



UNIVERSITÀ POLITECNICA DELLE MARCHE  
FACOLTÀ DI ECONOMIA “GIORGIO FUÀ”

---

Corso di Laurea triennale in Economia e Commercio

**LE CLAUSOLE DI SALVAGUARDIA IVA: DAL GOVERNO  
BERLUSCONI AL GOVERNO CONTE  
THE VAT SAFEGUARD CLAUSES: FROM BERLUSCONI  
GOVERNMENT TO CONTE GOVERNMENT**

Relatore:  
Prof. Roberto Esposti

Rapporto Finale di:  
Elisa Di Bonaventura

Anno Accademico 2019/2020

*A mio zio Umberto,*  
*“Osa vivere la vita che hai sognato.*  
*Vai avanti e realizza i tuoi sogni.”*

INTRODUZIONE	4
<u>CAPITOLO PRIMO: LE CLAUSOLE DI SALVAGUARDIA</u>	
1.1 Origine delle clausole di salvaguardia	6
1.2 La composizione del bilancio dello Stato	9
1.2.1 Le funzioni del bilancio	12
1.2.2 I principi del bilancio	13
1.2.3 Situazioni contabili e i vincoli di bilancio	14
1.2.4 Le teorie del bilancio	16
<u>CAPITOLO SECONDO: LA STERILIZZAZIONE DELLE CLAUSOLE</u>	
2.1 Collocazione delle clausole	18
2.2 Le manovre economiche di governo	20
<u>CAPITOLO TERZO: I POSSIBILI SCENARI FUTURI</u>	
3.1 Spending review	25
3.2 Soluzioni per l'eliminazione delle clausole	27
CONCLUSIONI	29
BIBLIOGRAFIA	31
SITOGRAFIA	33

## **INTRODUZIONE**

“Le promesse di ieri sono le tasse di oggi.” (William Lyon Mackenzie King)

Prendendo spunto da questa frase di un ex politico canadese, Mackenzie King, l'elaborato vuole considerare l'evoluzione delle famose clausole di salvaguardia e come queste abbiano avuto un importante impatto sulla politica economica di tutto il territorio nazionale.

La politica fiscale e la politica monetaria sono politiche economiche, ossia interventi pubblici sull'economia del paese. La politica fiscale è uno strumento utilizzato dai governi all'interno della politica di bilancio. Essa si esprime nella legge finanziaria per far fronte agli obiettivi di bilancio pubblico, dunque stabilire un livello di imposizione o prelievo fiscale sui contribuenti per coprire la spesa pubblica. Possiamo classificare la politica fiscale in due categorie:

- restrittiva, che opera attraverso una riduzione della spesa pubblica o un aumento delle imposte e con il quale riduce il reddito aggregato;
- espansiva, che si realizza attraverso un incremento della spesa pubblica o una riduzione delle imposte provocando un aumento del reddito aggregato.

Vi sono quattro attori nella scelta delle relative politiche fiscali: il Governo, il quale ogni anno presenta due leggi dove la prima è la legge finanziaria o di stabilità mentre la seconda è la legge di bilancio. Successivamente vi è il Parlamento, il cui

ruolo è quello di dover approvare ogni anno entrambe le leggi ed eventuali provvedimenti collegati alla legge di stabilità che il Governo può proporre.

A seguire il Ministero dell'Economia e delle Finanze che ha il potere di decisione relativo alle misure fiscali da presentare al Parlamento nella legge di stabilità. Infine gli altri enti pubblici, dunque regioni, province e comuni, che hanno delle deleghe in relazione all'applicazione di specifiche politiche fiscali nei territori.

Nei seguenti capitoli affronteremo come negli ultimi anni l'Unione Europea ha imposto all'Italia una politica fiscale restrittiva per poter arrivare al pareggio di bilancio e far diminuire il debito pubblico. Proprio per questo nel Governo Italiano riscontriamo l'esistenza e l'applicazione delle cosiddette clausole di salvaguardia.

Nel primo capitolo l'attenzione sarà focalizzata sulla nascita, l'applicazione, le funzioni e gli scopi delle clausole di salvaguardia e sulla struttura del bilancio dello Stato.

Il secondo si occupa di evidenziare i diversi documenti nel quale esse sono collocate, le manovre economiche adottate dal Governo e i processi di sterilizzazione delle stesse nei diversi anni fino ai giorni nostri.

Il terzo volge attenzione alle possibili soluzioni future che potranno essere adottate al fine di portare alla scomparsa delle clausole di salvaguardia.

## CAPITOLO PRIMO: LE CLASUOLE DI SALVAGUARDIA

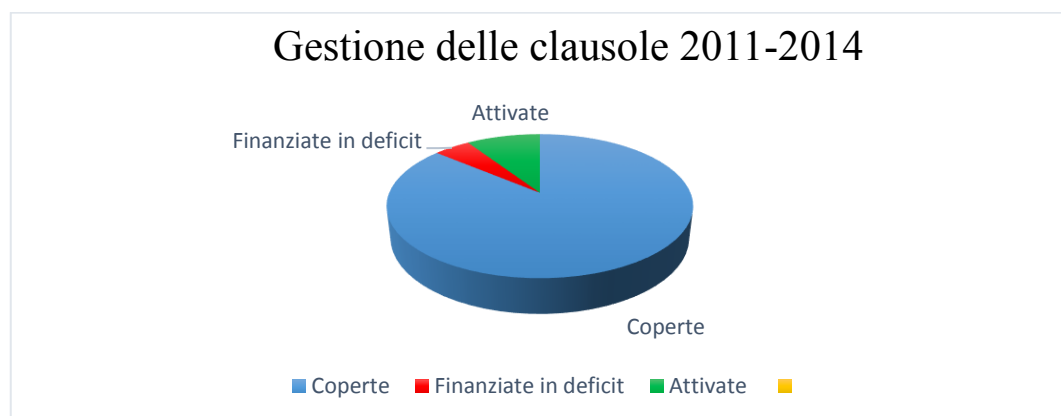
### 1.1 L'ORIGINE DELLE CLAUSOLE DI SALVAGUARDIA

Le clausole di salvaguardia sono norme che prevedono maggiori entrate o minori uscite per lo Stato, che entrano in vigore entro una determinata scadenza se non si reperiscono le risorse necessarie con altre misure. La loro finalità è fare in modo che vengano rispettati gli obiettivi di bilancio.

Nel corso degli anni, per evitarle i politici sono stati obbligati a cercare periodicamente un aggiustamento restrittivo che ne compensasse l'assenza, adottando diversi metodi per poterle gestire.

Come si può vedere dal grafico, tra il 2011-2014 i diversi Governi sono riusciti a coprire le diverse clausole in maniera consistente:

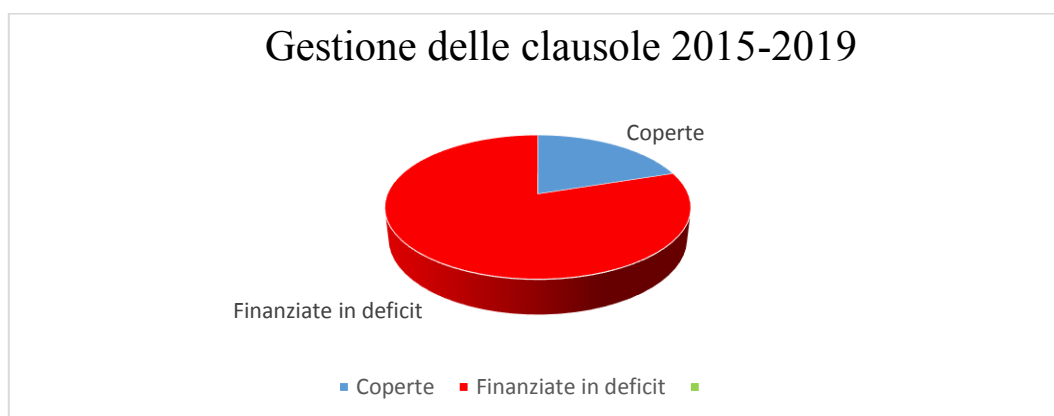
Figura n. 1



Fonte: Centro Studi Confindustria

La situazione cambia radicalmente tra il 2015-2019, dove la maggior parte delle clausole sono state finanziate in deficit:

Figura n. 2



Fonte: Centro Studi Confindustria

Le prime clausole di salvaguardia risalgono al 1998, ma il loro primo ruolo importante lo si è avuto nel 2011 ai tempi del Governo Berlusconi. Durante quel periodo l'Italia era esposta al cosiddetto rischio "default", cioè il pericolo che lo stato Italiano potesse dichiarare l'impossibilità di rimborsare i titoli di debito pubblico a causa dell'aumento dello spread.

Nell'anno 2011, durante il Governo Berlusconi, per poter rassicurare i mercati sulla solvibilità del debito, esso strinse un patto con l'Unione Europea e nel decreto 138/2011, cosiddetta Manovra di Ferragosto, contenente già un aumento dell'Iva dal 20 al 21%, venne inserita una clausola di salvaguardia con il quale lo stesso si

impegnava a reperire entro il 30 settembre 2012 circa 20 miliardi di euro, pena l'obbligo di tagli alla spesa pubblica, aumento delle aliquote Iva e delle accise e un taglio alle agevolazioni fiscali. (Il Sole 24 ore "*Clausole di salvaguardia, cosa sono e l'aumento dell'iva sugli italiani dal 2011*" 2018)

L'anno del 2011 si conclude con l'insediamento del Governo Monti, che riesce a trovare coperture alternative per la maggior parte delle clausole. Nonostante ciò, rimane una previsione dell'aumento dell'IVA a partire da luglio 2013, come salvaguardia nel caso in cui non si fosse proceduto a tagli alle agevolazioni fiscali o di prestazioni assistenziali per 6,6 miliardi di euro annui. (La Repubblica "*Sette anni di clausole di salvaguardia*" 2018)

In presenza di queste clausole il settore privato non ha voluto mai investire quanto avrebbe potuto per la paura dell'aumento improvviso della tassazione, che avrebbe depresso la domanda dei propri clienti e reso poco redditizi gli investimenti stessi. Le clausole in realtà potrebbero essere addirittura il risultato di un fallimentare Fiscal Compact che dal 2011 non ha permesso all'Italia di usare una politica fiscale espansiva per aumentare il PIL e ridurre il rapporto debito-PIL, generando crescita e stabilità.

Come già accennato, le clausole nella maggior parte dei casi provocano un aumento delle aliquote IVA. L'imposta sul valore aggiunto è stata introdotta nell'ordinamento fiscale italiano nel 1972 ed è entrata in vigore l'anno successivo con lo scopo di adeguare il sistema tributario italiano a quello degli altri stati



membri della Comunità Europea. Si tratta di un'imposta indiretta su tutti i beni e i servizi scambiati nel territorio nazionale e le attuali aliquote IVA vigenti in Italia, sono tre: l'aliquota minima del 4% che si paga sui prodotti di primaria importanza, l'aliquota ridotta del 10% che si paga sui prodotti e servizi del settore turistico, su alcuni prodotti alimentari e in alcuni casi di recupero edilizio ed infine l'aliquota ordinaria del 22% che si paga su tutti gli altri prodotti e servizi a cui non si applicano l'aliquota minima e quella ridotta. Ma a causa del rischio di attivazione della clausola IVA di salvaguardia, l'aliquota ordinaria e quella ridotta rischiano di aumentare rispettivamente al 25,2% e al 13% nel 2020. ([www.europa.eu](http://www.europa.eu))

## **1.2 LA COMPOSIZIONE DEL BILANCIO DELLO STATO**

Lo Stato assicura l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico. (Art. 21 della Costituzione Italiana)

Il bilancio dello Stato è un documento giuridico- contabile che elenca le entrate e le uscite relative all'attività dello Stato in un periodo di tempo determinato.

L'attività dello Stato nella maggior parte dei casi viene suddivisa in periodi annuali, chiamati anni finanziari. L'anno finanziario coincide con l'anno civile e le operazioni contabili effettuate in tale anno vanno a costituire il cosiddetto esercizio finanziario.

A seconda dell'esercizio finanziario a cui esso si riferisce possiamo classificare il bilancio in:

- bilancio consuntivo, il quale si occupa di registrare le entrate che si sono effettivamente realizzate e le spese che sono state erogate;
- bilancio preventivo, riguarda operazioni che devono ancora manifestarsi. Lo scopo è quello di individuare le operazioni che si prevede di realizzare nel corso dell'esercizio successivo. Esso viene redatto prima dell'inizio dell'anno finanziario e svolge la funzione di indirizzo dell'attività di gestione andando ad individuare gli obiettivi e i limiti. (Lucio Potito *“Pianificazione e controllo di gestione”* capitolo VII, Giappichelli 2019)

Le entrate iscritte nel bilancio di competenza di un anno, ma non riscosse nello stesso, costituiscono i residui attivi, mentre le spese iscritte nel bilancio di competenza di un dato anno ma non pagate nello stesso costituiscono i residui passivi. In Italia si redigono entrambi i tipi di bilancio. (Salavatore Buscema *“Il bilancio dello Stato, delle regioni e degli enti pubblici”* parte terza pagina 57, Giuffrè 2015)

Rispetto al contenuto, il bilancio può essere suddiviso in:

- il bilancio di competenza, il quale comprende le entrate che si ha diritto di riscuotere e le spese di cui si ha l'obbligo di pagare nel corso dell'esercizio. Non viene preso in considerazione il momento in cui si realizzerà la riscossione o il pagamento;

- il bilancio di cassa, a differenza del primo comprende le entrate effettivamente riscosse e le uscite effettivamente pagate nel corso dell'esercizio. Dunque non si prende in considerazione in il momento in cui è sorto il diritto a riscuotere l'entrata o l'obbligo a sostenere la spesa. (Salvatore Buscema "*Il bilancio dello Stato, delle regioni e degli enti pubblici*" parte terza pagina 56, Giuffrè 2015)

Il bilancio si divide in una parte relativa alle entrate e una relativa alle spese. Lo stato previsionale delle entrate è basato su cinque livelli, i quali si suddividono in titoli, dove troviamo: entrate tributarie, extra-tributarie, l'alienazione e l'ammortamento di beni patrimoniali e riscossione dei crediti ed infine all'accensione di prestiti. I titoli sono suddivisi in categorie a seconda della natura delle entrate. Il secondo livello riguarda le entrate ricorrenti e non ricorrenti. A seguire la tipologia di entrata, le categorie e infine i capitoli. (Parlamento Italiano, Camera dei Deputati "*La struttura del bilancio*")

Le spese dello Stato si articolano su tre livelli: missioni, il quale includono le funzioni principali e gli obiettivi strategici della spesa; programmi, ovvero le unità di voto parlamentare, che a loro volta sono suddivisi in base alla tipologia di spesa; infine i capitoli che sono suddivisi in base all'oggetto della spesa. (Parlamento Italiano, Camera dei Deputati "*La struttura del bilancio*")

Dal grafico sottostante è possibile individuare le entrate e le spese complessive dello Stato Italiano ad oggi:

Figura n. 3

<b>Spese complessive</b>	<b>Entrate complessive</b>	<b>Saldo entrate- spese finali</b>
• 897 Mld (stanziamento)	• 897 Mld (stanziamento)	• -78, 6 Mld

Fonte: Banca dati amministrazioni pubbliche

Il saldo negativo tra entrate-spese finali evidenzia le risorse che lo stato deve reperire per finanziare la spesa finale.

### **1.2.1 Le funzioni del bilancio**

Esso ha diverse funzioni: contabile, di garanzia, politica, giuridica ed economica.

Tramite la prima funzione veniamo a conoscenza della situazione contabile dell'ente e siamo in grado di regolare l'attività futura.

Il bilancio assume la funzione di garanzia per i cittadini nei confronti dell'amministratore pubblico. Inoltre esso ha acquistato una funzione politica nel rapporto tra Governo e Parlamento.

L'approvazione del bilancio diventa un atto giuridico di autorizzazione in quanto gli stanziamenti segnano giuridicamente il limite entro cui deve svolgersi la

gestione amministrativa. Esso ha forza di legge e vincola alla sua osservanza l'attività della pubblica amministrazione.

Con la funzione economica il bilancio diventa uno strumento in grado di valutare gli effetti dell'attività finanziaria nei diversi aspetti della vita economico-sociale e di orientare gli interventi di politica economica verso il raggiungimento degli obiettivi dell'attività finanziaria. (Salvatore Buscema *“Il bilancio dello Stato, delle regioni e degli enti pubblici”* pagina 57-58)

### **1.2.2 I principi del bilancio**

Il bilancio dello Stato deve essere redatto nel rispetto di diversi principi (Lucio Potito *“Pianificazione e controllo di gestione”* capitolo VII):

- Annualità: lo stesso deve essere redatto dal governo e approvato dalle camere con frequenza annuale;
- Unità: le entrate devono affluire ad un unico fondo, il quale serve a finanziare le spese;
- Universalità: le spese e le entrate devono trovare collazione nel bilancio e non sono ammesse gestioni al di fuori dello stesso se non autorizzate;
- Integrità: le entrate e le spese devono essere iscritte in bilancio per le cifre che corrisponde al loro ammontare;
- Veridicità: deve essere vero e senza sopravvalutazioni di entrate o sottovalutazioni di uscite;

- **Pubblicità:** il bilancio deve essere reso pubblico attraverso mezzi idonei, in Italia viene pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale;
- **Specializzazione:** le entrate e le spese sono suddivise in aggregati sino a creare un'unità elementare del bilancio;
- **Chiarezza:** le informazioni del bilancio devono essere attendibili
- **Flessibilità:** il bilancio deve garantire un grado di flessibilità in modo da consentire la possibilità di far fronte a situazioni imprevedibili.

### **1.2.3 Situazioni e vincoli di bilancio**

Attraverso il bilancio dello Stato è possibile evidenziare alcune situazioni contabili: avanzo primario, deficit pubblico e il pareggio di bilancio.

Con il termine avanzo primario ci si riferisce alla differenza fra spesa pubblica ed entrate al netto del costo del debito pubblico. Esso rappresenta un importante indicatore dello Stato di salute dei conti pubblici, in quanto misura la differenza tra le entrate e le uscite dello Stato. (Il Sole 24 ore “*Avanzo primario*” 2016)

L'Italia è il Paese numero uno al mondo per avanzo primario del proprio bilancio degli ultimi 30 anni. Ad oggi si registra l'1,75% rispetto al Pil. (Pagella Politica 2020)

Mentre il deficit pubblico (o disavanzo pubblico) rappresenta la differenza tra uscite ed entrate statali. Quest'ultime derivano dalle imposte dirette, indirette e dai

contributi versati dai lavoratori e le uscite dipendono dalla spesa pubblica in beni e servizi e dagli interessi sui prestiti dello Stato. Esso si esprime in percentuale rispetto al PIL e per determinare quanto lo stesso vale in Italia bisogna appunto guardare il bilancio dello Stato. (Il sole 24 ore *“Disavanzo pubblico”* 2019).

Nel 2019 il deficit pubblico era pari all'1,6% del PIL, il valore più basso dal 2007 ad oggi. Ciò sta a significare che dall'inizio della crisi economica del 2008 il Governo Italiano non aveva mai speso così poco in relazione al suo prodotto interno lordo. (Istat *“Pil e indebitamento delle Amministrazioni Pubbliche”* 2020)

Infine il pareggio di bilancio è la condizione contabile di un ente economico che si verifica quando, nel corso di un anno, le uscite finanziarie sostenute eguagliano le entrate conseguite, evitando così situazioni di deficit e conseguente ricorso all'indebitamento o alla monetizzazione. Si parla di pareggio di bilancio "strutturale" quando dalle spese si escludono quelle a titolo di una tantum. Ad esempio, un caso tipico di una tantum è quando le tasse e le imposte vengono deliberate in una singola legge finanziaria, in seguito ad oneri eccezionali per il bilancio dello Stato oppure per ridurre l'ammontare del deficit.

In base al Patto di Stabilità e Crescita, il quale è un accordo internazionale stipulato e sottoscritto nel 1997 dai paesi membri dell'Unione Europea, riformato nel 2005 e nel 2011, viene chiarito quanto previsto dal Trattato di Maastricht per le politiche di bilancio degli Stati membri e il monitoraggio del deficit. In particolare gli Stati membri che hanno aderito all'euro devono continuare a rispettare i vincoli fissati

sul bilancio dello Stato, ossia un deficit pubblico non superiore al 3% del PIL e un debito pubblico al di sotto del 60% del PIL. (EUR- Lex: Diritto dell'UE)

Le situazioni contabili possono influenzare le scelte da parte del Governo in fatto di politica di bilancio, ovvero le scelte della finanza pubblica relative ai bisogni della collettività, ai diversi obiettivi preposti nella politica economia che sono attuate tramite le leggi finanziarie e il DEF. Infatti, il Governo adotta diverse misure finalizzate a ridurre l'eventuale disavanzo oppure a finanziare la crescita economica, come la diminuzione delle uscite statali con tagli alle spese pubbliche o con l'aumento delle entrate statali, ad esempio attraverso l'emissione e la vendita di titoli di Stato con un aumento del proprio debito pubblico o tramite la diminuzione dell'evasione fiscale.

#### **1.2.4 Le teorie del bilancio**

Il bilancio è influenzato dalle diverse teorie economiche che prevalgono in un dato periodo storico. Nel corso del tempo si sono sviluppate diverse teorie:

- teoria del bilancio in pareggio, il quale si basa sul principio della finanza neutrale secondo cui lo Stato deve ridurre al minimo il suo intervento e svolgere solo le attività istituzionali. Esso deve essere in pareggio dato che i disavanzi alterano l'equilibrio del sistema in cui le entrate correnti devono essere uguali alle spese correnti;



- teoria del bilancio ciclico, secondo cui i bilanci devono compensare l'andamento del ciclo economico, quindi il bilancio deve essere in deficit, durante le diverse fasi di depressione per riuscire a finanziare gli investimenti necessari alla ripresa, e deve realizzare avanzi nelle fasi espansive;
- teoria del doppio bilancio, dove il pareggio deve realizzarsi fra entrate e spese correnti mentre il bilancio in conto capitale può essere in deficit in quanto comprende spese per investimenti pluriennali che generano effettivi positivi in più anni;
- teoria del bilancio funzionale, dove lo stesso deve essere usato come strumento volto a realizzare gli obiettivi di politica economica;
- teoria neo-liberalista, con lo scopo di sostenere la riduzione dell'intervento dello Stato nell'economia.

## **CAPITOLO 2: LA STERILIZZAZIONE DELLE CLAUSOLE**

### **2.1 LA COLLOCAZIONE DELLE CLAUSOLE**

Dopo aver illustrato la composizione del bilancio dello Stato, assume particolare importanza il Documento di Economia e Finanza, il cosiddetto DEF.

Esso è regolato dalla legge n. 39 del 7 aprile 2011 e deve essere presentato il 10 aprile di ogni anno alle Camere dei Deputati. È preposto dal Governo e approvato dal Parlamento.

Tale documento è fondamentale in quanto rappresenta il principale strumento della programmazione economico-finanziaria e indica come la strategia di economia e finanza pubblica viene organizzata nel medio termine.

Si compone di 3 sezioni (Il Ministero dell'Economia e delle Finanze "*Struttura del DEF*" 2017):

- Programma di Stabilità: illustra gli obiettivi da conseguire per accelerare la riduzione del debito pubblico;
- Analisi e tendenze della Finanza Pubblica: presenta l'analisi del conto economico e del conto di cassa nell'anno precedente, le previsioni tendenziali del saldo di cassa del settore statale e le indicazioni sulle coperture;
- Programma Nazionale di Riforma: indica lo stato di avanzamento delle riforme avviate, degli squilibri macroeconomici nazionali e dei fattori di

natura macroeconomica che incidono sulla competitività, la priorità del Paese e le principali riforme da attuare.

Poi vi è la nota di aggiornamento al DEF, detta NADEF, viene presentata alle Camere entro il 27 settembre di ogni anno per aggiornare le previsioni economiche e di Finanza Pubblica del DEF in relazione alla maggiore disponibilità di dati ed informazioni riguardanti l'andamento macroeconomico e di Finanza Pubblica. Esso contiene anche l'aggiornamento degli obiettivi programmatici tenendo conto delle osservazioni illustrate dalle istituzioni dell'Unione Europea in materie riguardanti il coordinamento degli Stati membri.

Ad esempio, il DEF 2019 espone l'analisi del quadro macroeconomico italiano relativo all'anno 2018 e le previsioni tendenziali per l'anno in corso e per il 2020-2022. Le previsioni riflettono i segnali di rallentamento dell'economia italiana in una situazione di debolezza dell'economia internazionale.

Figura n. 4

Quadro tendenziale e programmatico del DEF

Previsioni a legislazione vigente	2019	2020	2021	2022
PIL	0.1%	0.6%	0.7%	0.9%
Indebitamento netto	2.4	2.0	1.8	1.9
Debito pubblico	132.8	131.7	130.6	129.6

Quadro programmatico	2019	2020	2021	2022
PIL	0.2%	0.8%	0.8%	0.8%
Indebitamento netto	2.4	2.1	1.8	1.5
Debito pubblico	132.6	131.3	130.2	128.9

Fonte: Centro studi Confindustria

## **2.2 LE MANOVRE ECONOMICHE DEL GOVERNO**

Negli anni i diversi governi hanno attivato e sterilizzato le clausole di salvaguardia.

Con sterilizzazione si fa riferimento a una misura di bilancio di segno espansivo con lo scopo neutralizzare quella di segno restrittivo prevista dalla clausola.

Come illustrato in precedenza, le prime clausole di salvaguardia risalgono al Governo Berlusconi e la successiva attivazione delle stesse è da attribuire al Governo Monti.

Il grafico sottostante illustra gli aumenti di partenza disinnescati dalle Leggi di bilancio dei vari Governi e attesi dalle prossime:

Figura n. 5



Fonte: Elaborazione del Sole 24 ore e Centro Studi Confindustria

Infatti il Governo Monti riesce a disinnescare gran parte delle clausole, fino a 13,4 miliardi. A partire dal 1 luglio 2013 è previsto un aumento dell'IVA nel caso in cui non si fosse proceduto a tagli alle agevolazioni fiscali o prestazioni assistenziali per 6,6 miliardi di euro annui.

Il passaggio dell'IVA dal 21% al 22% scatta il 1 ottobre 2013 con il Governo Letta. Lo stesso si trova a dover innescare un'altra clausola con la Legge di Stabilità 2014

con il quale si prevede che, nel caso in cui non vengano raggiunti 3 miliardi di euro per il 2015, 7 miliardi per il 2016 e 10 per il 2017 scatti una diminuzione delle detrazioni e delle agevolazioni. ([www.larepubblica.it](http://www.larepubblica.it))

A febbraio 2014 entra in carica Matteo Renzi. Il Governo con la Legge di Stabilità per il 2015 riesce a sterilizzare le clausole previste dalla Legge di Stabilità del 2014 del Governo Letta, il quale prevedeva 3 miliardi di euro per il 2015, 7 miliardi per il 2016 e 10 miliardi per il 2017. Con tale Governo si introducono nuove clausole: 12,8 miliardi sul 2016, 19,2 sul 2017 e 22 sul 2018. L'ultima manovra di Renzi evita l'aumento dell'IVA e delle accise che vale 15,3 miliardi ma nel 2018 il Governo Gentiloni si trova a dover reperire 19,5 miliardi. ([www.ilsole24ore.it](http://www.ilsole24ore.it))

Il Governo Gentiloni, data la previsione di aumento delle diverse aliquote IVA, effettua una sterilizzazione parziale attraverso il quale riesce a recuperare risorse del valore pari a 3,8 miliardi con il quale si riesce a scendere a 15,7 miliardi da trovare nel 2018. Lo stesso Governo a fine 2017 oltre che recuperare 840 milioni per ridurre dall'11,5% all'11,4% l'aumento dell'aliquota ridotta, ha trovato anche 340 milioni per evitare l'aumento delle accise nel 2019. ([www.ilsole24ore.it](http://www.ilsole24ore.it))

La Legge di bilancio 2018 contiene la totale sterilizzazione dell'IVA per il 2018 con il trovare 14,9 miliardi e la stabilità dell'aliquota ridotta al 10% e l'ordinaria al 22%.

Attraverso la manovra del 2018 il Governo reperisce 6,1 miliardi per la parziale sterilizzazione del 2019. ([www.ilsole24ore.it](http://www.ilsole24ore.it))

Nel 2019, nella nota di aggiornamento del DEF si assicurava che il Governo Conte sarebbe intervenuto nella Legge di Bilancio 2018, neutralizzando completamente le clausole riguardanti il 2019 e in modo parziale quelle del 2020-2021. ([www.larepubblica.it](http://www.larepubblica.it))

Tale Governo infatti ha proceduto alla sterilizzazione completa degli aumenti dell'aliquota IVA 2019 per 12,4 miliardi, il quale verranno incrementate nel biennio successivo al fine di raggiungere 23,1 miliardi, ovvero pari all'1,2% del PIL, e 27,1 miliardi nel 2021. ( [www.ilsole24ore.it](http://www.ilsole24ore.it) )

La manovra 2020 ha come obiettivo la completa sterilizzazione degli aumenti IVA e delle accise sui carburanti nel 2020 per 23,1 miliardi e la parziale sterilizzazione degli aumenti previsti per il 2021 che sono pari a 8,6 miliardi. Per il 2021 si parla di sterilizzazione parziale dato che bisogna reperire ancora 20 miliardi, mentre le risorse da reperire per il 2022 sono pari a 27,1 miliardi. Dunque si parla di un totale di 47,1 miliardi per il biennio 2021-2022. Se tali risorse non vengono reperite vi sarà l'aumento nel 2021 dell'aliquota IVA ridotta dal 10% al 12% e dell'aliquota ordinaria dal 22% al 25%, mentre nel 2022 è previsto l'aumento dell'aliquota ordinaria a 26,5%. ( [www.ilsole24ore.it](http://www.ilsole24ore.it) )

Come illustrato in precedenza, i Governi hanno gestito in modo diverso le clausole: attivandole, finanziandole in deficit e coprendole. Soprattutto negli ultimi anni il valore delle clausole è stato finanziato in deficit, ciò va a creare incertezza

sull'effettiva capacità di raggiungere gli obiettivi di bilancio programmati quando questi includono gli effetti delle clausole.



## CAPITOLO TERZO: I POSSIBILI SCENARI FUTURI

### 3.1 I PROCESSI DI SPENDING REVIEW

Il Governo per poter reperire le risorse necessarie può scegliere la via della riduzione della spesa. Ma tra i diversi metodi poniamo l'attenzione anche, sull'aumento dell'imposte, sulla diminuzione dello spread o sulla creazione del deficit, come già visto in precedenza. Ma se l'aumento dell'IVA fosse associato a una giusta revisione delle imposte dirette e a una valutazione degli effetti regressivi, potrebbe sfociare in un maggior riequilibrio tra imposte dirette e indirette. (Paolo Balduzzi "*Possibili miglioramenti*" Lavoce.info 2018)

Oltre a tutte queste possibili soluzioni, negli anni ci sono stati molti tentativi di spending review. Un termine inglese che viene utilizzato per indicare un processo di monitoraggio, di valutazione e di revisione della spesa pubblica con lo scopo di migliorarne l'efficienza, l'efficacia e la trasparenza. Un obiettivo da realizzare con taglio degli sprechi, indicandone le priorità e mettendone in evidenza le modalità con il quale vengono spesi i soldi pubblici. (Paolo Balduzzi "*I tentativi di spending review*" Lavoce.info 2018)

La prima revisione di spesa in Italia è avvenuta nel 2007, mentre dal 2008 essa sarebbe dovuta divenire permanente, ma ciò accade solo nel 2012. Il processo mirava al risanamento dei conti pubblici a causa della crisi finanziaria del 2011-2012 attraverso tagli lineari all'interno di amministrazioni regionali, locali e nella sanità.

Una veloce evoluzione della revisione della spesa si ha con il decreto legge n. 52 del 2012 contenente compiti di indirizzo e coordinamento e prevedendo la nomina di un Commissario straordinario e con il decreto legge n. 101 del 2013 per la razionalizzazione della spesa.

Il decreto legge prevedeva una serie di norme riguardanti il miglioramento della qualità delle procedure di acquisto centralizzato di beni e servizi, con l'obiettivo di incrementarne l'utilizzo.( [www.camera.it](http://www.camera.it) )

Successivamente, con il Governo Letta viene nominato commissario della spesa pubblica Carlo Cottarelli, il quale sviluppa un piano per ridurre la spesa a regime di 33,6 miliardi nel 2016, ma un piano che resta in gran parte inattuato. Infatti nel triennio 2014-2016, il processo si è concentrato sulla cosiddetta spesa corrente aggredibile, di un totale pari a 327, 7 miliardi, composta in gran parte dal costo del personale e dagli acquisti di beni e servizi. (Il ministero dell'economia e delle finanze "*La revisione della spesa pubblica 2014-2016*" 2017)

Tra il 2014 e il 2017 sono stati realizzati 29,9 miliardi di risparmi, il quale emergono dal bilancio di attività presentato da Renzi, ma i due terzi del ricavato sono serviti per risanare i conti pubblici, finanziare i servizi pubblici essenziali e abbassare la pressione fiscale. ([www.ilsole24ore.it](http://www.ilsole24ore.it))

L'ultima riforma del bilancio dello stato viene varata dal Governo Gentiloni attraverso la manovra 2018, con cui la spending review diventa maggiormente

vincolante in termini di programmazione. Proprio sulla base base di questi criteri è previsto un taglio di 1 miliardo sui budget dei Ministeri Italiani.

I risparmi della spending review 2014-2019:

Figura n. 6

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Risparmi in miliardi di euro	3,6	18	25	27,6	28,7	26,8

Fonte: Camera dei Deputati

### **3.2 SOLUZIONI PER L'ELIMINAZIONE DELLE CLAUSOLE**

Le clausole di salvaguardia negli anni, ignorando il loro compito di stabilizzazione del bilancio pubblico, sono state sfruttate per scaricare l'onere delle coperture della gestione di bilancio agli anni successivi.

L'utilizzo delle clausole sta conducendo la politica economica italiana alla deriva e la mancata sterilizzazione delle stesse potrebbe generare una recessione dei consumi interni, ma continuare a sterilizzarle attraverso l'aumento del deficit andrà a creare solo maggiori effetti negativi. ([www.ilfoglio.it](http://www.ilfoglio.it))

Nell'attivazione delle clausole i soggetti coinvolti sono le Camere, il Mef e il Consiglio dei Ministri. Dunque, se le spese impreviste non sono ingenti e possono risultare in equilibrio nell'esercizio in corso, la legge indica che andrebbero ridotti

gli stanziamenti di bilancio del ministero competente con un decreto del Ministro dell'Economia o con un decreto del Presidente del Consiglio.

In caso contrario, risulterebbe necessaria una Legge di Bilancio contenente delle misure che siano volte a correggere le spese impreviste. Questo meccanismo ha introdotto anche un maggiore coinvolgimento delle Camere nell'attivazione delle clausole e mira a ridurre la formazione automatica di ingenti spese future. (Il Foglio *“Salvateci dalle clausole di salvaguardia”* 2019)

Una soluzione per abolire del tutto le clausole di salvaguardia sarebbe quella di un patto tra le forze politiche e le classi dirigenti di questo paese, con il quale stabilire che non vengano più aggiunte nuove clausole di salvaguardia. E inoltre, andrebbe previsto un piano di recupero delle clausole attuali.

Questo obiettivo necessita di un accordo tra maggioranza e opposizione che sembra risultare quasi impossibile a causa della poca durata della carica di governi e legislature. Infine sarebbe necessaria una riforma che vada a eliminare l'impianto normativo che legittima le clausole di salvaguardia attuali. (Il Foglio *“Come uscire dalla trappola delle clausole”* 2019)

## **CONCLUSIONI**

L'elaborato svolto vuole evidenziare l'evoluzione e l'impatto delle clausole di salvaguardia sul sistema economico italiano.

I diversi Governi hanno attuato e sterilizzato le clausole con l'obiettivo di poter rimandare il più possibile gli svantaggi che avrebbero potuto creare. La loro attivazione ha rappresentato un "peso" nelle tasche degli italiani che hanno dovuto subire, oltre le problematiche che esse comportano, soprattutto i continui aumenti delle aliquote IVA che sono destinate ad aumentare anche nel futuro.

Ad oggi, l'Italia a causa dell'emergenza sanitaria dovuta al Covid- 19 ha subito un'ulteriore impatto negativo sulla propria economia. Da anni erano necessarie manovre strutturali sia quantitative che qualitative fondate soprattutto su una grande rimodulazione delle diverse voci del bilancio pubblico, che si presenta oggi con 900 miliardi di spesa totale e 860 miliardi di tasse. Ad oggi queste manovre risultano ancora più necessarie rispetto al passato.

Attraverso il decreto rilancio, del Governo Conte, si è disposta la cancellazione delle clausole di salvaguardia in programma per il 2021 per 19,8 miliardi e di 26,7 miliardi per il 2022, il quale avrebbero portato a un incremento dell'IVA e delle accise. Ma per sostituire il mancato gettito si ricorre all'arma del deficit.

Dunque, la cancellazione delle clausole di salvaguardia evita l'aumento delle aliquote IVA e delle accise ma per farlo aumenta l'indebitamento.

A causa di questo, la manovra del 2021 risulterà sin da subito sovraccaricata dal maggior deficit disposto per evitare l'aumento dell'IVA, mentre per il resto occorrerà individuare le coperture,

La pandemia globale ha messo a dura prova il sistema economico di molti paesi.

Il Governo Italiano ha avviato una trattativa per la creazione di nuove opportunità di finanziamento statale ed è intervenuto con ingenti risorse a sostegno della popolazione attraverso il decreto "Cura Italia". Tale Governo dovrà fare a meno delle risorse provenienti dalle accise sui carburanti e a causa del calo dei consumi e dei prezzi del carburante, le finanze dello Stato hanno visto ridursi di 1,3 miliardi le proprie entrate. ([www.centrostudipromotor.it](http://www.centrostudipromotor.it))

Altre imposte subiranno una diminuzione a causa delle restrizioni imposte per fronteggiare la pandemia, infatti nel DEF il governo ha stimato una contrazione dell'Irpef pari a -8,63 miliardi e dell'Iva pari a -13,38 miliardi, ma appare difficile ritenere che queste stime verranno rispettate per via del protrarsi delle norme restrittive e per l'imprevedibilità della diffusione del virus nei prossimi mesi.

(Alberto Chiumento "*Crolla il consumo di carburanti e le casse dello stato piangono*" Lavoce.info 2020)

L'Italia più volte in passato si è trovata in situazione di crisi ma l'augurio che faccio a me stessa e a tutti gli italiani è quello di provarci ancora una volta, anche perché è il modo più sicuro per riuscire a superare tutto.

## **BIBLIOGRAFIA**

Alberto Chiumento “*Crolla il consumo di carburanti e le casse dello stato piangono*” Lavoce.info 2020

Articolo 21 della Costituzione Italiana

EUR- Lex: Diritto dell’UE

Banca dati amministrazioni pubbliche “*Le entrate e le spese complessive dello Stato Italiano*” figura n. 3

Elaborazione del Sole 24 ore e Centro Studi Confindustria “*Valori disinnescati dalle Leggi di Bilancio (valori in miliardi di euro)*” figura n. 5

Camera dei Deputati “*Risparmi in miliardi di euro 2014-2019*” figura n. 6

Centro Studi Confindustria “*Gestione delle clausole 2011-2014*” figura n. 1

Centro Studi Confindustria “*Gestione delle clausole 2015-2019*” figura n. 2

Centro Studi Confindustria “*Quadro tendenziale e programmatico del DEF*” figura n. 4

Il Foglio “*Come uscire dalla trappola delle clausole*” 2019

Il Foglio “*Salvateci dalle clausole di salvaguardia*” 2019

Il ministero dell’economia e delle finanze “*La revisione della spesa pubblica 2014-2016*” 2017

Il Ministero delle economie e delle finanze “*Struttura del DEF*” 2017

Il Sole 24 ore “*Avanzo primario*” 2016

Il Sole 24 ore *“Clausole di salvaguardia, cosa sono e l’aumento dell’iva sugli italiani dal 2011”* 2018

Il sole 24 ore *“Disavanzo pubblico”* 2019

Istat *“Pil e indebitamento delle Amministrazioni Pubbliche”* 2020

La Repubblica *“Sette anni di clausole di salvaguardia”* 2018

Lucio Potito *“Pianificazione e controllo di gestione”* capitolo VII, Giappichelli 2019

Pagella Politica 2020

Parlamento Italiano, Camera dei Deputati *“La struttura del bilancio”*

Paolo Balduzzi *“I tentativi di spending review”* Lavoce.info 2018

Paolo Balduzzi *“Possibili miglioramenti”* Lavoce.info 2018

Salvatore Buscema *“Il bilancio dello Stato, delle regioni e degli enti pubblici”* parte terza pagina 56, Giuffrè 2015

Salavatore Buscema *“Il bilancio dello Stato, delle regioni e degli enti pubblici”* parte terza pagina 57, Giuffrè 2015

Salvatore Buscema *“Il bilancio dello Stato, delle regioni e degli enti pubblici”* pagina 57-58, Giuffrè 2015

William Lyon Mackenzie King *“Le promesse di ieri sono le tasse di oggi”*



## **SITOGRAFIA**

[www.camera.it](http://www.camera.it)

[www.centrostudipromotor.it](http://www.centrostudipromotor.it)

[www.europa.eu](http://www.europa.eu)

[www.larepubblica.it](http://www.larepubblica.it)

[www.ilmagazine.it](http://www.ilmagazine.it)

[www.ilsole24ore.it](http://www.ilsole24ore.it)

## **RINGRAZIAMENTI**

Vorrei ringraziare tutte le persone che mi sono state vicino e mi hanno permesso di raggiungere questo traguardo.

Il mio relatore Roberto Esposti per avermi dato la possibilità di trattare questo argomento di tesi e per essersi dimostrato sempre disponibile.

Un grazie speciale ai miei genitori che mi hanno incoraggiato ogni minuto in questo lungo percorso e per avermi dato la possibilità di raggiungere i miei sogni.

In particolar modo Alessia, amica e “sorella” per essermi stata accanto sin dal primo giorno, per avermi dato la forza di andare avanti e di aver sempre creduto in me anche quando io non credevo in me stessa.

A Sofia, l’amica che tutti vorrebbero. Grazie per aver reso il mio percorso universitario unico, per essere stata la mia seconda famiglia, per essere restata sempre al mio fianco nonostante i miei mille difetti e per essere stata sempre orgogliosa di me. Grazie a te ho capito che non servono legami di sangue per considerarsi sorelle.

Valentina, per avermi capito, supportato e sopportato nella vita e nei miei studi.

A Giulia, per essermi stata vicino e aiutato in qualsiasi momento.

A Barbara e Nadia, grazie al quale le lezioni e le pause caffè erano la parte migliore della giornata.

Alle mie amiche Giorgia e Letizia, che mi sono state accanto in questo percorso, incoraggiandomi, sostenendomi e credendo sempre in me.

Un grazie speciale va alla mia compagna di viaggio Polli. È sempre stata al mio fianco, anche quando ho pensato di voler abbandonare tutto mi ha dato sempre la forza di andare avanti. La fine in questo percorso è anche merito suo, soprattutto per avermi fatto rialzare ogni volta che cadevo.

Infine un grazie speciale va a una persona che non c'è più, mio zio. Il mio esempio di vita, per sempre con me.