

PRINCIPI FONDAMENTALI

Art. 1.

L'Italia è una Repubblica democratica, fondata sul lavoro. La sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione.

Art. 2.

La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale.

Art. 3.

Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali. È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese.

Art. 4.

La Repubblica riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e promuove le condizioni che rendano effettivo questo diritto.

Ogni cittadino ha il dovere di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società.

Art. 5.

La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento.

Art. 6.

La Repubblica tutela con apposite norme le minoranze linguistiche.

Art. 7.

Lo Stato e la Chiesa cattolica sono, ciascuno nel proprio ordine, indipendenti e sovrani. I loro rapporti sono regolati dai Patti Lateranensi. Le modificazioni dei Patti accettate dalle due parti, non richiedono procedimento di revisione costituzionale.

Art. 8.

Tutte le confessioni religiose sono egualmente libere davanti alla legge. Le confessioni religiose diverse dalla cattolica hanno diritto di organizzarsi secondo i propri statuti, in quanto non contrastino con l'ordinamento giuridico italiano. I loro rapporti con lo Stato sono regolati per legge sulla base di intese con le relative rappresentanze.

Art. 9.

La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica.

Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione.

Art. 10.

L'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute.

La condizione giuridica dello straniero è regolata dalla legge. Lo straniero, non essendo apolido, si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute. Lo straniero, al quale sia impedito nel suo paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, ha diritto d'asilo nel territorio della Repubblica secondo le condizioni stabilite dalla legge.

Non è ammessa l'extradizione dello straniero per reati politici.

Art. 11.

L'Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali; consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni; promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo.

Art. 12.

La bandiera della Repubblica è il tricolore italiano: verde, bianco e rosso, a tre bande verticali di eguali dimensioni.

Studi di diritto pubblico

Collana diretta da Francesco Gabriele

GIOVANNI LUCHENA

LE CLAUSOLE DI SALVAGUARDIA NELLA FINANZA PUBBLICA

(Equilibrio della legge di bilancio, vincoli europei, spesa pubblica)



CACUCCI EDITORE
BARI

GIOVANNI LUCHENA

**LE CLAUSOLE DI SALVAGUARDIA
NELLA FINANZA PUBBLICA**

(Equilibrio della legge di bilancio, vincoli europei, spesa pubblica)

CACUCCI  EDITORE
BARI

Opera parzialmente realizzata con il contributo dell'Università degli Studi di
Bari Aldo Moro

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

© 2017 Cacucci Editore – Bari
Via Nicolai, 39 – 70122 Bari – Tel. 080/5214220
<http://www.cacuccieditore.it> – e-mail: info@cacucci.it

Ai sensi della legge sui diritti d'Autore e del codice civile è vietata la riproduzione di questo libro o di parte di esso con qualsiasi mezzo, elettronico, meccanico, per mezzo di fotocopie, microfilms, registrazioni o altro, senza il consenso dell'autore e dell'editore.

Studi di Diritto pubblico diretti dal prof. Francesco GABRIELE

1. Antonio Colavecchio, *La liberalizzazione del settore elettrico nel quadro del diritto comunitario*, 2000.
2. Anna Maria Nico, *Omogeneità e peculiarità nei processi di privatizzazione*, 2001.
3. Francesco Gabriele, Gaetano Bucci, Cosimo Pietro Guarini (a cura di), *Il mercato: le imprese, le istituzioni, i consumatori*, 2002.
4. Michele Buquicchio (a cura di), *Studi sui rapporti internazionali e comunitari delle Regioni*, 2004.
5. Cosimo Pietro Guarini, *Contributo allo studio della regolazione 'indipendente' del mercato*, 2005.
6. Francesco Gabriele, Anna Maria Nico (a cura di), *La tutela multilivello dell'ambiente*, 2005.
7. Francesco Gabriele (a cura di), *Il governo dell'economia tra "crisi dello Stato" e "crisi del mercato"*, 2005.
8. Giovanni Luchena, *Aiuti pubblici e vincoli comunitari*, 2006.
9. Luca Grimaldi, *Il principio di sussidiarietà orizzontale tra ordinamento comunitario ed ordinamento interno*, 2006.
10. Francesco Gabriele, *Europa: la "Costituzione" abbandonata*, 2008.
11. Michele Buquicchio (a cura di), *Politiche di inclusione sociale e ordinamento regionale. Riferimenti alla normazione pugliese*, 2010.
12. Giovanni Luchena, *Gli enti della intercomunalità: le Unioni di comuni*, 2012.
13. Giovanni Luchena, *Le incentivazioni economiche alle imprese tra politiche statali e decisioni comunitarie*, 2012.
14. Anna Maria Nico, *La ragionevole durata del processo negli ordinamenti integrati d'Europa*, 2012.
15. Francisco Balaguer Callejón, *La proiezione della Costituzione sull'ordinamento giuridico*. (Traduzione di Anna Maria Nico), 2012.

Studi di diritto pubblico - Nuova serie

Collana diretta da Francesco Gabriele

1. Luca Grimaldi, *Potestà legislativa concorrente ed autonomia regionale nel processo di "trasformazione" del regionalismo italiano*, 2016.
2. Giovanni Luchena, *Le clausole di salvaguardia nella finanza pubblica*, 2017.

Sezione didattica

1. Antonio D'Andrea, *La Costituzione che abbiamo. Il rigetto popolare della "grande riforma" deliberata dalle Camere nella XVII legislatura*, 2017.

Studi di diritto pubblico

Collana diretta da Francesco Gabriele

Comitato Scientifico: Francesco Gabriele, Vincenzo Baldini, Francisco Balaguer Callejón, Roberto Caranta, Agostino Carrino, Pietro Ciarlo, Lorenzo Chieffi, Antonio Colavecchio, Antonio D'Andrea, Michele Della Morte, Giuseppe Di Gaspere, Massimo Luciani, Roberto Miccù, Anna Maria Nico, Raffaele Guido Rodio, Antonio Ruggeri, Giovanni Serges, Dian Schefold, Massimo Siclari, Vincenzo Tondi della Mura.

Comitato Editoriale: Gaetano Bucci, Luca Grimaldi, Cosimo Pietro Guarini, Giovanni Luchena, Vittorio Teotonico.

Le monografie pubblicate nella collana sono sottoposte ad una procedura di valutazione secondo il sistema di peer review a doppio cieco anche esterno.

Stessa procedura è adottata per ogni singolo contributo dei volumi collettanei.

Gli atti della procedura di revisione sono consultabili presso il Direttore.

*A mio padre,
alle sue braccia
che avvolgevano l'aria
quando col sorriso
nutriva i frutti del melograno*

Sommario

Introduzione

13

CAPITOLO I

Le clausole di salvaguardia nelle leggi di finanza pubblica: la “protezione” dell’equilibrio di bilancio e la copertura degli oneri

1. Gli scostamenti tra le entrate e le spese e la “norma-diga” rappresentata dalle clausole di salvaguardia. Gli equilibri di finanza pubblica e l’art. 81 Cost. 17
- 1.1. L’uso della locuzione “clausola di salvaguardia” nel linguaggio giuridico: alcune fattispecie 22
2. Dalle “spese” agli “oneri”: la modifica introdotta dalla riforma costituzionale del 2012 25
3. Le clausole di salvaguardia come strumento tecnico di copertura delle spese (art. 81, c. 3, Cost.). Una retrospettiva: la c.d. “legge finanziaria” 27
4. Le clausole di salvaguardia nella c.d. “costituzione finanziaria” 35

CAPITOLO II

Origini e “stabilizzazione” delle clausole di salvaguardia

1. Dal decreto c.d. “taglia spese” alla legge di contabilità e finanza. La stabilizzazione delle clausole 41
2. Le clausole di salvaguardia nella legge di contabilità e finanza 44
3. Peculiarità ed effetti degli strumenti di copertura degli oneri: discipline singolari contenute nella legge di contabilità 47
- 3.1. Gli oneri giurisdizionali derivanti da una sentenza di condanna a carico dello Stato. L’apposito fondo previsto nel bilancio 48
- 3.2. Le clausole che non salvaguardano: il caso della tutela dei diritti. La crisi finanziaria e la socialità “digradata” 51
- 3.3. Le interrelazioni fra diritto ed economia nella prospettiva della finanza pubblica. Il rapporto tra l’art. 41, c. 3 e l’art. 81 della Costituzione 56

4.	Automatismi ed effettività nella copertura degli oneri	59
5.	Le novità introdotte dalla legge n. 163 del 2016. L'attuazione dell'art. 81 della Costituzione	62
5.1.	Una diversa configurazione giuridica delle clausole di salvaguardia: ritorno al passato?	69
5.2.	La sopravvivenza delle clausole di salvaguardia nella legge di bilancio per il 2017	70

CAPITOLO III

Vincoli “europei” alle decisioni di finanza pubblica

1.	Il rapporto Governo-Parlamento concernente le decisioni di finanza pubblica in particolare nel quadro della procedura del c.d. “semestre europeo”. La negoziazione Commissione-Governo in tempi organicamente strutturati	73
2.	Il contesto nel quale sono maturate (anche) le scelte di politica del bilancio e le opzioni in favore delle clausole di salvaguardia	79
3.	Una “storia”, non solo italiana, che viene da lontano. Il consolidamento della politica europea della stabilità finanziaria. Il crescente utilizzo delle clausole di salvaguardia	84
4.	“Strumenti” eteronomi di stabilizzazione finanziaria. Il meccanismo di copertura automatica previsto dal c.d. <i>Fiscal compact</i> : possibile analogia con le clausole di salvaguardia e loro “legittimazione”	89

CAPITOLO IV

Politiche di riduzione della spesa, “spalmamentei”, pratiche «funamboliche» e clausole “dimenticate”: alla ricerca di una classificazione

1.	Salvaguardia di natura tecnica e tecnica della salvaguardia. Strumento tecnico-contabile e stabilizzatore delle dinamiche economico-finanziarie	97
2.	Impossibilità di una formulazione <i>standard</i> delle clausole. Una breve rassegna delle disposizioni di salvaguardia (2014-2016)	100
3.	La politica della c.d. <i>spending review</i>	104
4.	L'inversione contabile (la c.d. <i>reverse charge</i>) e i problemi di liquidità delle imprese. Intersezioni con il diritto dell'Unione europea	108

5. La legge c.d. “spalma-incentivi” e la rimodulazione delle tariffe energetiche: un esempio di incentivazione economica “verde”	109
6. Le norme per la semplificazione del processo civile e il contributo unificato. Aumento dei costi processuali e diritto di difesa	114
7. Il problema dei problemi: la sterilizzazione delle clausole	116
8. Una pratica «funambolica»: clausole utilizzate per “occultare” gli oneri (imprevisti) determinati da taluni strumenti finanziari innovativi	119
9. Le clausole “dimenticate”	124
10. Un’ipotesi di classificazione delle clausole di salvaguardia	127

CAPITOLO V

La clausola di salvaguardia come norma tramonto

1. Le norme tramonto come possibile argine alla iperproduzione legislativa e, in particolare, come strumento che consente il monitoraggio degli andamenti (anche) finanziari	129
2. La clausola di salvaguardia come norma tramonto	132
2.1. (segue): origini, finalità, caratteri della norma tramonto	135
3. Tentativi di introduzione delle sunset nell’ambito della “legislazione” dell’Unione europea	138
3.1. Velocizzare il processo decisionale dinanzi ad uno stato di necessità. Carattere selettivo e regolatorio delle clausole di salvaguardia come <i>sunset</i>	141
4. I possibili fattori non positivi di una <i>sunset</i> . Il “temporeggiamento” e le incertezze che potrebbero determinarsi sui cittadini e sulle imprese	143
5. Una digressione finale: l’economia globalizzata dominata dal rischio e il principio di precauzione	144
Considerazioni conclusive	149
Bibliografia	155

Introduzione

In un'epoca caratterizzata dai sempre più pressanti vincoli "europei" di finanza pubblica e dalla scarsità delle risorse, le scelte del decisore politico appaiono condizionate da una pluralità di fattori volta a impedire che avvengano situazioni che possano compromettere la tenuta del bilancio. A tale proposito, la disciplina della copertura delle leggi di spesa di cui all'art. 81 Cost., da sempre, in generale, oggetto di una varietà di interpretazioni¹, è divenuta centrale ai fini della tutela effettiva dell'equilibrio economico-finanziario dei conti pubblici.

Nello specifico, le non sempre oculate valutazioni in ordine alla quantificazione della spesa «hanno rappresentato un punto debole nelle azioni di governo della finanza pubblica, ponendosi come una delle cause dell'incremento del *deficit* del bilancio pubblico nazionale»².

Per ovviare ad eventuali situazioni di rischio di mancata copertura delle leggi, è stata introdotta una norma, nota come clausola di salvaguardia, quale presidio agli eventuali scostamenti tra le entrate incamerate e le spese previste. Tale istituto non soltanto presuppone una valutazione *ex ante* il più possibile accurata delle previsioni di entrata e di spesa, ma altresì si presenta, o dovrebbe presentarsi, quale strumento "protettivo" delle dinamiche finanziarie, cioè della concreta operatività delle leggi di spesa.

Di tale tema si discute, a livello statale, per quel che concerne il loro utilizzo al fine di garantire la copertura degli oneri previsti nel bilancio di previsione e, a livello europeo, per quanto riguarda la loro compatibilità con le norme di coordinamento finanziario fra gli Stati che hanno aderito alla moneta unica. Discussioni non sono mancate e non mancano, in verità, neanche presso l'opinione pubblica – partiti politici, associazioni degli imprenditori, analisti, centri di ricerca – che s'interroga sugli effetti politici, economici e sociali delle suddette *clausole*.

Per tale ragione, si è ritenuto di svolgere uno studio su tale argomento, che coinvolge ed interessa diversi oggetti o che, comunque, si collega ad altri temi fondamentali del diritto dell'economia.

¹ F. GABRIELE, *Conclusioni*, in G. RIVOCCHI, M.L. ZUPPETTA (a cura di), *Governo dell'economia e diritti fondamentali nell'Unione europea*, Cacucci, Bari, 2010, 199.

² MINISTERO DELL'INTERNO, UFFICIO AFFARI LEGISLATIVI E RELAZIONI PARLAMENTARI, *La copertura finanziaria delle leggi: decisione politica e valutazione tecnica*, a cura di P. Canaparo, Ottobre 2011, I.

Lo studio delle clausole di salvaguardia, nella prospettiva assunta dal presente lavoro, si prefigge di scandagliare alcune delle tante possibili conseguenze relative al loro “utilizzo”, ponendo in luce gli eventuali problemi che possono porsi dinanzi all’interprete e al decisore politico.

Tale istituto viene “trattato”, in questa sede, come il punto ideale di un cerchio dal quale si dipanano i diversi raggi, i quali costituiscono altrettanti elementi di indagine o profili problematici di diversa natura e consistenza. Se è consentito utilizzare, solo per necessità descrittive, la metafora del *panopticon* di benthamiana memoria, si può affermare come dall’osservazione delle clausole di salvaguardia si possono contemporaneamente osservare/sorvegliare una pluralità di fenomeni ad esse connessi. Le implicazioni che scaturiscono dal sempre più frequente utilizzo delle clausole di salvaguardia nelle leggi di finanza pubblica, infatti, sono davvero numerose e in questa sede ci si propone di studiarne i contenuti e le criticità.

Nel presente lavoro viene delineata la configurazione giuridica delle clausole di salvaguardia attraverso la sua evoluzione normativa e il collegamento delle medesime alle disposizioni di cui ai commi 1 e 3 dell’art. 81 Cost. come riformati dalla legge cost. n. 1 del 2012. Le clausole di salvaguardia, infatti, incidono molto sul modo di interpretare l’obbligo di copertura finanziaria e «hanno segnato la definitiva affermazione della preminenza dell’interesse finanziario mediante l’imposizione al legislatore “settoriale” dell’onere della indicazione» di una spesa massima per far fronte all’intervento previsto³.

Il tracciato dell’evoluzione normativa delle clausole di salvaguardia ha lo scopo di porre in luce le differenze che emergono tra la c.d. “legge finanziaria” e la legge di contabilità pubblica, come riformata dalla novella del 2016 (legge n. 163), in particolare per quel che concerne l’obbligo di copertura degli oneri di bilancio.

L’indagine è altresì collocata nel contesto delle norme del diritto dell’Unione europea perché i principi di coordinamento finanziario da questo stabiliti hanno influito e influiscono molto non soltanto, come è ovvio, sulla disciplina e sulla politica di bilancio, ma anche sull’uso delle clausole di salvaguardia, le quali vanno inserite in un contesto giuridico e finanziario più ampio, che spazia dalle norme contenute nei Trattati a quelle di diritto derivato previsti (anche) a seguito della crisi finanziaria. A tale proposito, il programma di lavoro non trascura il tema della verifica preventiva degli effetti delle clausole di salvaguardia sulle decisioni di finanza pubblica

³ Cfr. D. DE GRAZIA, *Crisi del debito pubblico e riforma della Costituzione*, in *Ianus*, n. 7, 2012, 137, reperibile in www3.unisi.it.

da parte degli organi dell'Unione europea, le quali devono rispondere, in termini generali e nel contesto delle singole manovre finanziarie, alle norme di coordinamento, di stabilizzazione dei conti pubblici e di controllo sull'indebitamento e sui *deficit* eccessivi, secondo, cioè, un'ottica volta all'abbandono della finanza funzionale (che ha informato di sé le politiche di bilancio almeno fino all'approvazione del Trattato di Maastricht) per far posto alla finanza neutrale, vero e proprio *totem* delle istituzioni dell'Unione europea.

Le clausole di salvaguardia sono state utilizzate con sempre maggiore frequenza a partire proprio dalla deflagrazione della crisi cui si faceva riferimento, ben prima, quindi, della loro canonizzazione in una legge dello Stato, a testimonianza del fatto che il tema degli strumenti di copertura finanziaria delle leggi è un problema che assume particolare valenza non soltanto nella fase emergenziale della vita economico-finanziaria del Paese ma anche, per dir così, in quella del ciclo economico favorevole.

Si è ritenuto, pertanto, di effettuare una ricognizione di alcune delle norme di salvaguardia finanziaria previste nelle diverse "manovre" (non soltanto, quindi, nelle leggi di stabilità ma anche in quelle cosiddette "per la crescita" o "per la competitività") per tentare di evidenziare non soltanto l'ormai ampio uso delle medesime ma anche per cogliere l'occasione di addentrarsi nei singoli problemi di ordine giuridico scaturiti a seguito della loro formulazione (garanzia dei diritti, problemi di ordine finanziario determinati dalla finanza innovativa, leggi di incentivazione, revisione della spesa pubblica, ecc.). La ricognizione delle diverse clausole di salvaguardia previste nelle leggi di finanza pubblica ha altresì l'obiettivo di tentare una classificazione delle medesime alla luce dell'esperienza giuridica sin qui maturata.

Lo studio si conclude con un'incursione nel tema della tecnica della regolazione, con l'intento di verificare se le clausole di salvaguardia possono essere incluse nel novero delle cosiddette *norme tramonto*, una tecnica legislativa particolarmente utilizzata in altri Paesi, che consiste nella formulazione di disposizioni aventi l'obiettivo di mantenere in vita una determinata norma solo se essa avrà dimostrato di funzionare, o, al limite, di abrogarla se, a seguito di valutazione, non ha prodotto gli effetti desiderati.