permette di escludere effetti negativi aggiuntivi rispetto a quelli considerati e coperti in sede di approvazione parlamentare dell'intervento.

Ne consegue l'obbligatoria introduzione nel testo del provvedimento legislativo di una apposita clausola che deve necessariamente prevedere, da un lato, il monitoraggio dei reali effetti finanziari che la disposizione produce e, dall'altro lato, l'attivazione di ulteriori forme di copertura finanziaria (minori spese o maggiori entrate) nell'imminenza, o al verificarsi, del caso in cui la copertura originaria (riferita alla stima o valutazione originaria degli oneri) non risulti sufficiente.

La clausola deve essere effettiva ed automatica, nel senso che la compensazione finanziaria deve essere in grado di coprire interamente gli

eventuali oneri che eccedano le originarie previsioni di spesa e la sua attivazione deve seguire gli scostamenti rispetto alle previsioni mediante atti di natura amministrativa immediatamente realizzabili, senza il ricorso ad ulteriori provvedimenti di natura legislativa. Si tratta, in genere, di clausole che prevedono la riduzione di dotazioni di capitoli di spesa o l'incremento di entrate inerenti il medesimo ambito applicativo dell'intervento del quale si intende limitare l'onere. Tali clausole possono prevedere anche la rideterminazione, con atto amministrativo, del beneficio concesso, prevedendo che lo stesso possa subire limitazioni in relazione all'esaurirsi delle risorse disponibili.

Rientrano nella categoria delle clausole di salvaguardia ex articolo 17 della legge 196 del 2009 i tagli di spesa lineari previsti in caso di mancata attuazione di misure di risparmio selettive, demandate alla definizione di futuri atti amministrativi. Un esempio nella legge di stabilità per il 2015 è rappresentato dai commi da 334 a 336 dell'articolo unico in tema di digitalizzazione dei procedimenti amministrativi nelle scuole e di conseguente ridefinizione delle dotazioni organiche del personale amministrativo. La misura è finalizzata al conseguimento di risparmi per 17 milioni nel 2015 e 51 milioni a decorrere dal 2016 e contiene una specifica clausola di salvaguardia da attivare nella ipotesi in cui non siano realizzate le dette economie, a valere sul taglio degli stanziamenti per spese rimodulabili per l'acquisto di beni e servizi del Ministero dell'Istruzione, dell'università e della ricerca scientifica nel caso in cui l'obiettivo di risparmio non sia conseguito anche solo parzialmente.

Un caso particolare è quello in cui l'incertezza sull'entità degli effetti dei provvedimenti non dipenda da cause statistiche ma da profili di altra natura, come ad esempio la compatibilità di un intervento con la normativa comunitaria, ovvero la classificazione economica delle operazioni. In tal caso, l'efficacia della disposizione viene condizionata a una valutazione preventiva dei profili finanziari e giuridici dell'operazione, al fine di escludere il rischio di un eventuale effetto negativo sui conti. È questo il caso, ad esempio, della misura prevista dalla detta legge di stabilità 2015 (coma 629 dell'articolo

unico) in materia di *reverse-charge*, ovvero del meccanismo che pone a carico dell'acquirente, in luogo del venditore, l'obbligo del versamento dell'IVA sulla transazione commerciale. Essendo l'IVA un tributo soggetto a una regolamentazione comunitaria, appariva necessario acquisire conferma della legittimità della modifica apportata al regime di versamento e quindi prevedere, in caso contrario, una disposizione alternativa di maggiore entrata, in questa ipotesi a valere sull'incremento delle accise sui carburanti.

Un altro esempio significativo riguarda la disposizione di cui all'articolo 26 del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91, convertito con modificazioni dalla legge 11 agosto 2014, n. 116, che prevede una rimodulazione delle tariffe incentivanti sull'energia elettrica prodotta da impianti solari fotovoltaici, finalizzata a una maggiore sostenibilità di tali tariffe, prefigurando, al contempo, una procedura di cessione del diritto a riscuotere gli incentivi a un istituto finanziario da individuarsi. L'istituto acquirente è chiamato a rendere disponibile un importo non inferiore a 30 miliardi e subentra ai soggetti beneficiari nei diritti a percepire gli incentivi. L'attuazione di tale operazione è corredata della clausola di salvaguardia che condiziona l'efficacia delle disposizioni alla previa verifica, da parte del Ministero dell'economia e delle finanze, della compatibilità dei loro effetti sottostanti sui saldi di finanza pubblica ai fini del rispetto degli impegni assunti in sede europea. Si tratta, peraltro, di una soluzione discutibile laddove rimette alla determinazione di un Ministero l'attuazione di una espressa volontà del legislatore che avrebbe, in tal senso, dovuto preliminarmente valutare la possibilità di adottare l'intervento normativo senza quindi subordinarne gli effetti ad una decisione amministrativa.

Altro caso particolare riguarda, infine, le clausole connesse con misure inserite in provvedimenti di miglioramento dei conti, la cui quantificazione è incerta. Clausole che – proprio in quanto applicate a provvedimenti di miglioramento dei saldi – non rientrano specificamente nel quadro definitorio della legge di contabilità, riferito alle modalità di copertura, ma sono comunque assimilabili ad esso. Una clausola effettivamente attivata in

corrispondenza di casi simili è quella a fronte sia delle misure per la regolarizzazione degli apparecchi da gioco, sia in corrispondenza delle maggiori entrate IVA connesse con il pagamento dei debiti della P.A.

2. Le clausole di salvaguardia come strumento di gestione della manovre di finanza pubblica.

La definizione di clausola di salvaguardia è stata peraltro recentemente estesa oltre il descritto dettato normativo ad una pluralità di disposizioni che prevedono meccanismi suscettibili di produrre, a determinate scadenze, variazioni automatiche di entrate o di spese, non necessariamente subordinate alla verifica di scostamenti rispetto a determinate previsioni di spesa, ma poste a garanzia del conseguimento di più generali obiettivi fiscali. Diverse le ipotesi ma condivisa la finalità di rafforzare di fronte agli organismi comunitari, fornendo adeguate garanzie, l'impegno dell'Italia al risanamento.

Una prima ipotesi è riconducibile a quella in cui la clausola di salvaguardia è diretta a scongiurare che la manovra risulti superiore all'ammontare atteso, evitando, quindi, effetti aggiuntivi a carico dei soggetti interessati. È il caso, ad esempio, delle misure volte a limitare il carico aggiuntivo sul contribuente di tributi di nuova istituzione rispetto a tributi soppressi, o a garantire l'effettiva compensazione per gli enti locali del gettito dei cespiti fiscali attribuiti rispetto a trasferimenti soppressi, o ancora i meccanismi di sterilizzazione del maggior gettito IVA derivante da incrementi del prezzo del petrolio, mediante corrispondenti riduzioni delle aliquote di accisa¹.

Una fattispecie diversa riguarda misure di risparmio o di maggiore entrata aventi carattere programmatico, da attuarsi con successivo atto dispositivo e destinate a divenire operative solo nel caso di mancata realizzazione di altre misure di risparmio o di maggiore entrata, anch'esse

¹ Cfr. l'art. 1, commi da 290 a 293 della L. n. 244/2007.

rimesse a successivi atti di implementazione, giudicate preferibili ma rispetto alle quali sussista incertezza sulla loro effettiva praticabilità nei tempi previsti. Data la natura programmatica e non auto-applicativa di entrambe le misure configurate come alternative, la Commissione europea segue la prassi di non tenerne conto nell'ambito della valutazione delle manovre di finanza pubblica. È questo il caso, ad esempio, delle misure di riduzione delle agevolazioni fiscali previste dalla legge di stabilità per il 2014 e oggetto di modifica da parte della legge di stabilità per il 2015², da individuare con appositi provvedimenti e da attivare nel caso in cui non siano approvati provvedimenti normativi che assicurino analoghi effetti finanziari mediante interventi di razionalizzazione e di revisione della spesa pubblica (la c.d. *spending review*).

Il decreto-legge n. 102 del 2013 ha introdotto una clausola di salvaguardia (articolo 15, comma 4) in relazione ad alcune maggiori entrate previste dal medesimo decreto. La clausola prevedeva che, in caso di scostamenti rispetto alle previsioni, il Ministro dell'economia avrebbe dovuto provvedere ad incrementare la misura degli acconti IRES e IRAP per i periodi d'imposta 2013 e 2014, nonché ad aumentare - dal 1° gennaio 2015 - le accise. Con il decreto MEF del 30 novembre 2013 si è dato conto di avvenuti scostamenti, disponendo, di conseguenza, sia un incremento dell'acconto IRES, sia un aumento delle aliquote dell'accisa sui carburanti. Successivamente il decreto-legge n. 192 del 2014 ha soppresso l'aumento delle accise ed ha sostituito la clausola di salvaguardia contenuta nel decreto-legge 102/2013, prevedendo che – per assicurare le entrate già scontate sui saldi di finanza pubblica – l'utilizzo delle risorse attese dalla disciplina sul rientro dei capitali. Anche in questo caso, tuttavia, è stata introdotta una clausola di salvaguardia, prevedendo che, qualora le adesioni alla *voluntary disclosure* non siano sufficienti a garantire il gettito atteso, dovrà essere adottato dal MEF un decreto che stabilisca l'incremento della misura degli acconti IRES e IRAP dovuti per il periodo d'imposta 2015, nonché l'aumento, dal 2016, delle

² Cfr. l'art. 1, c. 430, della L. n. 147/2013 e il comma 207 dell'art. 1 della L. 190/2015.

aliquote di accisa in misura tale da assicurare il conseguimento degli obiettivi previsti.

In una tipologia residuale possono essere considerate le numerose clausole di salvaguardia incluse nella normativa vigente, volte a prevedere automatismi, sia di aumento di entrata che di riduzione della spesa, a tutela degli equilibri di finanza pubblica. Tali clausole assumono specifiche esigenze, tra cui quella di assicurare il rispetto dei vincoli di finanza pubblica da parte delle Amministrazioni locali, mediante l'effetto deterrente di meccanismi automatici di carattere sanzionatorio. Rientrano in tale fattispecie l'obbligatorio aumento delle addizionali delle imposte locali nel caso mancato rispetto da parte delle regioni degli equilibri di bilancio in materia di spesa sanitaria³, ovvero il taglio dei trasferimenti agli Enti locali in caso di sfioramento del Patto di stabilità interno⁴. Ulteriori esigenze sono quelle di fronteggiare eventi impreveduti, quali le calamità naturali. In caso di utilizzo a tal fine del Fondo di riserva è infatti previsto l'obbligo di reintegro a valere su tagli di spese rimodulabili e su incrementi dell'accisa sulla benzina sia statale, sia regionale⁵.

Altre clausole di salvaguardia prevedono l'attivazione di meccanismi automatici per la realizzazione di un maggior gettito fiscale. In particolare, l'articolo 1, comma 430, della legge n. 147 del 2013 (legge di stabilità 2014), nella formulazione originaria, prevedeva l'introduzione di interventi di variazione di aliquote d'imposta e di riduzione delle agevolazioni e delle detrazioni (c.d. *tax expenditures*) tali da assicurare un maggior gettito tributario. L'articolo 1, comma 207, della legge n. 190 del 2014 (legge di stabilità 2015) ha poi disposto la riduzione degli obiettivi di maggior gettito originariamente stabiliti.

Non sono fatte rientrare, invece, tra le clausole di salvaguardia, sebbene tale espressione sia comunemente utilizzata, le misure di risparmio o di

³ Cfr. l'art. 1, c. 174, della L. n. 311/2004, i commi 1-bis e 1-ter dell'art. 1, DL n. 206/2006, il c. 796 dell'art. 1, L. n. 296/2006, i commi da 77 a 91 dell'art. 2, L. n. 191/2009 e il c. 2-bis dell'art. 2 del DL n. 125/2010.

⁴ Cfr. l'art. 31, c. 26, lett. a) della L. n. 183/2011.

⁵ Fino a 10 centesimi a litro, di cui 5 di competenza statale e 5 attivabili dalla regione interessata dal fenomeno calamitoso (art. 5, commi 5-quater e 5-quinquies della L. n. 225/1992).

maggiore entrata a efficacia differita, perfezionate normativamente e pienamente operative senza bisogno di successivi atti di implementazione, ma per le quali vi è un impegno programmatico a individuare misure alternative. Queste ultime sono quindi operative a meno che siano realizzati interventi alternativi ritenuti preferibili e preannunciati con disposizione programmatica. Le misure appartenenti a questa tipologia, finalizzate a vincolare, in sede anticipata, la dimensione della manovra per gli esercizi futuri, non sono in realtà distinguibili sotto il profilo giuridico da qualunque altra disposizione ad efficacia differita nel tempo. Per tale ragione i previsori sono concordi nel considerarle nel computo degli effetti delle manovre di finanza pubblica.

3. Le critiche all'utilizzazione diffusa delle clausole di salvaguardia.

La proliferazione di clausole di salvaguardia nei sensi appena descritti è stata oggetto di critiche ciò in quanto, su un piano generale, evidenzia i limiti di manovra finanziarie che finiscono per rinviare in sede diversa da quella legislativa scelte significative di politica economica e fiscale – soprattutto in tema di tributi e accise – così concorrendo a svuotare il ruolo del Parlamento rispetto a quello dell'Esecutivo e conseguentemente a pregiudicare gli equilibri tra i poteri dello Stato, già “scossi” dalla emergenza finanziaria e dalla consolidata tendenza al ricorso sistematico alla legislazione d'urgenza (leggasi decreto-legge). Ormai, la natura della clausola di salvaguardia disciplinata dalla legge di contabilità è mutata: è evidente che la clausola di salvaguardia nella sua natura originaria rappresentasse lo strumento per evitare che si formasse nel bilancio pubblico una sorta di deficit, e quindi di debito, occulto. Nella nuova versione essa costituisce piuttosto una più generale sorta di *exit strategy* che evidenzia l'incapacità di assumere in sede legislativa (o meglio parlamentare) decisioni determinanti per la crescita economica e la stabilizzazione dei conti pubblici di fronte all'urgenza e alle pressioni comunitarie. Non estranee alla sua ripetuta utilizzazione sono le difficoltà di

“tenere” unita la maggioranza di governo in passaggi fondamentali che sollecitano la posticipazione in sede amministrativa le soluzioni politicamente “sensibili”, limitandosi a definire in sede parlamentare soltanto opzioni alternative, indifferenti dal punto di vista strettamente finanziario ma non certo da quello di vista politico (si pensi all’alternativa tra *spending review* e revisione delle c.d. *tax expenditures*). Altre critiche sono legate alla adozione di un modello legislativo che si limita a prevedere i soli effetti finanziari di una misura, sostanzialmente delegando in forma impropria l’individuazione dei suoi contenuti in ragione di incertezze e difficoltà tecniche (legate alla quantificazione delle provviste finanziarie, alla valutazione dell’impatto e degli effetti delle soluzioni adottate, ecc.) nella declinazione in dettaglio della materia da parte della normativa primaria. Il detto modello si sostanzia nel ricorso ad una formulazione legislativa dai risvolti tendenzialmente generici, la cui successiva attuazione è rimessa agli aspetti gestionali, con ciò determinando non solo un indebolimento del ruolo della stessa normazione primaria, che, sempre più spesso, assume un carattere di natura programmatica, anche una sostanziale incertezza del quadro previsionale, laddove gli effetti ascritti alla clausola *ex ante* non sono sufficientemente predeterminati se non nell’obiettivo generale di finanza pubblica. Ciò finisce con l’infondere nel sistema elementi di incertezza circa l’effettiva portata finanziaria della manovra, così configurando un quadro complessivo che richiede, quanto meno, un attento monitoraggio, soprattutto sulle potenzialità in ordine all’effettivo conseguimento degli obiettivi indicati. Effetti distorsivi si rilevano anche dal punto di vista della certezza e della trasparenza del rapporto che intercorre tra pubblica amministrazione e platea dei destinatari delle varie normative.

Il richiamo è, in particolare, al fenomeno segnalato dalla Corte dei conti del rinvio all’azione amministrativa a proposito della specificazione dell’entità dell’obbligazione tributaria, con riferimento tanto alle imposte indirette (ad es. coperture mediante aumento delle accise) che a quelle dirette (è il caso ad esempio della riduzione delle detrazioni e delle deduzioni). Con tali tecniche si sposta alla fase attuativa l’individuazione di aspetti cruciali dell’obbligazione

tributaria, che sarebbe compito della normativa primaria definire, la quale, invece, si limita a porre l'unico vincolo in termini di gettito da acquisire.

La Corte dei conti⁶ ha peraltro messo in evidenza, con riferimento all'ultima Stabilità, la rilevanza della clausola di salvaguardia a “tutela dei saldi di finanza pubblica” che, da sola, spiega oltre il 51% delle maggiori entrate attese per il biennio 2016-2017. Una rilevanza nella definizione dei saldi di finanza pubblica – aggiunge la Corte – che non appare giustificata alla luce delle perplessità circa l'effettivo grado di realizzabilità e praticabilità dell'aumento impositivo previsto. La stessa Corte ha rilevato come il crescente ricorso a clausole di salvaguardia che si connotano sempre più come soluzioni che rispecchiano difficoltà e ritardi nell'effettiva realizzazione della revisione della spesa pubblica. Da un lato, dunque, risultano dilatate le responsabilità addossate al sistema del prelievo, dall'altro di riducono gli spazi della politica fiscale. Per altro verso – evidenzia l'organo di giurisdizione contabile – l'esperienza del quadriennio 2011- 2014 testimonia una forte propensione a “sterilizzare” l'operatività di “questo strumento di gestione della politica di bilancio” (così la Corte definisce la clausola di salvaguardia), a prescindere dal verificarsi o meno delle condizioni di non applicabilità della clausola medesima. Ciò che contribuisce – chiosa testualmente la Corte – “ad aumentare il grado di incertezza connaturato alla sua adozione”.

I vincoli sempre più stringenti a livello comunitario, la correlata esigenza di fornire adeguate ed effettive garanzie sull'esito delle misure qualificanti le manovre finanziarie e, non da ultimo, le evidenziate difficoltà politiche e tecniche nella adozione di manovre che tendono a succedersi a stretto giro inducono ad immaginare una “lunga vita” alle clausole di salvaguardia.

La vera sfida è, piuttosto, quella di evitare che diventino una mera clausola di stile in quanto nella realtà irrealizzabili, o comunque con conseguenze insostenibili dal punto di vista fiscale e della crescita economica, ed in tal senso volte soltanto a garantire equilibri di bilancio “sulla carta”, con

⁶ V. Corte dei conti, Sezioni riunite in sede di controllo, *Le prospettive della finanza pubblica dopo la legge di stabilità*, febbraio 2015,

il Governo costretto a rincorrere ulteriori soluzioni alternative o a disinnescarne gli effetti prima che si verifichi la condizione di attivazione automatica. Ciò rischia di indebolire le stesse clausole e quindi l'impegno del Governo di fronte agli organismi comunitari che comporterà la necessità non solo di giustificarne l'adozione ma di fornire elementi certi circa la loro reale attivazione in caso di necessità.

<http://www.digef.uniroma1.it/pubblicazioni>

Contact: e-pfrp@uniroma1.it