

La “morte” della legge 468/78: un auspicio di vita per il federalismo fiscale?

Di Giancarlo Pola docente università di Ferrara e Milano Bicocca

1- Le ragioni di una rivoluzione in tema di contabilità e di bilanci (legge 196/2009)

La transizione verso il federalismo , quantomeno quello fiscale, che sta muovendo i primi passi concreti con la redazione dei decreti attuativi è destinata ad appoggiarsi non solo sulla legge 42, ma anche sulla legge 196 (sempre 2009) – legge di contabilità e finanza pubblica- entrata in vigore proprio il 31 dicembre dello scorso anno. La quale legge, al suo penultimo articolo (il 51) , dopo avere sancito la scomparsa di qualche articolo di leggi vecchie di 60 od anche di 90 anni, decreta l’abrogazione di tutta intera la legge 5 agosto 1978,n.468, ovvero della legge che ha retto negli ultimi 30 anni tutta l’impalcatura della finanza pubblica italiana, in particolare di quella espressa a livello centrale. La nuova legge 196 è stata resa necessaria dall’obbligo di adeguare il contesto normativo italiano e le regole che presiedono al governo della finanza pubblica e alla gestione del bilancio alle esigenze scaturite dall’adesione dell’Italia

all'Unione monetaria, dall'evoluzione del sistema economico e soprattutto – si sottolinea - dal nuovo assetto istituzionale tra Stato ed Enti decentrati.

Anche la nuova legge è destinata ai soggetti che compongono l'aggregato delle amministrazioni pubbliche, così come definito dall'Istat, ma giunge addirittura ad estendere il perimetro di riferimento della legge 468 . L'ambizione, così come fu 32 anni fa (quando tale traguardo rappresentò qualcosa addirittura di rivoluzionario dato il contesto nel quale ci si muoveva) è quella di stabilire un quadro normativo unico e coerente per tutti i soggetti che compongono tale aggregato.

Stante che il target generale è rimasto – soprattutto in questi tempi di timori per possibili impatti negativi del federalismo – quello del governo unitario della finanza pubblica, i due strumenti privilegiati della legge sono :
i) il controllo della finanza pubblica e la qualità della spesa e ii) la trasparenza dei documenti ufficiali dell'amministrazione e della gestione dei conti. Quanto al primo oggetto, si vuol rendere coerente

l'attuazione dell'obbligo costituzionale di copertura con i criteri e i parametri adottati in sede comunitaria, nonché più stringente ed automatica la “clausola di salvaguardia” introdotta con il decreto legge n. 194 del 2002; si intendono altresì rafforzare i meccanismi e gli strumenti per il controllo quantitativo e qualitativo della spesa, adottando un maggior orientamento alla misurazione e alla valutazione dei risultati . Circa il secondo tema, sono migliorati i contenuti informativi dei documenti programmatici di finanza pubblica attraverso previsioni di entrata e di spesa articolate per sottosettori, ed altra documentazione , concernente anche la rendicontazione “ Le maggiori informazioni disponibili –si afferma nella Nota illustrativa del provvedimento redatta dalla Ragioneria - potranno consentire al Parlamento di svolgere con maggior consapevolezza il proprio ruolo di indirizzo potendo disporre anche di informazioni sull'effettivo impiego delle risorse negli esercizi precedenti e sui risultati raggiunti.”

Indubbio, infine, il progresso implicito nel nuovo assetto di presentazione del bilancio dello Stato, imperniato su una classificazione per missioni e programmi , che diventano le nuove unità di voto

parlamentare.

2 – La “nuova” 468, i suoi tempi e i suoi riti.

Nella nuova situazione cambiano sia i tempi che le procedure della programmazione economico-finanziaria – la quale non viene emarginata bensì valorizzata – e del bilancio. Il ciclo della programmazione prende avvio il 15 luglio con l'invio alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica e alle Camere delle linee guida per la ripartizione degli obiettivi di bilancio. Acquisito il parere della suddetta Conferenza entro il 10 settembre, lo schema di Decisione di finanza pubblica è previsto venga inviato al Parlamento entro il 15 settembre per le conseguenti deliberazioni parlamentari. (Lo spostamento a settembre della

presentazione del documento consente – ad avviso dei redattori della legge) di definire con maggiore accuratezza e stabilità il quadro previsivo all'interno del quale collocare la manovra di finanza pubblica.) . La Decisione di finanza pubblica (DFP) sostituirà dunque, d' ora in poi, il Documento di programmazione economica e finanziaria(DPEF) Essa indica (per il triennio successivo): gli obiettivi di politica economica e il quadro delle previsioni economiche e di finanza pubblica; le previsioni tendenziali a legislazione vigente del conto economico della pubblica amministrazione, del saldo di cassa e del debito, sia complessivi che articolati per i sottosettori istituzionali; gli obiettivi programmatici dei saldi e del debito, per il complesso delle amministrazioni pubbliche e per i suoi

sottosettori, al netto e al lordo degli interessi e delle misure una tantum, espressi in percentuale del Pil. In conclusione, la DFP illustra la manovra necessaria a conseguire per ciascun anno del triennio gli obiettivi prefissati e indica gli eventuali disegni di legge collegati alla manovra di finanza pubblica da presentare alle Camere entro il successivo mese di febbraio. In coerenza con gli obiettivi di finanza pubblica e con il contenuto del Patto di convergenza, di cui all'articolo 18 della legge n. 42 del 2009, essa indica il contenuto del Patto di stabilità interno e delle sanzioni per gli enti territoriali in caso di mancato rispetto di quanto previsto dal Patto di stabilità medesimo.

Se già l'invio del progetto alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica costituisce un segnale di attenzione della nuova legge per il nuovo assetto di poteri dello Stato conseguente alla legge 42, si può dire che potrà costituire una aggiunta in tal senso anche la prevista Nota di aggiornamento della Decisione di finanza pubblica (articolo 10, comma 3). Il nuovo ciclo di programmazione si caratterizza dunque per un maggior coinvolgimento dei livelli di governo decentrati nella definizione degli obiettivi di bilancio e nella predisposizione del documento di programmazione.

La conclusione dell'iter della nuova manovra di finanza pubblica è prevista per il 31 dicembre, data entro la quale

dovranno essere approvate sia la legge di bilancio che la legge di stabilità, che sostituisce l'attuale legge finanziaria.

Molto si è detto nei media circa i pregi di quest'ultima . Ineffetti, la legge di stabilità presenta un contenuto più snello della precedente legge finanziaria, in quanto sono escluse dal suo contenuto: i) le norme per lo sviluppo - che troveranno collocazione in appositi disegni di legge collegati e ii) le norme a carattere ordinamentale o organizzatorio Viene confermata l'esclusione delle norme di delega nonché di quelle relative ad interventi di natura localistica o microsettoriale.

La legge di stabilità è accompagnata in Parlamento da una Nota

tecnico-illustrativa che espone il raccordo tra il disegno di legge di bilancio dello Stato e il conto economico delle amministrazioni pubbliche, i contenuti della manovra e i suoi effetti sui saldi di finanza pubblica e sui principali settori di intervento. Contiene inoltre le previsioni del conto economico delle pubbliche amministrazioni e del relativo conto di cassa integrate con gli effetti della manovra di finanza pubblica per il triennio di riferimento.

In conclusione: nella “nuova” programmazione post –468 sono maggiormente evidenti sia il raccordo della politica pubblica italiana con gli obiettivi europei, sia il coinvolgimento dei diversi livelli di governo del nostro Paese. Appare, inoltre, più evidente

l'orientamento della programmazione verso il medio periodo , attraverso l'indicazione degli obiettivi programmatici in termini di effettiva triennialità della manovra di bilancio anziché, come avviene ora , di riferimento al solo primo esercizio della previsione. □ **3- Gli incroci□ inevitabili con la legge 42□ , in particolare sull'armonizzazione dei bilanci.**

Era inevitabile che una legge avente come destinatari/protagonisti Enti pubblici espressivi di vari livelli governo si trovasse a incrociare argomenti e temi che solo qualche mese addietro avevano costituito l'oggetto della legge 42. Invero, la legge 196 giunge a “novellare” a

legge n. 42 di attuazione del federalismo fiscale nella parte concernente l'armonizzazione dei bilanci al fine di garantirne la coerenza con le disposizioni introdotte, appunto, dalla stessa legge 196, che estende la riforma della contabilità a tutte le altre amministrazioni pubbliche.

Per gli enti territoriali le procedure da seguire saranno quelle stabilite dalla legge 42.

La riforma prevede, inoltre,

l'istituzione di un Comitato per i principi contabili delle amministrazioni pubbliche diverse dagli enti territoriali che ha il compito di predisporre i decreti legislativi di armonizzazione. Il Comitato opererà in reciproco raccordo con la Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale di cui alla legge n. 42 del 2009, in modo da garantire il necessario coordinamento con il processo di armonizzazione dei bilanci degli enti territoriali.

In coerenza con il principio di armonizzazione dei bilanci pubblici è

prevista l'istituzione di una banca dati unitaria delle amministrazioni pubbliche (articolo 13). Lo scopo della disposizione è intuibile: la banca dati consentirà un più agevole consolidamento e monitoraggio dei dati di finanza pubblica, l'acquisizione di informazioni per dare attuazione al federalismo fiscale, nonché la predisposizione di una base informativa di riferimento per l'attività di analisi e valutazione della spesa. Essa, istituita presso il Ministero dell'economia e delle finanze, dovrà raccogliere tutte le informazioni concernenti i dati contabili previsivi, consuntivi e gestionali delle amministrazioni pubbliche, nonché

qualsiasi altra informazione utile all'attuazione della riforma contabile e del federalismo fiscale. L'acquisizione delle informazioni che alimenteranno la banca dati avverrà anche mediante l'interscambio di flussi informativi con altre amministrazioni pubbliche che già realizzano analoghe rilevazioni. Tutto ciò – fa sapere il Ministero – “consentirà di semplificare e rendere meno gravosi gli obblighi comunicativi oggi richiesti alle amministrazioni dai soggetti istituzionalmente preposti al loro controllo”. 4. Conclusioni

Naturalmente, una legge composta di

52 articoli,ricchi di dettagli e riferimenti normativi , solleva una pletora di riflessioni ben più densa e vasta di quanto si sia potuto fare nelle poche righe precedenti. Di per sé l'argomento “nuova edizione del bilancio dello Stato”, compresa l'ipotesi – qui taciuta ma menzionata in chiusura della legge – della prossima possibile adozione del bilancio di cassa, meriterebbe un commento assai corposo, che non potrebbe astenersi da inevitabili confronti con la situazione di altri Paesi europei, a cominciare dalla Gran Bretagna , e della stessa Unione Europea.

Per ricollegarci al messaggio contenuto nel titolo, si può concludere che se la “468” aveva posto fine all’atmosfera di confusione vigente sino a quel momento in tema di regole contabili e di bilancio, aveva per converso tracciato un percorso di “redenzione” dei conti pubblici basato sulla programmazione poliennale della spesa già nota altrove (vedi Germania) ma ahimè ancora marcato dall’incombere dell’inflazione, si osa sperare che la 196, sopprimendo la “468”, fornisca la strumentazione giusta e adeguata alla gestione armonica dei bilanci che – la legge 42 lo statuisce – dovrà accompagnare in tutti i suoi momenti la realizzazione

pratica del federalismo fiscale in Italia.