



Le clausole di salvaguardia e gli interventi di sterilizzazione

19 giugno 2018

Le clausole di salvaguardia sono misure di maggiore entrata a efficacia differita, riguardanti l'IVA e le accise sui carburanti, introdotte con la legge di stabilità 2015. Con ripetuti interventi del legislatore nel 2015, 2016 e 2017, le clausole sono state (in tutto o in parte) sterilizzate. Le clausole vigenti prevedono, attualmente, un aumento dell'IVA ridotta all'11,5% nel 2019 e al 13% a decorrere dal 2020, un aumento dell'IVA ordinaria al 24,2% nel 2019, al 24,9% nel 2020 e al 25% a decorrere dal 2021, nonché un aumento delle accise sui carburanti tale da produrre un gettito di 350 milioni a decorrere dal 2020.

Le clausole di salvaguardia e gli interventi di sterilizzazione

Le cosiddette clausole di salvaguardia sono norme che prevedono la variazione automatica di specifiche voci di tasse e imposte con efficacia differita nel tempo rispetto al momento dell'entrata in vigore della legge che le contiene. Sono dette di salvaguardia in quanto finalizzate a salvaguardare il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica definiti dal Governo per gli anni in cui le variazioni diventano efficaci. Poiché di norma esse prevedono che agli incrementi di gettito che le stesse comportano potrà poi non procedersi qualora le corrispondenti risorse vengano reperite con altre misure, le clausole di salvaguardia possono in sostanza definirsi come misure di maggiore entrata a efficacia differita, normativamente operative nell'anno per il quale sono previste ma per le quali vi è un impegno programmatico – in considerazione degli effetti economici recessivi connessi al maggior carico fiscale determinato dagli aumenti delle aliquote o accise – ad individuare misure alternative di equivalente effetto finanziario.

Le clausole di salvaguardia sono state introdotte per la prima volta dal Governo Berlusconi con il [decreto-legge n. 98 del 2011](#), nella forma di tagli lineari di detrazioni e deduzioni fiscali e, successivamente, sono state più volte reintrodotte e modificate.

Con il [decreto-legge n. 201 del 2011](#) (Governo Monti) le clausole di salvaguardia sono state attivate e trasformate in aumenti di aliquote IVA.

Le più recenti clausole di salvaguardia (alle quali si fa riferimento nel dibattito attuale), previste dal Governo Renzi con la [legge n. 190 del 2014](#) (legge di stabilità 2015), prevede l'incremento delle aliquote dell'IVA (ordinaria e ridotta) e delle accise sui carburanti per assicurare maggiori entrate fiscali comprese tra 12 e 22 miliardi di euro a decorrere dal 2016. In particolare, l'articolo 1, comma 718 della legge prevede l'aumento dell'aliquota IVA ridotta di 2 punti percentuali (dal 10% al 12%) per il 2016 e di 3 punti percentuali (dal 10% al 13%) a decorrere dal 2017, nonché l'aumento dell'aliquota IVA ordinaria di 2 punti percentuali (dal 22% al 24%) per il 2016 e di 3,5 punti percentuali (dal 22% al 25,5%) a decorrere dal 2017. La stessa disposizione prevede, poi, l'aumento delle aliquote delle accise sui carburanti in modo da produrre un aumento di gettito di 700 milioni a decorrere dal 2018. Complessivamente, le stime del Governo attribuiscono a queste misure un aumento atteso di gettito pari a circa 12,8 miliardi nel 2016, circa 19,2 miliardi nel 2017 e circa 22 miliardi a decorrere dal 2017.

Trattandosi di norme volte ad aumentare le entrate fiscali, si è (almeno fin a oggi) ritenuto che le clausole di salvaguardia incorporano nella legislazione vigente una misura di politica di bilancio di segno restrittivo e, per tale ragione, sono state oggetto di ripetuti interventi del legislatore volti a impedirne (totalmente o parzialmente) l'entrata in vigore (cd. sterilizzazione delle clausole).

Le clausole di salvaguardia introdotte dalla legge di stabilità per il 2015 sono state sterilizzate, totalmente o parzialmente, dai seguenti interventi legislativi.

La [legge n.208 del 2015](#) (legge di stabilità 2016) ha totalmente sterilizzato la clausola di salvaguardia del 2016, riportando quindi l'aliquota IVA ridotta al 10% e l'aliquota IVA ordinaria al 22%; ha, invece, solo parzialmente sterilizzato le clausole degli anni successivi (riducendo l'aliquota IVA ordinaria del 2017 al 24% e quella degli anni successivi al 25%). La stessa legge ha ridotto il previsto aumento delle accise sui carburanti in modo da dimezzare il gettito da 700 a 350 milioni di euro a decorrere dal 2018. La riduzione di gettito attesa dall'insieme di tali interventi è pari a circa 12,8 miliardi nel 2016, circa 4,1 miliardi nel 2017 e circa 2,4 miliardi a decorrere dal 2018.

L'articolo 1, comma 631, della [legge n.232 del 2016](#) (legge di bilancio 2017) ha sterilizzato totalmente la clausola di salvaguardia per il 2017, riportando quindi l'aliquota IVA ridotta al 10% e l'aliquota IVA ordinaria al 22%. La stessa norma ha inoltre disposto un aumento dell'aliquota IVA ordinaria di 0,9 punti percentuali (dal 25% al 25,9%) a decorrere dal 2019. L'effetto stimato di tali interventi, in termini di gettito, è pari a una riduzione di circa 15,1 miliardi di euro per il 2017 e un aumento pari a circa 3,7 miliardi a decorrere dal 2019.

L'articolo 9 del [decreto-legge n. 50 del 2017](#) ha totalmente neutralizzato l'aumento delle accise sul carburante per il 2018, mentre ha solo parzialmente sterilizzato l'aumento delle aliquote IVA dall'anno 2018 e seguenti. L'effetto in termini di gettito di tali interventi è stimato complessivamente dal Governo in una riduzione pari a circa 3,8 miliardi di euro nel 2018, circa 4,4 miliardi nel 2019 e circa 4,1 miliardi a decorrere dal 2020.

Con riguardo alla situazione delle clausole di salvaguardia per il 2018 e gli anni successivi, il legislatore è intervenuto una prima volta con l'articolo 5 del [decreto-legge n. 148 del 2017](#), con cui ha previsto una sterilizzazione ridotta del previsto incremento l'aliquota ridotta dell'IVA per il 2018 (generando una riduzione stimata di gettito pari a 835 milioni di euro) e l'aliquota delle accise sui carburanti del 2019 (con un riduzione stimata di gettito pari a 340 milioni).

Da ultimo, il legislatore è tornato sulla materia con l'[articolo 1, comma 2, della legge n.205 del 2017](#) (legge di bilancio 2018), per effetto del quale le clausole di salvaguardia risultano totalmente sterilizzate per il 2018 (con le aliquote IVA ridotta e ordinaria riportate al 10% e al 22%) e parzialmente sterilizzate per il 2019. L'effetto di riduzione di gettito per i due anni risulta pari a circa 14,9 miliardi di euro per il 2019 e circa 6,1 miliardi per il 2020.

Complessivamente, i richiamati interventi normativi hanno totalmente sterilizzato le clausole di salvaguardia del 2016, 2017 e 2018 e parzialmente sterilizzato le clausole del 2019 e 2020.

Nella legislazione vigente risultano pertanto attualmente incorporate le seguenti clausole di salvaguardia:

- un aumento della aliquota IVA ridotta (dal 10%) all'11,5% nel 2019 e al 13% a decorrere dal 2020;
- un aumento dell'aliquota IVA ordinaria (dal 22%) al 24,2% nel 2019, al 24,9% nel 2020 e al 25% a decorrere dal 2021;
- un aumento dell'aliquota delle accise sul carburante in modo da produrre un incremento di gettito pari a 350 milioni di euro a decorrere dal 2020.

L'effetto complessivo sul gettito delle clausole di salvaguardia vigenti è stimato di circa 12,5 miliardi di euro nel 2019, di circa 19,2 miliardi nel 2020 e di circa 19,6 miliardi a decorrere dal 2021.