

eventuali maggiori proventi con la lotta all'evasione sono accentuate nei casi in cui le nuove norme sono in parte finalizzate ad un'azione dissuasiva dal porre in atto comportamenti fraudolenti, azione collegata soprattutto al progressivo convincimento dei contribuenti di una maggiore incisività dell'azione di controllo e di repressione da parte dell'amministrazione finanziaria.

Si ritiene pertanto che la modalità di copertura in esame non consenta comunque, neppure a consuntivo, una valutazione certa e trasparente della relazione tra gli oneri sostenuti e la copertura stessa.

I proventi derivanti dalla lotta all'evasione hanno poi assunto una parte di grande rilievo nell'ambito dell'anticipo di manovra effettuato con la legge n. 122, di conversione del DL n. 78. La correzione affidata alle entrate è infatti attesa in misura preponderante dall'adozione di provvedimenti di contrasto all'evasione fiscale. Si conferma pertanto la linea adottata negli ultimi anni di non considerare più il maggior gettito atteso dalle misure di contrasto all'evasione come semplicemente eventuale ed aggiuntivo, ma di contabilizzarlo a pieno titolo come fonte di finanziamento delle manovre di finanza pubblica ed anche di utilizzarlo, sia pure in parte minoritaria, a copertura delle norme di spesa introdotte nel provvedimento attuativo della manovra stessa.

Al riguardo, si confermano qui le valutazioni già espresse dalla Corte nell'audizione del 10 giugno 2010 presso la Commissione bilancio del Senato circa la razionalità di tale linea d'intervento, sia per l'opportunità di non aggravare ulteriormente il già troppo elevato livello della pressione fiscale, sia per le possibilità di recupero di materia imponibile offerte dalle ampie dimensioni del fenomeno dell'evasione tributaria e contributiva.

Sotto il profilo della congruità delle stime di maggior gettito, premesso che la manovra è stata preceduta da una serie di provvedimenti antievasione contenuti nella legge n. 73 or ora citati, sul piano generale si è osservato che nel provvedimento coesistono disposizioni tributarie con sicuri e rilevanti effetti sul gettito stesso, soprattutto in termini di anticipazione di entrate future, con altre disposizioni, alle quali vengono pure vengono riconnesse rilevanti previsioni di maggior gettito, ma che, forse, sarebbe stato più prudente considerare soltanto a posteriori, in quanto esse appaiono essenzialmente atti di indirizzo all'azione dell'amministrazione.

Appartengono certamente alla prima tipologia le misure relative al potenziamento dei processi di riscossione e alla preclusione all'autocompensazione in presenza di debito sui ruoli definitivi – a proposito della quale va peraltro rilevato che la stima del numero dei contribuenti interessati non è supportata nella relazione tecnica da sufficienti elementi di valutazione -, nonché, anche se con effetti meno certi per la limitazione alle operazioni superiori a tremila

euro, l'obbligo della comunicazione telematica all'Agenzia delle entrate delle operazioni rilevanti ai fini IVA.

Appaiono invece atteggiarsi più come atti di indirizzo all'amministrazione che come fonti dirette di maggior gettito le disposizioni di contrasto al fenomeno delle imprese "apri e chiudi" e a quello delle imprese in perdita "sistematica", i cui effetti sono stimati complessivamente in oltre un miliardo di euro a regime: la prudenza al riguardo appare tanto più necessaria in quanto continuano a sussistere difficoltà per una affidabile rilevazione ex post degli effetti finanziari delle misure legislative di contrasto all'evasione ed ancor più di quelli connessi alle azioni amministrative.

Qualche incertezza sull'effettiva possibilità di realizzare il gettito previsto dalle stime sussiste infine in merito alle disposizioni relative all'aggiornamento dell'accertamento sintetico e a quello del catasto: le prime per il loro sovrapporsi agli effetti del piano straordinario previsto dal DL n. 112 del 2008 e le seconde per la mancanza di elementi nella relazione tecnica a supporto della valutazione del numero delle unità immobiliari non censite.

In linea generale, in merito alla lotta all'evasione, il cui gettito atteso per il quinquennio 2009-2013 è stato cifrato dai principali provvedimenti adottati nell'ultimo biennio (legge 133 del 2008, leggi 2, 33 e 102 del 2009 e legge in esame nel 2010) in circa 37 miliardi complessivi, appare opportuno ribadire quanto già osservato nel corso della citata audizione del 10 giugno 2010.

Premesso che le pur rilevanti dimensioni degli interventi sopra indicati non esauriscono gli ampi spazi di recupero che il fenomeno evasivo presenta nel nostro Paese, ed a fronte dell'indiscutibile portata dell'impegno già assunto, si è infatti posto l'accento sulla carenza di analisi – fattibili sulla base dei dati disponibili - sulle variazioni di comportamento che possono essere indotte dai provvedimenti di deterrenza e di miglioramento della gestione: un limite che impedisce di valutare compiutamente l'efficacia delle politiche intraprese, il grado di realizzabilità delle singole misure, gli effettivi ritorni sotto il profilo del gettito.

Si è di conseguenza affermato che la strategia antievasione guadagnerebbe molto in termini di efficacia puntando sugli strumenti effettivamente idonei a favorire un forte innalzamento dei livelli di *compliance*.

Pur considerato infatti che gli strumenti di cui dispone l'amministrazione sono ormai molto efficaci ai fini dell'individuazione degli evasori, almeno di quelli che utilizzano gli strumenti più comuni, non è né immaginabile né auspicabile che i frutti del contrasto all'evasione debbano essere esclusivamente legati ad una crescente attività di repressione.

Si è pertanto concluso sottolineando la necessità di indurre comportamenti spontanei di massa più corretti attraverso il completamento ed il rafforzamento delle misure che possono

favorire la naturale emersione delle basi imponibili (generalizzata acquisizione dei dati relativi ai rapporti con clienti e fornitori, comunicazione annuale al fisco dei dati finanziari di sintesi di tutte le posizioni censite nell'anagrafe dei rapporti, ecc.) e la riconduzione del sistema sanzionatorio, la cui forza di dissuasione è oggi forse eccessivamente indebolita soprattutto nei confronti delle evasioni più diffuse, ad un livello di effettiva deterrenza.

Per quanto riguarda le altre modalità di copertura, rinviando a quanto già osservato circa la riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa, ed in particolare circa quelle relative a capitoli-fondo, appare opportuno effettuare una breve rassegna di quelle estranee alle espresse previsioni della legge di contabilità.

Si tratta in particolare del mantenimento in bilancio - o, come nel caso della legge n. 25, nelle contabilità speciali - di stanziamenti destinati in base alle regole contabili ad essere inviati in economia, come quelli connessi alla proroga per ulteriori due anni degli stanziamenti recati dalle leggi 146, 147 e 148 del 2004 per l'istituzione degli uffici periferici dello Stato in tre nuove province.

Anche se si tratta di uno slittamento che comporta effetti trascurabili sulle stime dei tendenziali di spesa per il suo scarso rilievo finanziario, la questione è di portata generale: va infatti nuovamente posto l'accento sulla perdurante scarsa trasparenza delle tecniche di formazione dei tendenziali stessi, dato che anche la nuova legge di contabilità (art. 10 comma 2) dispone che le previsioni siano basate sia sulla legislazione vigente, sia, per la parte discrezionale della spesa, sull'invarianza dei servizi e delle prestazioni offerte, determinando così, attraverso il parziale inserimento del criterio della costruzione del bilancio a politiche invariate, un sistema misto che non agevola la valutazione dei dati riassuntivi.

Non è poi apparsa ispirata a criteri di buona pratica di bilancio l'utilizzazione a copertura di nuove spese del Fondo di riserva per le autorizzazioni di spesa delle leggi permanenti di natura corrente, che era invece destinato a far fronte in corso di esercizio ad esigenze sopravvenute connesse alla legislazione vigente.

Nei precedenti, sporadici casi di utilizzazione di tale Fondo, la Corte ne aveva sempre posto in rilievo -nelle corrispondenti relazioni quadrimestrali- la non conformità al sistema, in quanto le risorse in esso allocate erano finalizzate alla copertura di eventuali insufficienze nelle dotazioni delle unità previsionali di base nei casi in cui gli oneri effettivi fossero superiori a quelli inizialmente previsti, e non alla copertura "ex ante" di nuovi o maggiori oneri recati da nuove leggi di spesa.

Per quanto riguarda il 2010, la situazione presenta comunque aspetti peculiari: la nuova legge di contabilità, che reca la data del 31 dicembre 2009, non prevede infatti più il Fondo in

questione, mentre la legge finanziaria, che reca la data del giorno precedente, prevede nella tabella C un apposito stanziamento, che è quello appunto che è stato in numerose occasioni utilizzato a copertura.

Infine, in due occasioni (accesso al beneficio del cinque per mille IRPEF e determinazione del valore del termovalorizzatore di Acerra), nonostante il carattere dispositivo delle norme, la copertura dell'onere è rinviata ad un successivo provvedimento legislativo.

Al riguardo, si è confermato l'avviso già espresso in casi analoghi, secondo cui soltanto per gli oneri connessi a norme dichiaratamente programmatiche o a grandi leggi di riforma, per la cui realizzazione occorrono tempi lunghi e ulteriori provvedimenti attuativi, l'individuazione della relativa copertura possa essere rinviata a provvedimenti successivi o, se del caso, alle manovre di bilancio, mentre per gli oneri connessi a norme di carattere dispositivo la copertura dovrebbe coerentemente essere effettuata contestualmente alle norme stesse.

Per quanto riguarda infine i decreti legislativi, nel rinviare alla disamina analitica contenuta nelle relazioni quadrimestrali, si è rilevato che sia i provvedimenti attuativi di direttive e regolamenti comunitari, sia quelli attuativi di leggi di delega sono dichiarati in larghissima maggioranza finanziariamente neutri, sia perché in parte di contenuto normativo totalmente privo di effetti finanziari, sia perché l'incremento di attività amministrativa, determinato negli altri casi dalla nuova normativa e consistente essenzialmente nell'esercizio di attività di vigilanza e controllo, appare complessivamente tale da poter effettivamente rientrare — come affermato nelle relazioni tecniche — negli ordinari compiti dei vari organismi pubblici preposti. In taluni casi, inoltre, nei quali i nuovi compiti possono comportare l'utilizzazione di risorse umane e strumentali eccedenti quelle basate sulla legislazione vigente, è prevista l'applicazione di tariffe a carico dei richiedenti i vari servizi. La previsione infine di sanzioni e penalità, alcune delle quali destinate, dopo il versamento in bilancio, ad essere riattribuite alle amministrazioni interessate e destinate all'incremento delle attività di vigilanza e controllo completa un quadro sostanzialmente soddisfacente sotto l'aspetto finanziario.

Va inoltre sottolineato che è comunque sempre presente — anche nei casi in cui appare pleonastica — la clausola di neutralità finanziaria formulata nel modo più esteso, con l'espresso obbligo cioè per le amministrazioni pubbliche di provvedere all'attuazione dei nuovi compiti nell'ambito degli ordinari stanziamenti di bilancio e con le dotazioni umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

Infine, a parziale differenza del passato, in cui, ai sensi dell'art. 1 comma 4 della legge n. 88 del 2009, la relazione tecnica agli schemi dei decreti legislativi era richiesta soltanto per l'attuazione di direttive che comportassero "conseguenze finanziarie", in base all'apposita

norma contenuta nella nuova legge di contabilità (art. 17 comma 7) l'obbligo è stato esteso alle disposizioni corredate di clausole di neutralità finanziarie, per le quali la relazione tecnica deve riportare i dati e gli elementi idonei a suffragare l'ipotesi di invarianza degli effetti sui saldi di finanza pubblica, anche attraverso l'indicazione dell'entità delle risorse già esistenti e delle somme già stanziata in bilancio utilizzabili per le finalità delle disposizioni medesime.

In concreto, in questo periodo di prima attuazione della nuova norma, non tutte le relazioni soddisfano i requisiti sopra indicati: in alcuni casi, infatti, le relazioni stesse non sono basate su concreti elementi di giudizio e pertanto l'invarianza di effetti si risolve in una mera dichiarazione apodittica, mentre in altri si fa presente che non si provvede alla redazione di una relazione tecnica in quanto il decreto non determina oneri.

Nonostante queste carenze, si ravvisano comunque nel complesso sostanziali miglioramenti rispetto alla situazione precedente l'entrata in vigore della nuova legge di contabilità.

PAGINA BIANCA

## TAVOLE

PAGINA BIANCA

Tavola I

## ELENCO DELLE LEGGI PUBBLICATE NEL 2010

N.	Legge n. a)	Data	G.U. n.	Data	Conv. D.L n.	Scheda copertura n. b)	Iniziativa
1	201	23/12/09	9	13/01/10			Gov.
2	202	23/12/09	11	15/01/10			Gov.
3	204	23/12/10	13	18/01/10		1	Gov.
4	13	01/02/10	38	16/02/10			Gov.
5	19	01/02/10	43 S.O.	22/02/10			Gov.
6	20	01/02/10	43 S.O.	22/02/10			Gov.
7	24	22/02/10	47	26/02/10	193/09	2-3	Gov.
8	25	26/02/10	48 S.O.	27/02/10	194/09	4-26	Gov.
9	26	26/02/10	48 S.O.	27/02/10	195/09	27-42	Gov.
10	36	25/02/10	59	12/03/10			Gov.
11	30	05/03/10	55	08/03/10	01/10	43-47	Gov.
12	38	15/03/10	65	19/03/10		48-49	Parl.
13	41	22/03/10	72	27/03/10	03/10		Gov.
14	42	26/03/10	72	27/03/10			Gov.
15	43	05/03/10	73	29/03/10		50	Gov.
16	45	05/03/10	74	30/03/10		51	Gov.
17	46	05/03/10	75	31/03/10		52	Gov.
18	50	31/03/10	78	03/04/10	04/10	53-54	Gov.
19	51	07/04/10	81	08/04/10			Parl.
20	52	06/04/10	82	09/04/10	10/10		Gov.
21	55	08/04/10	92	21/04/10			Parl.
22	60	22/04/10	94	23/04/10			Parl.
23	69	30/04/10	114	18/05/10			Gov.
24	77	30/04/10	123	28/05/10			Gov.
25	70	03/05/10	115	19/05/10			Gov.
26	71	03/05/10	116	20/05/10		1	Gov.
27	73	22/05/10	120	25/05/10	40/10	2-14	Gov.
28	80	13/05/10	130	07/06/10		15	Gov.
29	81	13/05/10	131	08/06/10		16	Gov.
30	82	13/05/10	132	09/06/10			Gov.
31	83	13/05/10	133	10/06/10		17	Gov.
32	84	14/05/10	134	11/06/10		18	Gov.
33	79	03/06/10	127	03/06/10			Parl.
34	91	04/06/10	143 S.O.	22/06/10			Gov.
35	92	04/06/10	144	23/06/10			Gov.
36	93	04/06/10	145	24/06/10		19	Gov.
37	96	04/06/10	146 S.O.	25/06/10			Gov.
38	97	08/06/10	146 S.O.	25/06/10		20	Gov.
39	98	23/06/10	147	26/06/10	63/10		Gov.
40	99	22/06/10	150	30/06/10	67/10		Gov.
41	100	29/06/10	150	30/06/10	64/10	21	Gov.
42	107	24/06/10	161	13/07/10			Parl.
43	106	07/07/10	160	12/07/10		22	Parl.
44	108	02/07/10	163	15/07/10			Gov.
45	109	12/07/10	165	17/07/10			Parl.
46	111	19/07/10	167	20/07/10	72/10		Gov.
47	118	02/07/10	174 S.O.	28/07/10		23	Gov.
48	120	29/07/10	175 S.O.	29/07/10		24	Parl.
49	122	30/07/10	176 S.O.	30/07/10	78/10	25-53	Gov.
50	126	03/08/10	186	11/08/10	102/10	54-57	Gov.
51	127	04/08/10	186	11/08/10	103/10		Gov.
52	129	13/08/10	192	18/08/10	105/10		Gov.
53	136	13/08/10	196	23/08/10			Gov.
54	149	13/08/2010	212	10/09/10			Parl.

N.	Legge n. a)	Data	G.U. n.	Data	Conv. D.L. n.	Scheda copertura n. b)	Iniziativa
55	151	13/08/2010	213 S.O.	11/09/10		1	Gov.
56	152	13/08/2010	214	13/09/10			Parl.
57	157	21/09/2010	227	28/09/10			Gov.
58	158	21/09/2010	227 S.O.	28/09/10			Gov.
59	163	01/10/2010	233	05/10/10	125/10	2-6	Gov.
60	170	08/10/2010	244	18/10/10		7	Parl.
61	175	13/10/2010	252	27/10/10			Parl.
62	183	04/11/2010	262 S.O.	09/11/10		8-11	Gov.
63	199	26/11/2010	281	01/12/10			Gov.
64	201	04/11/2010	283	03/12/10			Gov.
65	208	19/11/2010	290 S.O.	13/12/10		12	Gov.
66	209	19/11/2010	290 S.O.	13/12/10			Gov.
67	210	19/11/2010	290 S.O.	13/12/10		13	Gov.
68	202	03/12/2010	284	04/12/10			Parl.
69	217	17/12/2010	295	18/12/10	187/10	14	Gov.
70	220	13/12/2010	297 S.O.	21/12/10			Gov.
71	221	13/12/2010	297 S.O.	21/12/10			Gov.
72	227	17/12/2010	304	30/12/10			Parl.

a) Il titolo delle leggi recanti nuovi oneri finanziari è riportato nelle schede di copertura.

b) Le leggi, per le quali sono omesse l'indicazione del numero di scheda, non recano nuovi oneri finanziari espressi.

Tavola 2

## ONERI FINANZIARI INDICATI DALLE LEGGI PUBBLICATE NEL 2010

(valori assoluti)

Legge n.	2009	2010	2011	2012	Oneri pluriennali	Oneri permanenti (a regime)
204	8.510	8.510	8.510			8.510
24		2.934.953	2.574.329	2.574.329		2.574.329
25	100.000.000	164.414.000	39.250.000	57.000.000		9.000.000
26		185.839.661	41.803.505	40.803.505	a) 30.000.000	11.803.505
30		815.908.663	3.496.800	7.615.600		7.615.600
38		1.650.000	1.300.000	300.000		150.000
43	28.455	28.455	28.455	28.455		28.455
45			3.360	3.360		3.360
46	29.260	29.260	29.260	29.260		29.260
50		3.400.000	4.200.000	4.200.000		4.200.000
71		139.000	200.000	200.000		200.000
73		408.600.000	76.900.000	5.900.000		5.900.000
80		34.880	34.880	34.880		34.880
81		547.000	568.000	589.000		589.000
83		440.000	440.000	440.000		440.000
84		191.200	191.200	191.200		191.200
93		30.890	30.890	30.890		30.890
97		6.940	6.940	6.940		6.940
100		2.000.000	2.000.000	2.000.000		2.000.000
106		10.000.000				
118		43.000	158.000	158.000		158.000
120		1.500.000	1.500.000			
122 b)		2.219.699.720	4.813.346.720	1.737.500.000		766.700.000
126		707.874.498				
151		8.472	8.472	8.472		8.472
163 c)		224.625.000	2.500.000	9.800.000		
170		1.000.000	1.000.000			
183		123.020.000	3.020.000	28.020.000		9.020.000
208		21.665	21.665	21.665		21.665
210		32.705	19.000	32.705		32.705
217			2.000.000	4.000.000		
<b>Totale</b>	<b>100.066.225</b>	<b>4.874.028.472</b>	<b>4.996.639.986</b>	<b>1.901.488.261</b>	<b>30.000.000</b>	<b>820.746.771</b>

a) A decorrere dal 2013 al 2024.

b) La legge comprende anche i seguenti oneri pluriennali: - art. 9, c. 34, (schede n. 28 e 29) € 38 mln per il solo 2013; - art. 12, c. 12-sexies lett. b) (scheda n. 33) così ripartiti: € 150 mln per il 2013, € 250 mln per il 2014, 350 mln per il 2015, € 300 mln per il 2016, € 200 mln per il 2017, € 100 mln per il 2018 ed € 50 mln per il 2019. - art. 39 c. 4 ter) (scheda n. 39) € 15 mln per il solo 2013; - art. 42, comma 2 quater (scheda n. 43) € 14 mln per il solo 2013.

c) Non sono stati indicati fra gli oneri di seguito esposti quelli derivanti dall'art. 2, c. 2 ter: si tratta di un importo pari a € 25.500.000 concernente l'imposta sul valore aggiunto applicata ai pagamenti effettuati sulle operazioni cofinanziate dal FEASR e dal FEP indistintamente per il periodo 2007/2013.

Tavola 3

## QUADRO RIASSUNTIVO DEI MEZZI DI COPERTURA 2010

	2009	2010	2011	2012	Totale	%
<i>Fondi speciali:</i>						
parte corrente	8.510	776.546.352	17.757.647	121.281.642	915.594.151	29,52
c/ capitale						
<i>Totale fondi speciali</i>	8.510	776.546.352	17.757.647	121.281.642	915.594.151	29,52
<i>Riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa</i>	57.715	291.152.241	11.850.940	9.871.940	312.932.836	10,09
<i>Utilizzo di disponibilità di fondi</i>		1.084.221.496	66.287.879	15.437.879	1.165.947.254	37,59
<i>Nuove o maggiori entrate</i>	100.000.000	263.300.000	84.996.800	14.996.800	463.293.600	14,94
<i>Altre forme di copertura</i>		239.108.663	2.400.000	2.400.000	243.908.663	7,86
<b>Totale</b>	<b>100.066.225</b>	<b>2.654.328.752</b>	<b>183.293.266</b>	<b>163.988.261</b>	<b>3.101.676.504</b>	<b>100,00</b>

## QUADRO RIASSUNTIVO DEI MEZZI DI COPERTURA LEGGE N. 122

	2010	2011	2012	Totale	%
<i>Fondi speciali:</i>					
parte corrente	1.314.000	74.000	79.500.000	80.888.000	0,92
c/ capitale				0	0,00
<i>Totale fondi speciali</i>	1.314.000	74.000	79.500.000	80.888.000	0,92
<i>Riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa</i>				0	0,00
<i>Utilizzo di disponibilità di fondi</i>	9.000.000	25.000.000	29.000.000	63.000.000	0,72
<i>Nuove o maggiori entrate</i>	1.557.600.000	4.788.272.720	1.619.000.000	7.964.872.720	90,81
<i>Altre forme di copertura</i>	651.785.720		10.000.000	661.785.720	7,55
<b>Totale</b>	<b>2.219.699.720</b>	<b>4.813.346.720</b>	<b>1.737.500.000</b>	<b>8.770.546.440</b>	<b>100,00</b>

Tavola 4

## ELENCO DEI DECRETI LEGISLATIVI(\*) PUBBLICATI NEL 2010

N.	Decreto legislativo n.	Data	G.u. n.	Data	Attuativo di:
1	213	31/12/09	25	01/02/10	Legge n. 165/2007
2	5	25/01/10	29	05/02/10	Dir. Com. 2006/54/CE
3	6	25/01/10	31	08/02/10	Legge n. 69/2009
4	7	25/01/10	32	09/02/10	Dir. Com. 2006/38/CE
5	8	25/01/10	33	10/02/10	Dir. Com. 2008/43/CE
6	9	25/01/10	34 S.O.	11/02/10	Dir. Com. 2005/94/CE
7	11	27/01/10	36 S.O.	13/02/10	Dir. Com. 2007/64/CE
8	12	25/01/10	37	15/02/10	Dir. Com. 2007/45/CE
9	14	04/02/10	38	16/02/10	Legge n. 94/2009
10	15	25/01/10	39	17/02/10	Dir. Com. 2007/58/CE Dir. Com. 2001/14/CE
11	16	25/01/10	40	18/02/10	Dir. Com. 2006/17/CE Dir. Com. 2006/86/CE,
12	17	27/01/10	41 S.O.	19/02/10	Dir. Com. 2006/42/CE
13	18	11/02/10	41	19/02/10	Dir. Com. 2008/8/CE Dir. Com. 2008/9/CE Dir. Com. 2008/117/CE
14	21	27/01/10	44	23/02/10	Dir. Com. 2007/44/CE
15	22	11/02/10	45	24/02/10	Legge n. 99/2009
16	23	15/02/10	46	25/02/10	Legge n. 99/2009
17	27	27/01/10	53 S.O.	05/03/10	Dir. Com. 2007/36/CE
18	28	04/03/10	53	05/03/10	Legge n. 69/2009
19	31	15/02/10	55 S.O.	08/03/10	Legge n. 99/2009
20	32	27/01/10	56 S.O.	09/03/10	Dir. Com. 2007/2/CE
21	35	27/01/10	58	11/03/10	Dir. Com. 2008/68/CE
22	37	25/01/10	60	13/03/10	Dir. Com. 2007/47/CE
23	39	27/01/10	68 S.O.	23/03/10	Dir. Com. 2006/43/CE
24	44	15/03/10	73	29/03/10	Dir. Com. 2007/65/CE
25	47	15/03/10	75	31/03/10	Reg. CE n. 1523/2007
26	48	29/03/10	75	31/03/10	Dir. Com. 2008/118/CE
27	49	23/02/10	77	02/04/10	Dir. Com. 2007/60/CE
28	53	20/03/10	84	12/04/10	Dir. Com. 2007/66/CE
29	56	29/03/10	92	21/04/10	Dir. Com. 2006/32/CE
30	57	29/03/10	92	21/04/10	Dir. Com. 2008/73/CE
31	58	04/04/10	93	22/04/10	Dir. Com. 2007/23/CE
32	59	26/03/10	94 S.O.	23/04/10	Dir. Com. 2006/123/CE
33	61	08/04/10	96	26/04/10	Legge n. 88/2009
34	66	15/03/2010	84 S.O.	08/05/2010	Legge n.
35	68	08/04/2010	107	10/05/2010	Dir. Com. 2006/23/CE
36	75	29/04/2010	106 S.O.	26/05/2010	Legge n. 88/2009
37	85	28/05/2010	134	11/06/2010	Legge n. 42/2009
38	104	02/07/2010	148 S.O.	07/07/2010	Legge n. 69/2009
39	110	02/07/2010	166	19/07/2010	Legge n. 69/2009
40	124	25/06/2010	180	04/08/2010	Dir. Com. 2008/90/CE
41	128	29/06/2010	184 S.O.	11/08/2010	Legge n. 69/2009
42	130	13/08/2010	195 S.O.	18/0/82010	Legge n. 99/2009
43	131	13/08/2010	195 S.O.	18/0/82010	Legge n. 99/2009
44	141	13/08/2010	207 S.O.	04/09/2010	Dir. Com. 2008/48/CE (lg. Com. 2008)
45	155	13/08/2010	216 S.O.	15/09/2010	Dir. Com. 2008/50/CE (lg. Com. 2008)
46	156	17/09/2010	219	18/09/2010	Legge n. 42/2009
47	161	07/09/2010	230	01/10/2010	Dec. Quadro 2008/909/GAI (lg. Com. 2008)
48	162	09/09/2010	231	02/10/2010	Legge n. 85/2009

## XVI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

N.	Decreto legislativo n.	Data	G.u. n.	Data	Attuativo di:
49	176	05/10/2010	253	28/10/2010	Reg. CE 1060/2009 (lg. Com. 2009)
50	181	27/09/2010	259	05/11/2010	Dir. Com. 2007/43 CE (lg. Com. 2008)
51	186	08/10/2010	264	11/11/2010	Dir. Com. 2007/33/CE (lg. Com. 2009)
52	190	13/10/2010	270	18/11/2010	Dir. Com. 2008/56/CE (lg. Com. 2008)
53	191	08/10/2010	271 S.O.	19/11/2010	Dirr. Comm. 2008/57/CE e 2009/131/CE (lg. Com. 2008)
54	198	26/10/2010	280	30/11/2010	Dir. Com. 2008/63/CE (lg. Com. 2008)
55	200	26/10/2010	282	02/12/2010	Dir. Com. 2008/71/CE (lg. Com. 2008)
56	204	26/10/2010	288	10/12/2010	Dir. Com. 2008/51/CE (lg. Com. 2008)
57	205	03/12/2010	288 S.O.	10/12/2010	Dir. Com. 2008/98/CE (lg. Com. 2008)
58	212	13/12/2010	292 S.O.	15/12/2010	Legge n. 246/2005
59	213	13/12/2010	292 S.O.	15/12/2010	Legge n. 246/2005
60	216	26/11/2010	294	17/12/2010	Legge n. 42/2009
61	218	14/12/2010	295	18/12/2010	Dir. Com. 2008/48/CE (lg. Com. 2008)
62	219	10/12/2010	296	20/12/2010	Dir. Comm. 2008/105/CE e 2009/90/CE (lg. Com. 2009)
63	224	29/11/2010	300	24/12/2010	Dir. Com. 2006/68/CE (lg. Com. 2007)

(\*) attuativi di leggi di delega e di direttive comunitarie.

## VII. L'ORGANIZZAZIONE

### *Linee generali di attuazione delle riforme amministrative*

1. A fronte delle numerose ed intersecantesi misure legislative di riforma intervenute nel 2009, il cui quadro è stato ampiamente ricostruito nella scorsa relazione, si registrano nel 2010 interventi intesi a dare attuazione al complessivo disegno avviato, attraverso strumenti adottati soprattutto in via amministrativa, quali linee guida e circolari esplicative, riferite a quanto già definito a livello di norma primaria.

Tale fenomeno, che rappresenta il necessario riflesso dell'esigenza delle amministrazioni di rafforzare e far propri gli strumenti organizzativi intesi a tradurre nel concreto i principi legislativi affermati, evidenzia, peraltro, proprio in ragione della cospicua serie di provvedimenti adottati, la complessità applicativa del disegno di riassetto organizzativo, in specie per quanto attiene agli strumenti di programmazione e di controllo interno.

Non sempre univoci appaiono infatti i profili attuativi, anche per la stretta interazione con le parallele misure volte al contenimento della spesa. I percorsi di razionalizzazione degli apparati pubblici, che hanno la finalità di promuovere l'efficienza, l'economicità e l'efficacia nella legalità, appaiono infatti strettamente correlati agli obiettivi di riduzione della spesa, da perseguire anche attraverso la rivisitazione e la modifica delle strutture e degli organici.

In tale approccio, sono dunque da individuare, nelle loro strette interconnessioni, le linee generali di attuazione delle riforme avviate, che possono ricondursi su tre grandi direttrici:

- di attuazione del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, emanato in base ai principi della legge delega n. 15/2009, in tema di contrattazione collettiva e funzionalità delle amministrazioni pubbliche; trasparenza; valutazione delle strutture e del personale; dirigenza pubblica; sanzioni disciplinari e responsabilità dei dipendenti pubblici;

- di attuazione della riforma dei bilanci pubblici, avviata dalla legge 31 dicembre 2009, n. 196, con riguardo anche al percorso di armonizzazione dei sistemi contabili nelle pubbliche amministrazioni, i cui profili organizzativi non sempre risultano essere stati presi in adeguata considerazione;

- di applicazione delle misure volte al contenimento della spesa, al riordino degli organici di personale, ed alle norme di principio, vincolistiche o limitatrici, che fanno riferimento alle amministrazioni pubbliche.

Tali misure si incrociano, da un lato, con la pluralità delle figure soggettive che vengono a caratterizzare il sistema sul piano complessivo dell'articolazione organizzativa pubblica ampiamente intesa; dall'altro, con il necessario ridisegno degli apparati, anche alla luce delle riforme istituzionali del titolo V della Costituzione, che comportano per le autonomie locali la necessità di adeguatezza, semplificazione e razionalizzazione del sistema attuale, soprattutto attraverso una chiara individuazione di funzioni, di poteri, di assetti organizzativi, di risorse. E ciò in linea con il percorso avviato con la legge di delega n. 42/2009, la cui attuazione comporta nuovi rapporti di equilibrio tra apparati centrali e territoriali.

In questa generale chiave di lettura possono dunque individuarsi le necessarie connessioni tra misure organizzatorie proprie delle amministrazioni centrali e quelle delle amministrazioni territoriali. Il denominatore comune sembra rinvenirsi per un verso nell'intento di promuovere unitari e paralleli principi riformatori, che si riflettono, oltre che sul regime organizzativo e funzionale, anche su quello contabile, finanziario e di controllo; per altro verso in un intervento - forse ancor maggiormente incisivo - fortemente condizionato dalle esigenze di ordine finanziario (come anche nel DL 31 maggio 2010, n. 78, convertito con legge 30 luglio 2010, n. 122).

Sotto il primo aspetto, nelle riforme amministrative registratesi nel recente periodo, si evidenzia una visione tendenzialmente unitaria di principi e regole, intese a rendere maggiormente funzionale ed efficace l'organizzazione pubblica. Dalla ricognizione del quadro normativo, appare infatti enuclearsi questa linea di fondo, che si individua con evidenza nel decreto legislativo n. 150 del 2009: il provvedimento, anche se per diversi aspetti richiama i modelli delle amministrazioni centrali dello Stato, ha il chiaro intento di assumere i caratteri di normativa generale per le pubbliche amministrazioni, con la esplicita diretta riconduzione ai principi costituzionali<sup>1</sup>.

Un analogo approccio, inteso a superare la dimensione solo statale, si rinviene anche nella legge n. 69 del 2009 recante *“Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile”*.

Va evidenziato che tali norme paiono essere unitariamente contestualizzate nell'ambito di un ampio disegno riformatore dei processi, delle procedure e degli strumenti adottati dalle amministrazioni. In tal senso si pone anche esplicitamente la legge n. 196 di riforma della

---

<sup>1</sup> Il provvedimento si richiama ai principi costituzionali, sia con riguardo alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettere l) ed m), che si riferiscono all'*ordinamento civile* ed ai *livelli essenziali delle prestazioni da garantire su tutto il territorio nazionale*, sia attraverso la qualificazione di *“norme di diretta attuazione dell'articolo 97 della Costituzione”*. Si dispone che le Regioni, anche per quanto concerne i propri enti e le amministrazioni del Servizio sanitario nazionale, e gli enti locali adeguano i propri ordinamenti ai principi della riforma, applicandosi nei confronti delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano compatibilmente con le attribuzioni previste dagli statuti e dalle relative norme di attuazione.