



Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021

A.C. 1334-B

Dossier n° 18 - Elementi di valutazione sulla qualità del testo
23 dicembre 2018

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	1334-B
Titolo:	Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021
Iniziativa:	Governativa
Iter al Senato:	Sì
Commissione competente :	V Bilancio
Sede:	referente
Stato dell'iter:	All'esame della Commissione in sede referente

Presupposti del parere

Il disegno di legge di bilancio consta di due Parti, comprendenti rispettivamente la **Sezione I** e la **Sezione II**.

La **prima sezione** (Misure quantitative per la realizzazione degli obiettivi programmatici) - disciplinata dai nuovi commi da 1-*bis* a 1-*quinquies* dell'articolo 21 della legge n. 196/2009 - contiene le disposizioni in materia di entrata e di spesa aventi ad oggetto misure quantitative destinate a realizzare gli obiettivi programmatici, con effetti finanziari aventi decorrenza nel triennio considerato dal bilancio; **essa è composta di un solo articolo, suddiviso in 1143 commi** (erano 653 nel testo approvato dalla Camera).

La **seconda sezione** (Approvazione degli stati di previsione), si compone degli articoli da 2 a 19.

Per un quadro degli interventi contenuti nel provvedimento si rinvia ai dossier [Legge di bilancio 2019 - Le modifiche approvate dal Senato](#) e [Legge di bilancio 2019 - quadro di sintesi degli interventi](#).

Il provvedimento è sottoposto all'attenzione del Comitato in seconda lettura, limitatamente alle parti modificate dal Senato, ai sensi dell'articolo 16-*bis*, comma 6-*bis*, del Regolamento della Camera, in quanto il Senato ha modificato una disposizione finalizzata ad operare una delegificazione "ai sensi dell'articolo 17, comma 2," della legge n. 400 del 1988 (articolo 1, comma 168) e ne ha introdotta una ulteriore "ai sensi dell'articolo 17, comma 4-*bis*" della medesima legge (articolo 1, comma 311).

Coordinamento con la legislazione vigente e semplificazione

Il comma 56 prevede l'abrogazione del comma 02 dell'articolo 10 del decreto-legge n. 119 del 2018 in materia di obblighi di fatturazione e registrazione relativi a contratti di sponsorizzazione e pubblicità, introdotto nel corso dell'*iter* di conversione ed entrato in vigore, insieme alla legge di conversione, solo lo scorso 19 dicembre.

Al riguardo, come più volte segnalato dal Comitato, questa modalità di produzione normativa - con la successione ravvicinata nel tempo di interventi sulla medesima materia - andrebbe valutata alla luce delle esigenze di semplificazione e di riordino della normativa vigente

Alcune disposizioni dell'articolo 1 appaiono meritevoli di approfondimento per quanto concerne l'uso appropriato delle diverse fonti normative; in particolare:

- i commi 98, 161, 422, 464, 558, 632, 675, 680, 808 prevedono, l'adozione di DPCM su proposta o di concerto con altri ministri, *mutuando per i DPCM, che rimangono, allo stato, nell'ordinamento, "atti atipici", procedure tipiche delle fonti regolamentari*;
- il comma 358 prevede un incremento del numero di posizioni dirigenziali non generali e del personale non dirigenziale del Ministero della salute, *operando così un'impropria "rilegificazione" di una materia affidata ad una fonte regolamentare (DPCM n. 59 del 2014)*;
- al comma 373 andrebbero chiarite le ragioni per le quali alla rimodulazione della dotazione organica del Ministero delle infrastrutture si procederà con DPCM, *rinnovando la procedura derogatoria già prevista dall'articolo 1, comma 566, della legge di bilancio 2018 (L. n. 205 del 2017)*;
- il comma 661 *modifica implicitamente una norma di rango non legislativo*, il decreto del Ministero delle politiche agricole del 23 ottobre 2014, prevedendo che, nell'ambito del contrasto del batterio *Xylella*, disposizioni di tale decreto non si applichino a determinate tipologie di ulivi;
- il comma 677 prevede che con il DPCM di cui al comma 675 si provveda all'individuazione di criteri per revisione organica delle norme connesse alle concessioni demaniali marittime del Codice della navigazione e delle leggi speciali in materia, utilizzando una formulazione che potrebbe prefigurare una *"delegificazione spuria"*;
- il comma 718 prevede, tra le altre cose, la decadenza del Presidente e del direttore generale in carica dell'Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro (ANPAL), *derogando all'ordinaria procedura in materia*;
- il comma 986 *introduce in via transitoria una deroga a quanto previsto da una fonte regolamentare* (il regolamento in materia di Indicatore della situazione economica equivalente – ISEE di cui al DPCM n. 159 del 2013);

Il comma 168, nel testo approvato dal Senato, prevede l'adozione di un regolamento di delegificazione per l'introduzione, in relazione alle funzioni e all'attività della Struttura per la progettazione di beni ed edifici pubblici, di norme di coordinamento con la legislazione vigente e, in particolare, con il Codice dei contratti pubblici di cui al decreto legislativo n. 50 del 2016, *senza tuttavia indicare le norme generali regolatrici della materia*, come invece prescritto dall'articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988 e come richiesto dal Comitato, con una condizione, con riferimento al testo originario del provvedimento, nel parere reso nella seduta del 14 novembre 2018;

I commi 174 e 337 prevedono il *ricorso ai decreti ministeriali di natura "non regolamentare"*, provvedimenti definiti dalla Corte costituzionale, nella sentenza n. 116 del 2006, come "atti dall'indefinibile natura giuridica";

Il comma 311, nell'incrementare il numero di posizioni di livello dirigenziale non generale della carriera penitenziaria del Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità del Ministero della giustizia, da un lato, opera una modifica, con fonte di rango legislativo, di una fonte non legislativa (il DPCM n. 84 del 2015 che prevede il regolamento di organizzazione del Ministero della giustizia), dall'altro lato prevede che le successive modifiche siano adottate con regolamenti di delegificazione ai sensi dell'articolo 17, comma 4-bis, della legge n. 400 del 1988; in tal modo il comma *sembra operare una nuova delegificazione, senza peraltro indicare le norme regolatrici della materia, di quanto il medesimo comma impropriamente "rilegifica"*;

Il comma 345 prevede che all'incremento di due posti dirigenziali di livello generale del Ministero dell'istruzione si provvederà con "uno o più regolamenti di organizzazione, da adottare ai sensi della legislazione vigente"; al riguardo, andrebbe specificato se si tratterà di regolamenti di delegificazione adottati ai sensi dell'articolo 17, comma 4-bis, della legge n. 400 del 1988 ovvero della procedura derogatoria introdotta - in analogia ad alcuni provvedimenti precedenti (art. 2, co. 10-ter, del decreto-legge n. 95/2012 e art. 16, co. 4, del decreto-legge n. 66/2014) - dall'articolo 4-bis del decreto-legge n. 86 del 2018, la quale consente in materia l'adozione di DPCM.

In proposito si ricorda che tale procedura derogatoria è stata ritenuta dal Comitato, come risulta dal parere espresso nella seduta del 2 agosto 2018, "non coerente con le esigenze di un appropriato utilizzo delle fonti normative".

I commi da 647 a 650 riproducono il contenuto del decreto-legge n. 115 del 2018 in materia di giustizia sportiva, non convertito e decaduto il 7 dicembre 2018, senza peraltro fare salvi gli effetti del decreto-legge non convertito.

Al riguardo la successione di interventi normativi sulla medesima materia - che peraltro attiene a contenziosi giurisdizionali - a distanza ravvicinata di tempo andrebbe valutata alla luce delle esigenze di semplificazione e di riordino della normativa vigente.

Chiarezza e proprietà della formulazione del testo

Con riferimento alla chiarezza della formulazione, si segnalano come meritevoli di approfondimenti le seguenti disposizioni contenute nell'articolo 1 del provvedimento:

- il comma 106 prevede che per l'attuazione dei commi da 162 a 170, relativi al funzionamento della Struttura per la progettazione di beni ed edifici pubblici, sia autorizzata la spesa di 100 milioni di euro annui a decorrere dal 2019 a favore dell'Agenzia del demanio; i commi da 162 a 170 tuttavia non sembrano prevedere che la Struttura sia istituita presso la predetta Agenzia o sia alla stessa collegata;
- il comma 149 individua la finalità dell'incremento dello stanziamento del Fondo risorse decentrate del personale contrattualizzato non dirigente dell'amministrazione civile dell'Interno nell'incentivazione delle "maggiori attività rese in particolare nel settore della depenalizzazione e dell'immigrazione", in proposito andrebbe chiarito meglio il significato dell'espressione "settore della depenalizzazione";
- il comma 263 esclude dalle misure di riduzione dei trattamenti pensionistici di cui al comma 261 le pensioni interamente liquidate con il sistema contributivo, tuttavia il comma 261 ricomprende nell'ambito di applicazione delle misure di riduzione anche i trattamenti dalla gestione separata INPS di cui all'articolo 2, comma 26, della legge n. 335 del 1995 che eroga solo trattamenti liquidati integralmente con il sistema contributivo;
- il comma 401 dispone che le risorse per il fondo di funzionamento ordinario dell'Università, come integrate dal provvedimento, siano destinate, tra le altre cose, nel limite di 10 milioni di euro per il 2019 e di 30 milioni di euro a decorrere dal 2020, all'assunzione di ricercatori universitari "di tipo b"; il precedente comma 400 incrementa invece il fondo per il funzionamento ordinario di 20 milioni di euro per il 2019 e di 58,63 milioni di euro a decorrere dal 2020, destinando integralmente tali risorse all'assunzione di ricercatori universitari "di tipo b";
- il comma 455 potrebbe risultare privo di contenuto normativo in quanto determina la dotazione del fondo per l'assistenza a persone con disabilità grave in un importo corrispondente (56,1 milioni di euro per l'anno 2019) a quanto già previsto a legislazione vigente (art. 3, co. 1 della legge n. 112/2016);
- il comma 705 equipara il trattamento fiscale dei familiari che coadiuvano il coltivatore diretto, a specifiche condizioni, a quello dei titolari dell'impresa agricola al cui esercizio detti familiari partecipano attivamente, senza tuttavia specificare a quali condizioni il familiare si intenda come "coadiuvante" il coltivatore diretto ovvero quali siano i requisiti per la predetta "partecipazione attiva";
- il comma 1022 esenta dalle imposte sui redditi, qualificandole come "non commerciali", le attività svolte dalle "strutture periferiche di natura privatistica necessarie agli enti pubblici non economici per attuare la funzione di preposto a servizi di pubblico interesse"; *fattispecie che andrebbe meglio definita*;
- al comma 114 andrebbe specificato il soggetto destinatario del finanziamento per la celebrazione della figura di Nilde Iotti nel centenario della sua nascita e a venti anni dalla sua morte;
- il comma 119 prevede che il monitoraggio degli andamenti tendenziali della finanza pubblica – necessario nell'ambito della procedura di accantonamento di risorse del bilancio dello Stato per 2 miliardi di euro per l'anno 2019 prevista dal comma 1118 ed effettuato con il Documento di economia e finanza e con la relativa Nota di aggiornamento - sia aggiornato entro il mese di luglio; tuttavia il termine di presentazione della Nota di aggiornamento previsto dall'articolo 17 della legge n. 296/2009, è successivo (27 settembre); andrebbe poi chiarita l'effettiva portata normativa del successivo comma 1120 che prevede che qualora dal monitoraggio emergano scostamenti o rischi di scostamento rilevanti "gli accantonamenti sono confermati per l'esercizio in corso o resi disponibili";

Andrebbe approfondita, alla luce del paragrafo 4, lettera *m*), della circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi, l'opportunità dell'utilizzo di alcuni termini stranieri, pure in qualche caso già presenti nella normativa italiana; si segnalano in particolare: *venture capital* (commi 116, 212 e 213); *governance* (comma 116); *business angel* (comma 217); *cloudcomputing* (comma 229); *know-how* (comma 403); *caregiver* (comma 483)

Il citato paragrafo 4, lettera *m*), prescrive di evitare "l'uso di termini stranieri, salvo che siano entrati nell'uso della lingua italiana e non abbiano sinonimi in tale lingua di uso corrente".