

## Clausole di salvaguardia alla deriva

**Alessandro Fontana, Andrea Montanino e Lorena Scaperrotta\***

- ◆ *Le clausole di salvaguardia, introdotte inizialmente con il Decreto Legge 98/11 dal Governo Berlusconi, prevedono un aumento futuro e automatico di entrate tributarie nel caso in cui non vengano individuate altre misure per rispettare gli obiettivi di bilancio.*
- ◆ *Inizialmente sollecitate dalle istituzioni europee all'Italia per garantire il rientro prospettico del deficit di bilancio, le clausole permisero di assicurare i mercati finanziari circa la discesa del deficit e del debito pubblico. Rappresentavano un modo per includere da subito nei saldi di bilancio risparmi provenienti da operazioni complesse la cui attuazione puntuale non poteva essere effettuata nell'immediato e il cui impatto sui conti pubblici era incerto.*
- ◆ *Le clausole di salvaguardia introdotte per gli anni tra il 2012 e il 2021 avrebbero dovuto garantire un maggior gettito tendenziale pari a 64,8 miliardi di euro, 55,6 miliardi al 2019. Di questi, poco più della metà si è tradotto in un miglioramento del deficit tendenziale (circa 28 miliardi), per effetto dell'attivazione delle clausole e della loro compensazione con altre maggiori entrate e minori spese. Restano ancora attivabili 28,8 miliardi tra il 2020 e il 2021, stando alla clausola di salvaguardia IVA attualmente in vigore, introdotta dal Governo Renzi e modificata ben sei volte da dicembre 2014, da ultimo con la Legge di Bilancio per il 2019 del Governo Conte.*
- ◆ *Il crescente ricorso alle clausole e la loro sterilizzazione in larga parte a deficit ne hanno vanificato le potenzialità, creando incertezza sui conti pubblici italiani, tanto che la Commissione europea dalle previsioni formulate a maggio 2015 ha deciso di non includerne più gli effetti. Per questa ragione, occorre liberarsi quanto prima delle clausole così come sono ora, concordando con la Commissione europea una strategia di uscita che restituisca credibilità agli obiettivi di bilancio programmati. In considerazione degli effetti negativi che potrebbero avere sia l'attivazione che l'intero finanziamento a deficit delle clausole ancora in vigore, il Governo dovrebbe proporre alla Commissione europea un piano in cui si impegna a non introdurre nuove clausole e a coprire nel prossimo biennio una quota sufficientemente ampia di quelle ancora attive, finanziando la parte restante in deficit.*
- ◆ *Per il futuro, l'utilizzo delle clausole può rappresentare ancora un valido strumento per avviare, nell'ambito della programmazione pluriennale di bilancio, interventi di revisione di spese e/o entrate pubbliche che per loro natura richiedono tempo; ma è cruciale che il ricorso alle clausole sia limitato ai soli casi in cui queste siano associate a tali processi.*

---

\* Per commenti scrivere a: [a.fontana@confindustria.it](mailto:a.fontana@confindustria.it), [a.montanino@confindustria.it](mailto:a.montanino@confindustria.it), [l.scaperrotta@confindustria.it](mailto:l.scaperrotta@confindustria.it).

Le opinioni espresse nella Nota sono quelle degli autori e non necessariamente coincidono con quelle di Confindustria. Tutti i diritti sono riservati. È consentita la riproduzione, secondo le norme di legge, nel modo seguente: "Fontana A., Montanino A., Scaperrotta L. (Centro Studi Confindustria), Clausole di salvaguardia alla deriva; *Nota dal CSC n. 2-2019*".

**Cosa sono le clausole di salvaguardia?** Le clausole di salvaguardia sono un meccanismo di aumento di entrate automatico volto a garantire il miglioramento dei conti pubblici nel caso in cui non si realizzino misure strutturali di riduzione di spese (es. riordino della spesa pubblica) o aumento di entrate (es. razionalizzazione delle *tax expenditures*). Nel loro impianto originale dovevano servire per concedere al legislatore il tempo necessario per definire interventi organici di reperimento delle risorse e contemporaneamente rassicurare gli osservatori esterni (istituzioni europee e investitori internazionali) sul miglioramento dei conti pubblici.

In realtà sono derivazione diretta della necessità dei governi di rispettare le regole europee del Patto di Stabilità e Crescita che richiedono ai paesi di ridurre il deficit strutturale. Ma soltanto i governi italiani tra i paesi europei hanno introdotto meccanismi di questo tipo.

**Come funzionano?** Con la clausola di salvaguardia il Governo prevede in manovra una misura X che genera un aumento di entrate per il triennio a seguire, a garanzia del verificarsi di una determinata operazione politicamente o tecnicamente più complessa Y (di pari valore), in modo da assicurare il perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica programmati.

Nel caso in cui la condizione Y venga raggiunta nei termini indicati, gli obiettivi programmati sono realizzati e quindi la clausola non scatta.

Se la condizione Y non viene raggiunta, per centrare gli obiettivi il Governo in teoria dovrebbe far scattare la clausola di salvaguardia, per cui si attiverebbe la misura X indicata in manovra. In realtà, nella maggior parte dei casi la condizione Y non è mai stata raggiunta (spesso neanche identificata) ma, pur di non attivare la misura X, il Governo ha deciso di sterilizzare la clausola, ossia ne ha annullato gli effetti, disponendo minori entrate in manovra che sono state finanziate attraverso: i) provvedimenti Z (quindi diversi da Y e X) che generano incrementi di entrate e/o tagli di spese; ii) aumento del deficit.

**Quanto gettito avrebbero dovuto garantire?** Dal 2012, anno in cui sarebbe dovuto scattare il primo aumento di entrate, al 2021 in cui dovrebbe partire l'ultimo, le clausole di salvaguardia avrebbero dovuto assicurare, complessivamente, un gettito aggiuntivo pari a 64,8 miliardi di euro, 55,6 miliardi tra il 2012 e il 2019. Ciò che si è realmente osservato è un miglioramento del deficit tendenziale di 28,4 miliardi, poco più della metà di quanto programmato. Nel caso in cui tutte le clausole fossero scattate, o le misure compensative individuate, il rapporto deficit/PIL nel 2018 avrebbe dovuto essere di 1,1 punti più basso, cioè allo 0,8 per cento<sup>1</sup>. Questi ammontari si ottengono sommando i valori tendenziali delle clausole, così come stimati nelle relazioni tecniche ai provvedimenti legislativi che le hanno introdotte.

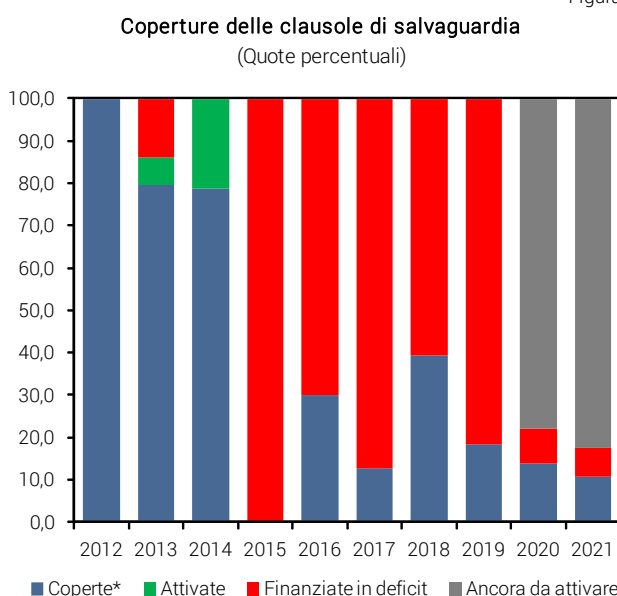
---

<sup>1</sup> Stima ottenuta partendo dal rapporto deficit/PIL per il 2018 indicato nell'Aggiornamento del quadro macroeconomico e di finanza pubblica presentato dal Governo Conte a dicembre scorso. Non si considerano gli effetti potenzialmente negativi sulla dinamica del PIL dovuti a un aumento delle entrate derivanti dall'attivazione delle clausole.

Fino al 2019, in media, oltre il 51 per cento degli aumenti d'imposta previsti dalle clausole è stato sterilizzato in deficit (Figura A); solo il 45 per cento è stato annullato e coperto con minori spese e altre maggiori entrate. Un unico aumento dell'aliquota IVA ordinaria (dal 21 al 22 per cento) è scattato dal 2013 (Governo Letta). Ulteriori incrementi delle imposte indirette sono previsti nel 2020 e nel 2021.

Nel paragrafo successivo sono descritte più nel dettaglio l'introduzione e l'evoluzione delle tre principali clausole di salvaguardia emanate dai governi che si sono succeduti dall'estate 2011 a oggi. Segue un paragrafo di valutazione complessiva che scaturisce dall'evidenza empirica e quindi dal confronto tra le diverse gestioni.

Figura A



\* Con maggiori entrate e/o minori spese.

Fonte: elaborazioni CSC su relazioni tecniche ai provvedimenti legislativi.

## Una cronistoria più dettagliata

**Nel 2011 l'esordio delle clausole** Nell'estate 2011 il Governo Berlusconi si trovò a fronteggiare la straordinaria impennata dei rendimenti dei titoli di Stato. Per assicurare i mercati circa la solvibilità dell'Italia emanò una duplice manovra correttiva (DL 98/11 e DL 138/11) che puntava a centrare il pareggio di bilancio nel 2013, come richiesto da UE e BCE. La manovra netta era pesantemente restrittiva e comprendeva un ampio pacchetto fiscale<sup>2</sup>. Tra le maggiori entrate comparve per la prima volta una clausola di salvaguardia, nella forma di un taglio lineare delle agevolazioni fiscali, che sarebbe intervenuta qualora, entro il 30 settembre 2012, non fossero state adottate misure di riordino del sistema socio-assistenziale (la manovra bis contenuta nel DL 138/11 anticipava di un anno quanto indicato dal DL 98/11). In tal modo, si garantivano risparmi per 4 miliardi di euro nel 2012, 16 miliardi nel 2013 e 20 miliardi a partire dal 2014 (Tabella A).

Tabella A

**Introduzione e modifiche della prima clausola di salvaguardia**  
(Entrate previste, miliardi di euro)

Iniziativa legislativa	2012	2013	2014	Governo in carica
<b>DL 98/11 - DL 138/11</b>	<b>4,0</b>	<b>16,0</b>	<b>20,0</b>	<b>Berlusconi</b>
	-4,0	-2,9	-3,6	
DL 201/11 Decreto Salva Italia	0,0	13,1	16,4	Monti
		-6,6	-9,8	
DL 95/12 Decreto <i>Spending review</i>		6,6	6,6	Monti
		-4,4	-2,3	
Legge di Stabilità 2013		2,1	4,2	Monti
		-1,1	-	
DL 76/13 Decreto lavoro		1,1	4,2	Letta

In corsivo gli effetti finanziari indicati nelle manovre a seguito delle modifiche alla clausola.

Fonte: elaborazioni CSC su relazioni tecniche ai provvedimenti legislativi.

<sup>2</sup> La manovra netta fissata con il DL 98/11 e il DL 138/11 valeva complessivamente 28,3 miliardi di euro sul 2012, 54,3 miliardi sul 2013 e quasi 60 miliardi sul 2014. Le maggiori entrate nette erano pari a 20,7 miliardi il primo anno, 35,4 il secondo e 38,8 miliardi il terzo anno. Tra le minori spese stabilite dalla duplice manovra erano inclusi anche 6,4 miliardi di euro di tagli ai bilanci degli enti territoriali che potevano tradursi in maggiori entrate proprie, portando il pacchetto fiscale della manovra a 45,2 miliardi nel 2014 (il 75,6 per cento del totale).

La clausola di salvaguardia venne poi modificata con il DL 201/11 (Decreto Salva Italia), approvato i primi di dicembre del 2011 dal Governo Monti. Nel caso in cui lo Stato non fosse riuscito a recuperare le risorse pianificate sarebbe scattato un aumento delle aliquote IVA e non più il taglio delle *tax expenditures*. Nella manovra fu disposto l'incremento delle aliquote IVA di 2 punti percentuali a decorrere da ottobre 2012 e ulteriori 0,5 punti da gennaio

2014 (Tabella B). I risparmi previsti furono ricalcolati e ridotti a zero per il 2012, a 13,1 miliardi per il 2013 e 16,4 dal 2014. Le minori entrate venivano coperte: nel 2012 in buona parte con l'aumento dell'aliquota IVA ordinaria in vigore da settembre 2011 (+3,3 miliardi)<sup>3</sup>; nel biennio 2013-2014 con altre maggiori entrate (interventi su IMU, accise e addizionale regionale) e minori spese (in particolare riforma pensionistica e tagli agli enti territoriali).

La ricaduta in recessione, dopo due anni di lenta ripresa, rendeva urgente blindare il pareggio di bilancio, in modo da assicurare i partner europei e i mercati sul rispetto degli impegni presi.

Al fine di allentare la pressione fiscale e contenere la spesa pubblica, nell'estate 2012 il Governo Monti emanò il DL 95/12 (Decreto *Spending Review*). In tale ambito, apparve necessario evitare l'aumento delle aliquote IVA previsto per ottobre 2012<sup>4</sup>. Si decise, così, di rinviare a giugno 2013 la scadenza della clausola di salvaguardia e a luglio 2013 l'incremento di 2 punti percentuali delle aliquote IVA già disposto con il DL 201/11, per poi ridurle di un punto percentuale a decorrere da gennaio 2014 (quindi rideterminandole all'11 per cento e al 22 per cento). Ciò comportò un'ulteriore diminuzione dei saldi della clausola di salvaguardia: 6,6 miliardi a partire dal 2013. Le minori entrate dovute alla modifica della clausola venivano coperte con risparmi di spesa (per lo più tagli alle spese dei Ministeri, ai trasferimenti per gli enti territoriali e al finanziamento per la sanità).

Un'ulteriore correzione della clausola di salvaguardia si ebbe con la Legge di Stabilità per il 2013, che evitava l'aumento dell'aliquota per l'IVA ridotta e dimezzava quello per l'ordinaria (dal 21 per cento al 22 per cento), riducendo i risparmi derivanti a 2,1 miliardi di euro per il 2013 e 4,2 miliardi dal 2014. Secondo quanto stabilito dalla manovra, 2,2 dei 4,4 miliardi di minori entrate per il 2013 venivano finanziati in deficit, mentre per il 2014 e il 2015 i 2,3 miliardi previsti in meno venivano compensati con maggiori entrate (tra cui la stabilizzazione dell'incremento delle accise sui carburanti dovuto al sisma in Emilia e l'introduzione della c.d. *Tobin tax*, Imposta sulle transazioni finanziarie) e minori spese (tagli per gli enti territoriali, il settore sanitario e il trasporto pubblico locale).

Con il DL 76/13 (Decreto lavoro), emanato a giugno 2013 dal Governo Letta, fu nuovamente posticipato l'incremento di un punto percentuale dell'aliquota IVA ordinaria a decorrere da

Tabella B

**Aliquote IVA: evoluzione degli incrementi previsti  
dalla prima clausola di salvaguardia**

(Punti percentuali)

Iniziativa legislativa	2012			2013			2014		
	2012	2013	2014	2012	2013	2014	2012	2013	2014
	<b>Ridotta (10%)</b>			<b>Ordinaria (21%)</b>					
DL 201/11 Decreto Salva Italia	12,0	12,0	12,5	23,0	23,0	23,5			
DL 95/12 Decreto <i>Spending Review</i>		12,0	12,5	23,0	23,5				
Legge di Stabilità 2013				22,0	22,0				
DL 76/13 Decreto lavoro				<b>22,0</b>	<b>22,0</b>				

Fonte: elaborazioni CSC su relazioni tecniche ai provvedimenti legislativi.

<sup>3</sup> Tra i principali provvedimenti sulle entrate previsti dal DL 138/11 anche l'incremento di un punto percentuale dell'aliquota IVA ordinaria (dal 20 al 21 per cento), in vigore a partire dal 17 settembre 2011 con modifica al DPR 633/72. Aumento che avrebbe generato un maggior gettito pari a 4,2 miliardi di euro.

<sup>4</sup> Il CSC a giugno 2012 stimava che "...il non rialzo dell'IVA, finanziato con tagli di spesa, avrebbe comportato nel 2013 un maggior PIL dello 0,24 per cento, più alti consumi delle famiglie dello 0,67 per cento, più investimenti per lo 0,51 per cento e maggiore occupazione (+27mila ULA)...", nell'ipotesi sottostante che l'aumento dell'IVA si fosse solo parzialmente traslato sui prezzi al consumo (si veda CSC, *Scenari economici* n. 14, giugno 2012).

ottobre 2013 (e non più da luglio come precedentemente indicato) e fu definitivamente abrogata la clausola di salvaguardia introdotta a luglio 2011<sup>5</sup>. L'effetto finanziario del differimento di tre mesi fu valutato pari a 1 miliardo di euro e ridusse quindi il saldo della clausola per il 2013 a 1,1 miliardi.

*In sintesi, la prima clausola di salvaguardia, varata nell'estate 2011 dal Governo Berlusconi, garantiva 20 miliardi di euro di maggiori entrate tendenziali a regime dal 2014. Alla fine, solo 4,2 miliardi furono incassati con l'aumento dell'aliquota ordinaria IVA di un punto percentuale (dal 21 al 22) scattato a ottobre 2013, mentre i 15,8 miliardi restanti furono sterilizzati in meno di due anni attraverso quattro provvedimenti legislativi varati da due diversi governi (Monti e Letta).*

**Una nuova clausola sulle tax expenditures a dicembre 2013** Con la Legge di Stabilità per il 2014, il Governo Letta introdusse una nuova clausola di salvaguardia: si disponevano maggiori entrate, pari a 3 miliardi di euro per il 2015, 7 miliardi per il 2016 e 10 miliardi dal 2017, per effetto di aumenti delle aliquote di imposta e tagli delle agevolazioni fiscali che sarebbero intervenuti qualora non fossero stati approvati, entro gennaio 2015, provvedimenti volti alla razionalizzazione e alla revisione della spesa pubblica per i medesimi importi (Tabella C). Nella manovra per il biennio 2015-2016 le maggiori entrate derivanti dalla clausola figuravano a miglioramento dell'indebitamento per 0,2 punti di PIL nel 2015 e 0,4 nel 2016. Nell'intenzione del Governo e del Commissario straordinario per la revisione della spesa, nominato a ottobre 2013, tale clausola sarebbe stata annullata con tagli alla spesa e non con un ulteriore aumento della pressione fiscale.

Tabella C

**Introduzione e modifiche della clausola sulle tax expenditures**  
(Entrate previste, miliardi di euro)

Iniziativa legislativa	2015	2016	2017	Governo in carica
<b>Legge di Stabilità 2014</b>	<b>3,0</b>	<b>7,0</b>	<b>10,0</b>	<b>Letta</b>
	-3,0	-3,7	-3,7	
Legge di Stabilità 2015	0,0	3,3	6,3	Renzi
		-3,3	-6,3	
Legge di Stabilità 2016		0,0	0,0	Renzi

In corsivo gli effetti finanziari indicati nelle manovre a seguito delle modifiche alla clausola.

Fonte: elaborazioni CSC su relazioni tecniche ai provvedimenti legislativi.

*In definitiva, la clausola di salvaguardia sulle tax expenditures introdotta a dicembre 2013 dal Governo Letta avrebbe dovuto apportare 10 miliardi di maggiori entrate tendenziali a regime dal 2017. Con le leggi di stabilità varate dal Governo Renzi nei due anni a seguire, è stata completamente sterilizzata: per la maggior parte (6,3 miliardi) è stata finanziata in deficit; i restanti 3,7 miliardi sono stati coperti con maggiori entrate e minori spese.*

**Dal 2015 la clausola di salvaguardia IVA...** Con la Legge di Stabilità per il 2015 il Governo Renzi decise di rinviare l'aggiustamento dei conti pubblici introducendo una nuova clausola di

<sup>5</sup> Il DL 76/13 all'art. 11 comma 1 prevede l'abrogazione del comma 1-quater dell'art. 40 del DL 98/11 che esplicitava la clausola di salvaguardia.

salvaguardia (Tabella D): il Governo si impegnò a recuperare risorse per 12,8 miliardi nel 2016, 19,2 miliardi nel 2017 e 22 miliardi nel 2018 (maggiori entrate o minori spese derivanti da misure di razionalizzazione e revisione della spesa pubblica), e a garanzia di questi importi pose l'aumento delle aliquote IVA (2 punti percentuali nel 2016, un punto nel 2017 e ulteriori 0,5 punti solo per l'aliquota IVA ordinaria nel 2018) e delle accise sui carburanti (per maggiori entrate nette pari a 700 milioni dal 2018)<sup>6</sup>.

In quella stessa manovra finanziaria, inoltre:

⇒ si posticipò di un anno la clausola sulle *tax expenditures* introdotta nella Legge di Stabilità 2014, sterilizzandone gli effetti sul 2015. Le minori entrate per il 2015 (3 miliardi di euro, pari a 0,2 punti di PIL) venivano finanziate completamente in deficit, mentre quelle per il 2016 e il 2017 erano coperte con l'introduzione della nuova clausola di salvaguardia IVA. Un anno dopo, la Legge di Stabilità per il 2016 ne dichiarò l'abrogazione.

⇒ si introdusse la clausola sullo *split payment* (subordinata al rilascio di una deroga da parte del Consiglio UE<sup>7</sup>), che venne poi soppressa con la Legge di Stabilità per il 2016.

Tabella D

**Introduzione e modifiche alla clausola di salvaguardia IVA ancora in vigore**  
(Entrate previste, miliardi di euro)

Iniziativa legislativa	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Governo in carica
<b>Legge di Stabilità 2015</b>	<b>12,8</b>	<b>19,2</b>	<b>22,0</b>				<b>Renzi</b>
IVA ridotta	4,6	7,0	7,0				
IVA ordinaria	8,2	12,3	14,3				
Accise			0,7				
	-12,8	-4,7	-2,4				
<b>Legge di Stabilità 2016</b>	<b>0,0</b>	<b>15,1</b>	<b>19,6</b>				<b>Renzi</b>
IVA ridotta		7,0	7,0				
IVA ordinaria		8,2	12,3				
Accise			0,4				
		-15,1		3,7			
<b>Legge di Bilancio 2017</b>	<b>0,0</b>	<b>19,6</b>	<b>23,3</b>	<b>23,3</b>			<b>Renzi</b>
IVA ridotta			7,0	7,0	7,0		
IVA ordinaria			12,3	15,9	15,9		
Accise			0,4	0,4	0,4		
			-3,8	-4,4	-4,7	0,4	
<b>DL 50/17 Manovrina</b>			<b>15,7</b>	<b>18,9</b>	<b>19,2</b>	<b>19,6</b>	<b>Gentiloni</b>
IVA ridotta			3,5	4,6	7,0	7,0	
IVA ordinaria			12,3	13,9	11,9	12,3	
Accise			0,0	0,4	0,4	0,4	
			-0,8	-0,3			
<b>DL 148/17 Decreto fiscale</b>			<b>14,9</b>	<b>18,5</b>	<b>19,2</b>	<b>19,6</b>	<b>Gentiloni</b>
IVA ridotta			2,6	4,6	7,0	7,0	
IVA ordinaria			12,3	13,9	11,9	12,3	
Accise				0,0	0,4	0,4	
			-14,9	-6,7			
<b>Legge di Bilancio 2018</b>	<b>0,0</b>	<b>12,5</b>	<b>19,2</b>	<b>19,2</b>	<b>19,6</b>		<b>Gentiloni</b>
IVA ridotta			3,5	7,0	7,0		
IVA ordinaria			9,0	11,9	12,3		
Accise			0,0	0,4	0,4		
			-12,5	3,9	9,2		
<b>Legge di Bilancio 2019</b>				<b>0,0</b>	<b>23,1</b>	<b>28,8</b>	<b>Conte</b>
IVA ridotta				0,0	8,7	8,7	
IVA ordinaria				0,0	14,0	19,7	
Accise				0,0	0,4	0,4	

In corsivo gli effetti finanziari indicati nelle manovre a seguito delle modifiche alla clausola.

Fonte: elaborazioni CSC su relazioni tecniche ai provvedimenti legislativi.

<sup>6</sup> Secondo le stime del Governo, "...Gli effetti di tale clausola, ..., genererebbero una perdita di PIL pari a 0,7 punti percentuali a fine periodo dovuta a una contrazione complessiva dei consumi e degli investimenti per 1,3 punti percentuali e un aumento del deflatore del PIL di pari importo" (si veda la Nota di aggiornamento del DEF 2014).

<sup>7</sup> In mancanza della deroga da parte del Consiglio UE si stabiliva l'aumento delle accise sui carburanti per 1,7 miliardi di euro dal 2015 (poi modificato in 728 milioni dal 2016 con il DL 153/15). L'introduzione dello *split payment* si collocava tra le misure volte a contrastare l'evasione fiscale.

Le maggiori entrate derivanti dall'introduzione della clausola IVA e di quella sullo *split payment* (complessivamente 14,5 miliardi per il 2016 e 20,9 dal 2017) oltre a sostituire la clausola emanata dal Governo Letta, permisero di finanziare alcuni interventi indicati in manovra per un valore di 0,6 punti di PIL nel 2016 e 0,9 punti l'anno successivo<sup>8</sup>.

**... è stata più volte rivista e corretta** Nella manovra approvata a dicembre 2015, grazie anche alla flessibilità ottenuta in sede europea, l'esecutivo sterilizzò le clausole per il 2016 e ridusse quelle degli anni a venire<sup>9</sup>. Questi interventi, insieme all'abrogazione delle clausole su *tax expenditures* e *split payment*, determinavano 16,8 miliardi di minori entrate a valere sul 2016, 11,1 miliardi sul 2017 e 9,4 miliardi sul 2018: tutte finanziate in deficit, se non per 2,2 miliardi nel 2016 (solo il 13,3 per cento del totale) che venivano recuperati da *voluntary disclosure* e giochi e da risparmi di spesa (fabbisogno sanitario nazionale, finanza regionale e Ministeri/Consip). Ciò determinò un peggioramento dell'indebitamento programmatico di 0,9 punti di PIL nel 2016, 0,6 punti nel 2017 e 0,5 nel 2018.

Nel 2016, a seguito della negoziazione del Governo Renzi con le istituzioni europee, la Legge di Bilancio 2017, approvata immediatamente prima che il Governo rassegnasse le dimissioni, sterilizzava la clausola IVA per il 2017 e ne posticipava gli effetti, incrementandone l'ammontare sul 2019 (con un ulteriore incremento di 0,9 punti percentuali dell'aliquota IVA ordinaria che sarebbe dovuta arrivare a toccare il 25,9 per cento; Tabella E). I 15,1 miliardi di euro di minori entrate per il 2017 venivano finanziati completamente in deficit, determinando un peggioramento dell'indebitamento programmatico di 0,9 punti di PIL. I 3,7 miliardi di maggiori entrate sul 2019, invece, riducevano il deficit programmatico di 0,2 punti.

Tabella E

**Aliquote IVA: evoluzione degli incrementi previsti dalla clausola di salvaguardia ancora in vigore**

(Punti percentuali)

Iniziativa legislativa	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2016	2017	2018	2019	2020	2021
	<b>Ridotta (10%)</b>						<b>Ordinaria (22%)</b>					
Legge di Stabilità 2015	12,0	13,0	13,0				24,0	25,0	25,5			
Legge di Stabilità 2016		13,0	13,0	13,0			24,0	25,0	25,0			
Legge di Bilancio 2017			13,0	13,0					25,0	25,9		
DL 50/17 Manovrina				11,5	12,0	13,0	13,0		25,0	25,4	24,9	25,0
DL 148/17 Decreto fiscale				11,1	12,0	13,0	13,0		25,0	25,4	24,9	25,0
Legge di Bilancio 2018					11,5	13,0	13,0			24,2	24,9	25,0
Legge di Bilancio 2019						13,0	13,0				25,2	26,5

Fonte: elaborazioni CSC su relazioni tecniche ai provvedimenti legislativi.

Nel corso del 2017, il Governo Gentiloni dovette abbassare l'obiettivo di deficit per ottemperare alle richieste della Commissione europea. Al fine di centrare il target, fu approvata la cosiddetta

<sup>8</sup> Tra le maggiori spese si segnalano: il bonus 80 euro, la "buona scuola" e il Patto di Stabilità Interno; tra le minori entrate: misure su cuneo fiscale e TFR, decontribuzione delle assunzioni a tempo indeterminato.

<sup>9</sup> Nella Nota di aggiornamento del DEF 2015, il Governo Renzi si avvale delle clausole di flessibilità per gli investimenti (0,3 punti di PIL) e per le riforme (0,5 punti di PIL), in linea con quanto stabilito dai Trattati europei.

"Manovrina" (DL 50/17) che mise mano nuovamente alla clausola di salvaguardia, rivedendo gli incrementi delle aliquote IVA e redistribuendone gli effetti fino al 2021<sup>10</sup>. Per quanto riguarda le accise sui carburanti, le maggiori entrate previste, già dimezzate con la Legge di Stabilità per il 2016 (a 350 milioni dal 2018), vennero annullate per il 2018 e poi, in parte, anche per il 2019.

Tutto ciò comportò una revisione dei saldi della clausola e quindi minori entrate in manovra. A ottobre 2017, con il collegato fiscale (DL 148/17) vennero ulteriormente ridotti i saldi per il biennio 2018-2019 sull'aliquota IVA ridotta; il minor gettito derivante venne finanziato con maggiori entrate<sup>11</sup>. Complessivamente, la "Manovrina" e il Decreto fiscale non ebbero impatto sui conti pubblici ma ridussero l'aggiustamento da effettuare con la Legge di Bilancio per il 2018.

Quest'ultima sterilizzò gli effetti della clausola per il 2018 e stabilì lo scatto delle aliquote IVA (ridotta e ordinaria) per complessivi 3 punti percentuali dal 2019 e il rinvio dell'incremento per le accise sui carburanti (maggiori entrate pari a 350 milioni dal 2020). La clausola valeva quindi 12,5 miliardi per il 2019, 19,2 miliardi nel 2020 e 19,6 nel 2021. Le minori entrate previste dalla sterilizzazione sul 2018 venivano finanziate in deficit per il 73,4 per cento del totale (quasi 11 miliardi); il restante 26,6 per cento (3,9 miliardi) veniva coperto principalmente dal maggior gettito dovuto dal differimento al 2018 dell'introduzione dell'IRI. Le minori entrate sul 2019 (6,1 miliardi) erano finanziate completamente in deficit. L'effetto complessivo della manovra fu un peggioramento dell'indebitamento programmatico per 0,8 punti di PIL nel 2018 e 0,3 punti nel 2019.

Il Governo Conte nella Nota di aggiornamento al DEF 2018 dichiarò l'intenzione di "intervenire sulle clausole di salvaguardia ereditate dal passato attraverso la totale sterilizzazione degli aumenti previsti per il 2019 e la loro riduzione per il biennio successivo". Il Disegno di Legge di Bilancio per il 2019, così come presentato il 31 ottobre scorso, sterilizzava la clausola per quest'anno e riduceva gli incrementi di gettito attesi per il prossimo biennio a 13,7 miliardi per il 2020 e 15,6 miliardi dal 2021. In manovra, ciò si sarebbe tradotto quindi in minori entrate per 12,5 miliardi a valere sul 2019, 5,5 miliardi per il 2020 e 4 miliardi dal 2021<sup>12</sup>. Somme completamente finanziate in deficit.

Alla luce del parere negativo espresso dalla Commissione europea sulla politica di bilancio italiana e del forte rischio di apertura della procedura per deficit eccessivo, il Governo Conte a dicembre ha rivisto gli obiettivi di bilancio programmati sulla base di un nuovo Aggiornamento del quadro macroeconomico e di finanza pubblica. Con un maxi-emendamento al DDL di Bilancio è stata confermata la sterilizzazione della clausola per quest'anno, mentre sono stati incrementati gli aumenti delle aliquote IVA a partire dal 2020 (+3 punti per l'aliquota ridotta; +3,2 punti per l'ordinaria che nel 2021 diventano 4,5 punti). Inoltre, l'obiettivo di gettito per le accise sui carburanti viene fissato a 400 milioni di euro dal 2020.

---

<sup>10</sup> Fu disposto per l'aliquota IVA ordinaria l'incremento di 3 punti percentuali nel 2018 (dal 22 al 25 per cento), di ulteriori 0,4 punti percentuali dal 2019 e, a seguire, una riduzione di 0,5 punti nel 2020, per tornare nel 2021 al 25 per cento, con un aumento di 0,1 punti percentuali. Per l'aliquota IVA ridotta si stabilì l'incremento di 1,5 punti nel 2018 (dal 10 all'11,5 per cento), di 0,5 punti nel 2019 e di un ulteriore punto percentuale nel 2020 (al 13 per cento).

<sup>11</sup> Tra le principali maggiori entrate: estensione dello *split payment* anche per i professionisti e stretta alle compensazioni delle imposte nel DL 50/17; rottamazione delle cartelle esattoriali nel DL 148/17.

<sup>12</sup> Per la prima volta da quando è stata introdotta l'attuale clausola di salvaguardia, è stato deciso di riparametrare gli incrementi agli ultimi dati di gettito IVA disponibili e non più ai valori storici fissati a dicembre 2014: i) 2,9 miliardi di euro per un aumento di un punto percentuale dell'aliquota ridotta (erano 2,3 miliardi); ii) 4,4 miliardi per un punto dell'ordinaria (erano 4,1).



I nuovi saldi della clausola di salvaguardia sono dunque pari a 23,1 miliardi per il 2020 e 28,8 miliardi dal 2021. In manovra si traducono in 12,5 miliardi di minori entrate a valere sul 2019 che verrebbero completamente finanziate in deficit, maggiori entrate per 3,9 miliardi sul 2020 e 9,2 miliardi dal 2021 che, invece, valgono 0,2 e 0,5 punti di minor indebitamento programmatico.

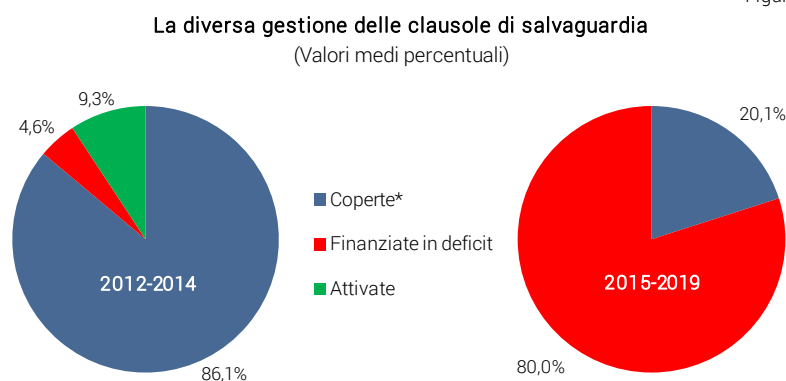
*Riepilogando, la clausola di salvaguardia introdotta a dicembre 2014 dal Governo Renzi è ancora oggi in vigore. Inizialmente prevedeva aumenti delle aliquote IVA e delle accise in misura tale da garantire maggiori entrate tendenziali per 22 miliardi di euro nel triennio 2016-2018. Negli ultimi quattro anni è stata rivista ben sei volte (attraverso provvedimenti legislativi varati dallo stesso Governo Renzi prima, da quello Gentiloni poi e attualmente dal Governo Conte) sia per sterilizzarne sia per accrescerne gli effetti: sono stati annullati per lo più in deficit gli aumenti di IVA e accise previsti per il 2016, il 2017, il 2018 e il 2019 e incrementati quelli per gli anni a venire (23,1 miliardi dal 2020 e 28,8 dal 2021).*

### Una valutazione complessiva

Si possono distinguere due fasi nell'utilizzo delle clausole di salvaguardia. Nella prima, tra il 2012 e il 2014, le clausole di salvaguardia hanno effettivamente impegnato i governi che si sono succeduti ad avviare interventi di più ampio respiro per disinnescare gli aumenti di imposta previsti (Figura B). Tra questi, vale la pena ricordare il DL 95/12 (Decreto *Spending Review*), in buona parte frutto del lavoro svolto dal Commissario straordinario per la razionalizzazione della spesa per acquisti di beni e servizi, Enrico Bondi. Il decreto conteneva misure che, seppur molto grezze, hanno rappresentato un primo tentativo di contenere la spesa degli enti territoriali in modo razionale. Il poco tempo a disposizione del Commissario non ha consentito analisi raffinate ma quanto meno si è tentato di utilizzare in modo corretto la clausola di salvaguardia sfruttando il tempo a disposizione per svolgere analisi che altrimenti non sarebbe stato possibile condurre. Peraltro, tra il 2012 e il 2014, l'utilizzo della clausola ha consentito un effettivo miglioramento del deficit per 20 miliardi di euro, pari a quanto programmato quando la clausola fu introdotta.

Al contrario, tra il 2015 e il 2019, in media, l'80 per cento delle clausole che si sono succedute sono state sterilizzate in deficit, ossia non prevedendo coperture con altre maggiori entrate o tagli di spese. A fronte di una riduzione del deficit di 35,6 miliardi che si sarebbe dovuta avere

Figura B



\* Con maggiori entrate e/o minori spese.

Fonte: elaborazioni CSC su relazioni tecniche ai provvedimenti legislativi.

grazie alle clausole, il miglioramento realizzato è stato di soli 8,4 miliardi. Inoltre, in questi anni, le clausole non sono mai state utilizzate per portare avanti processi di revisione di entrate e spese ma solo per "far finta" di rispettare le regole europee del Patto di Stabilità e Crescita. Il crescente ricorso ad esse ha sempre più rispecchiato le difficoltà politiche nell'adozione di manovre di bilancio che fornissero adeguate ed effettive garanzie al raggiungimento di determinati target di bilancio.

In questo modo ne sono state vanificate le potenzialità ma soprattutto sono diventate controproducenti. Infatti l'utilizzo delle clausole, invece di assicurare istituzioni europee e mercati, sta avendo l'effetto di aumentare l'incertezza sui conti pubblici italiani. Gli obiettivi di bilancio programmati non possono essere considerati credibili visto che poi finiscono sistematicamente per essere peggiori di quanto dichiarato a causa della disapplicazione delle clausole.

Ciò è confermato dal fatto che, già dal 2015, la Commissione europea nelle sue previsioni per gli anni a venire non include più gli effetti delle clausole di salvaguardia, ossia i possibili introiti derivanti dagli aumenti delle aliquote IVA. L'attivazione delle clausole è considerata dalla Commissione una possibilità «irrealistica», proprio perché nel passato sono state scarsamente implementate<sup>13</sup>. Atteggiamento comprensibile che diventa però contraddittorio quando, per evitare di aprire la procedura d'infrazione nei confronti dell'Italia, è la stessa Commissione ad accettare a dicembre scorso l'ulteriore innalzamento delle clausole da parte dell'attuale Governo.

È evidente che la mancanza di credibilità non può non generare effetti negativi sulle aspettative degli investitori. In tempi normali la scarsa credibilità può non avere conseguenze; ma in fasi cicliche negative, al contrario, può rafforzare l'idea di un Paese dai conti pubblici non sostenibili.

È per questo che occorre liberarsi quanto prima delle clausole così come sono ora: concordare con la Commissione europea una strategia di uscita che restituisca credibilità agli obiettivi di bilancio programmati. Per il futuro, l'utilizzo di clausole di salvaguardia generiche deve essere precluso.

Le clausole ancora in vigore, per il loro elevato ammontare, qualora attivate, avrebbero effetti macroeconomici molto negativi. D'altra parte, qualora fossero sterilizzate interamente in deficit porterebbero l'Italia a violare le regole del Patto di Stabilità e Crescita e soprattutto a mettere a rischio la fiducia degli investitori che finanziano il debito italiano. Il Governo dovrebbe proporre alla Commissione europea che si insedierà dopo le elezioni, un piano in cui si impegna a non introdurre nuove clausole e a coprire nel prossimo biennio una quota sufficientemente ampia di quelle ancora attive (ad esempio i tre quarti, circa 21 miliardi su 28,8), finanziando la parte restante in deficit.

Negli anni a venire, solo in pochi casi ben definiti dovrebbe essere possibile ricorrere alle clausole. Queste infatti, possono rappresentare ancora un valido strumento per avviare, nell'ambito della programmazione pluriennale di bilancio, interventi di revisione di spese e/o entrate pubbliche che per loro natura richiedono tempo; ma è cruciale che il ricorso alle clausole sia limitato ai soli casi in cui queste siano associate a tali processi.

---

<sup>13</sup> Nell'*Assessment of the 2015 Stability Programme for Italy* della Commissione europea "... mainly due to higher tax revenues projected in the Stability Programme... and to deficit-reducing measures worth 0.2 percentage points of GDP adopted in Italy's 2014 Stability Law as safeguard clauses but not detailed and thus not incorporated in the Commission forecast".

## Cronistoria delle clausole di salvaguardia

(Dati in miliardi di euro)

Iniziativa legislativa		2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Governo in carica	
2012-2014 Clausola sulle tax expenditures, poi di salvaguardia IVA	<b>DL 98/11 - DL 138/11</b>	<b>4,0</b>	<b>16,0</b>	<b>20,0</b>								<b>Berlusconi</b>	
	DL 201/11 Decreto Salva Italia	-4,0	-2,9	-3,6								Monti	
	<i>di cui finanziati in deficit</i>	0,0	0,0	0,0									
	Clausola ancora attiva	0,0	13,1	16,4									
	DL 95/12 Decreto Spending review		-6,6	-9,8								Monti	
	<i>di cui finanziati in deficit</i>		0,0	0,0									
	Clausola ancora attiva		6,6	6,6									
	Legge di Stabilità 2013		-4,4	-2,3									Monti
	<i>di cui finanziati in deficit</i>		2,2	0,0									
	Clausola ancora attiva		2,1	4,2									
DL 76/13 Decreto lavoro		-1,1	0,0									Letta	
<i>di cui finanziati in deficit</i>		0,0	0,0										
Clausola attivata		1,1	4,2										
2015-2017 Clausola sulle tax expenditures	<b>Legge di Stabilità 2014</b>				<b>3,0</b>	<b>7,0</b>	<b>10,0</b>					<b>Letta</b>	
	Legge di Stabilità 2015				-3,0	-3,7	-3,7					Renzi	
	<i>di cui finanziati in deficit</i>				3,0	0,0	0,0						
	Clausola ancora attiva				0,0	3,3	6,3						
	Legge di Stabilità 2016					-3,3	-6,3					Renzi	
<i>di cui finanziati in deficit</i>					3,3	6,3							
Clausola abrogata					0,0	0,0							
2016-2021 Clausola di salvaguardia IVA	<b>Legge di Stabilità 2015</b>				<b>12,8</b>	<b>19,2</b>	<b>22,0</b>	<b>22,0</b>	<b>22,0</b>	<b>22,0</b>		<b>Renzi</b>	
	Legge di Stabilità 2016				-12,8	-4,1	-2,4	-2,4	-2,4	-2,4		Renzi	
	<i>di cui finanziati in deficit</i>				10,6	4,1	2,4	2,4	2,4	2,4			
	Clausola ancora attiva				0,0	15,1	19,6	19,6	19,6	19,6			
	Legge di Bilancio 2017					-15,1	0,0	3,7	3,7	3,7		Renzi	
	<i>di cui finanziati in deficit</i>					15,1	0,0						
	Clausola ancora attiva					0,0	19,6	23,3	23,3	23,3			
	DL 50/17 Manovrina						-3,8	-4,4	-4,1	-3,7		Gentiloni	
	<i>di cui finanziati in deficit</i>						0,0	0,0	0,0	0,0			
	Clausola ancora attiva						15,7	18,9	19,2	19,6			
	DL 148/17 Decreto fiscale						-0,8	-0,3	0,0	0,0		Gentiloni	
	<i>di cui finanziati in deficit</i>						0,0	0,0	0,0	0,0			
	Clausola ancora attiva						14,9	18,5	19,2	19,6			
Legge di Bilancio 2018						-14,9	-6,1	0,0	0,0		Gentiloni		
<i>di cui finanziati in deficit</i>						10,9	6,1	0,0	0,0				
Clausola ancora attiva						0,0	12,5	19,2	19,6				
Legge di Bilancio 2019								-12,5	3,9	9,2	Conte		
<i>di cui finanziati in deficit</i>								12,5					
Clausola ancora attiva								0,0	23,1	28,8			

Fonte: elaborazioni CSC su relazioni tecniche ai provvedimenti legislativi.

### **Riferimenti normativi**

DPR 633/72: Decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972 n. 633, Istituzione e disciplina dell'imposta sul valore aggiunto.

DL 98/11: Decreto Legge 6 luglio 2011 n. 98, recante disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria (convertito con modificazioni dalla Legge 15 luglio 2011 n. 111).

DL 138/11: Decreto Legge 13 agosto 2011 n. 138, recante ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo (convertito dalla Legge 14 settembre 2011 n. 148).

DL 201/11, Decreto Salva Italia: Decreto Legge 6 dicembre 2011 n. 201, recante disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici (convertito con modificazioni dalla Legge 22 dicembre 2011 n. 214).

DL 95/12, Decreto *Spending Review*: Decreto Legge 6 luglio 2012 n. 95, recante disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario (convertito con modificazioni dalla Legge 7 agosto 2012 n. 135).

Legge di Stabilità 2013: Legge 24 dicembre 2012 n. 228, recante disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato.

DL 76/13, Decreto lavoro: Decreto Legge 28 giugno 2013 n. 76, recante primi interventi urgenti per la promozione dell'occupazione, in particolare giovanile, della coesione sociale, nonché in materia di IVA e altre misure finanziarie urgenti (convertito con modificazioni dalla Legge 9 agosto 2013 n. 99).

Legge di Stabilità 2014: Legge 27 dicembre 2013 n. 147, recante disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato.

Legge di Stabilità 2015: Legge 23 dicembre 2014 n. 190, recante disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato.

DL 153/15: Decreto Legge 30 settembre 2015 n. 153, recante misure urgenti per la finanza pubblica (convertito con modificazioni dalla Legge 20 novembre 2015 n. 187).

Legge di Stabilità 2016: Legge 28 dicembre 2015 n. 208, recante disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato.

Legge di Bilancio 2017: Legge 11 dicembre 2016 n. 232, Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019.

DL 50/17, Manovrina: Decreto Legge 24 aprile 2017 n. 50, recante disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo (convertito con modificazioni dalla Legge 21 giugno 2017 n. 96).

DL 148/17, Decreto fiscale: Decreto Legge 16 ottobre 2017 n. 148, recante disposizioni urgenti in materia finanziaria e per esigenze indifferibili (convertito con modificazioni dalla Legge 4 dicembre 2017 n. 172).

Legge di Bilancio 2018: Legge 27 dicembre 2017 n. 205, Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020.

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