



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

## A.C. 1334

Dossier n° 13 - Elementi di valutazione sulla qualità del testo  
13 novembre 2018

### Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	1334
Titolo:	Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021
Iniziativa:	Governativa
Iter al Senato:	No
Numero di articoli:	108
Commissione competente :	V Bilancio
Sede:	referente
Stato dell'iter:	All'esame della Commissione in sede referente

### Contenuto

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-*quinqüies* 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 suddivisa in **10 Titoli** e si compone degli **articoli da 1 a 90**.

In particolare, raggruppando le disposizioni sulla base di materie e politiche omogenee, appaiono meritevoli di segnalazione:

- in materia di **affari esteri**, l'articolo 57, comma 15, che riduce il contributo italiano all'ONU;
- in materia di **agricoltura**, l'articolo 49 che prevede l'assegnazione a titolo gratuito di una quota dei terreni agricoli a favore dei nuclei familiari che avranno un terzo figlio negli anni 2019, 2020 e 2021, nonché l'estensione del finanziamento di 1 milione di euro già previsto per il reimpianto con piante tolleranti o resistenti al batterio *Xylella fastidiosa*;
- in materia di **ambiente, territorio e energia**, l'articolo 11 che prevede la proroga al 31 dicembre 2019 delle detrazioni fiscali in materia di ristrutturazioni ed efficienza energetica e l'articolo 28, comma 6, che autorizza l'assunzione a tempo indeterminato di 420 unità di personale presso il Ministero dell'ambiente ;
- in materia di **cultura e spettacolo**, l'articolo 28, comma 14, autorizza l'assunzione a tempo indeterminato di 550 unità di personale presso il Ministero per i beni e le attività culturali e l'articolo 59, comma 5, che prevede la riduzione dei crediti di imposta attribuiti agli esercenti di sale cinematografiche;
- in materia di **finanza locale**, numerose disposizioni (quali gli articoli 60, 61, 64, 65, 63, 68, 69, 73), che innovano la disciplina delle regole relative all'equilibrio di bilancio, anche con la finalità di favorire gli investimenti pubblici;
- in materia di **giustizia**, l'articolo 28, comma 4, che autorizza l'assunzione a tempo indeterminato di 3000 unità di personale amministrativo non dirigenziale e l'articolo 29 che aumenta l'organico della magistratura ordinaria di 600 unità;
- in materia di **informazione e comunicazioni**, l'articolo 59, comma 9, che riduce i crediti di imposta alle imprese editrici e l'articolo 89 che destina al miglioramento dei saldi di finanza pubblica i maggiori introiti derivanti dalla gara per la procedura di assegnazione di diritti d'uso delle frequenze disponibili per i servizi di comunicazione elettronica in larga banda mobili terrestri;
- in materia di **infrastrutture e trasporti**, l'articolo 16, comma 4, stabilisce che gli ambiti territoriali di riferimento per le centrali di committenza coincidono con il territorio provinciale o metropolitano e l'articolo 17 istituisce la Centrale per la progettazione delle opere pubbliche;
- in materia di **investimenti pubblici** l'articolo 15, che istituisce un fondo per il rilancio degli investimenti delle amministrazioni centrali dello Stato e l'articolo 8 che prevede l'istituzione della struttura di missione

- "InvestItalia" per il potenziamento delle capacità espansive degli investimenti pubblici;
- in materia di **lavoro e occupazione** l'articolo 21, comma 1, istituisce il fondo per il reddito di cittadinanza, volto ad introdurre nel nostro ordinamento il reddito e la pensione di cittadinanza;
- in materia di **misure per la crescita** l'articolo 19 che prevede, tra le altre cose, il rifinanziamento delle misure di sostegno alle piccole e medie imprese (cd. "Nuova Sabatini") e uno stanziamento di spesa di 90 milioni di euro per il 2019 e di 20 milioni di euro per il 2020 per il potenziamento del piano straordinario per la promozione del *Made in Italy*;
- in materia di **politiche di coesione** l'articolo 45 che amplia la platea dei potenziali beneficiari della misura di sostegno "Resto al Sud", introdotta dal decreto-legge n. 91/2017;
- in materia di **previdenza** l'articolo 21, comma 2, che istituisce un fondo per la revisione del sistema pensionistico attraverso l'introduzione di ulteriori forme di pensionamento anticipato;
- in materia di **scuola, università e ricerca**, l'articolo 58 che prevede una riforma del sistema di reclutamento dei docenti nelle scuole secondarie;
- in materia di **sicurezza e difesa**, l'articolo 31 che autorizza assunzioni straordinarie nelle forze di polizia fino a complessive 6.150 unità nel quinquennio 2019-2023;
- in materia di **tutela del risparmio**, l'articolo 38 che istituisce un fondo per il ristoro dei risparmiatori che hanno subito un danno ingiusto in relazione all'investimento in azioni di banche poste in liquidazione coatta amministrativa nell'ultimo biennio;

Per un quadro più completo si rinvia al dossier [Legge di bilancio 2019 - Quadro di sintesi degli interventi](#)

La **seconda sezione** (Approvazione degli stati di previsione), si compone dell'**articolo 91** (Stato di previsione dell'entrata) e degli **articoli da 92 a 104**, uno per ciascuno stato di previsione dei singoli Ministeri con portafoglio); l'**articolo 105** approva i totali generali della spesa dello Stato per il triennio 2019-2021; l'**articolo 106** approva in termini di competenza e di cassa per il medesimo triennio il quadro generale riassuntivo del bilancio dello Stato, con le tabelle allegate; infine, l'**articolo 107** reca una serie di disposizioni di carattere gestionale; l'**articolo 108** dispone l'entrata in vigore della legge al 1° gennaio 2019.

## Tipologia del provvedimento e relazioni allegate

Il disegno di legge di bilancio per il 2019 è stato presentato alla Camera dei Deputati in prima lettura.

Esso viene sottoposto all'esame del Comitato a norma dell'articolo 16-*bis*, comma 6-*bis* del regolamento, in quanto contenente una **autorizzazione alla delegificazione** all'articolo 17, comma 6 (riguardante l'attività della Centrale per la progettazione delle opere pubbliche).

Il provvedimento **non è corredato** né della relazione sull'analisi tecnico-normativa (**ATN**) né della relazione sull'analisi di impatto della regolamentazione (**AIR**), nemmeno nella forma semplificata consentita dall'articolo 10 del regolamento in materia di AIR di cui al DPCM n. 169 del 2017; la relazione illustrativa non dà conto della sussistenza delle ragioni giustificative dell'esenzione dall'AIR previste dall'articolo 7 del medesimo regolamento

Si ricorda che il [DPCM n. 169 del 2017](#), che reca il nuovo regolamento sull'AIR, sulla verifica di impatto della regolamentazione (VIR) e sulle consultazioni, ha introdotto, all'articolo 10, una specifica disciplina dell'AIR nei decreti-legge; tale disciplina è semplificata rispetto a quella generale e prevede un'articolazione dell'analisi in: individuazione dei problemi da affrontare; definizione degli obiettivi; individuazione dei possibili destinatari; quantificazione dei principali impatti. L'articolo 7 prevede invece la possibilità, per l'amministrazione competente, di richiedere al Dipartimento degli affari giuridici e legislativi (DAGL) della Presidenza del Consiglio l'esenzione dall'AIR in presenza delle seguenti condizioni, congiuntamente considerate: costi di adeguamento attesi di scarsa entità per i destinatari; numero esiguo di destinatari dell'intervento; risorse pubbliche impiegate di importo ridotto; limitata incidenza sugli assetti concorrenziali di mercato. In base all'articolo 6, infine l'AIR è sempre esclusa con riguardo a: a) disegni di legge costituzionale; b) norme di attuazione degli statuti delle Regioni a statuto speciale; c) disposizioni direttamente incidenti su interessi fondamentali in materia di sicurezza interna ed esterna dello Stato; d) disegni di legge di autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali; e) norme di mero recepimento di disposizioni recate da accordi internazionali ratificati; f) leggi di approvazione di bilanci e rendiconti generali; g) testi unici meramente compilativi; h) provvedimenti adottati ai sensi dell'articolo 17, commi 4-*bis* (regolamenti di organizzazione dei ministeri) e 4-*ter* (regolamenti di riordino delle disposizioni regolamentari vigenti) della legge n. 400 del 1988.

## Collegamento con lavori legislativi in corso

I commi da 10 a 12 dell'articolo 28 modificano disposizioni contenute nel **decreto-legge n. 109 del 2018 (cd. "DL Genova")**, ancora in corso di conversione, sia pure già approvato da un ramo del Parlamento, la Camera, ed attualmente all'esame dell'Assemblea del Senato.

Il comma 1 dell'articolo 57 abroga i commi 1 e 2 dell'articolo 26 del **decreto-legge n. 119 del 2018 (cd. "DL fiscale)**, che *tuttavia è ancora in corso di conversione, in prima lettura, presso il Senato.*

## Coordinamento con la legislazione vigente e semplificazione

Il comma 3 dell'articolo 16 e il comma 4 dell'articolo 17 prevedono l'adozione di uno o più **DPCM di concerto con specifici ministri**. *Al riguardo si segnala che vengono così mutate per i DPCM, che rimangono, allo stato, un atto atipico nel sistema delle fonti, procedure proprie di atti di natura regolamentare.*

Il comma 4 dell'articolo 16 sostituisce il comma 5 dell'articolo 37 del codice dei contratti pubblici di cui al decreto legislativo n. 50 del 2016; il nuovo testo del comma 5 non prevede più l'adozione di un DPCM per l'individuazione degli ambiti territoriali di riferimento per le centrali di committenza (tale ambito è ora stabilito direttamente dal nuovo comma 5); tuttavia al comma 8 del medesimo articolo 37 **si richiama il decreto di cui al comma 5**. *Appare pertanto opportuno un coordinamento tra le due disposizioni.*

Il comma 6 dell'articolo 17 prevede l'adozione di un **regolamento di delegificazione** per l'organizzazione della Centrale per la progettazione delle opere pubbliche e per il coordinamento delle attività della Centrale con le attività svolte dagli organismi tecnici del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e da CONSIP.

*Al riguardo, si segnala che non vengono indicate, come invece prescritto dall'articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988, le norme regolatrici della materia.*

Il comma 4 dell'articolo 44 *riproduce sostanzialmente quanto già previsto a legislazione vigente* dall'articolo 7-bis, comma 3, del decreto-legge n. 243 del 2016 (vale a dire l'obbligo di presentazione di una **relazione sull'attuazione delle misure di riequilibrio territoriale** previste dall'articolo 44).

Il comma 3 dell'articolo 74 prevede il ricorso a un **decreto di natura non regolamentare**;

*A tale proposito, si ricorda che la Corte costituzionale, nella sentenza n. 116 del 2006, ha censurato l'utilizzo di decreti ministeriali dei quali venga esplicitata la natura non regolamentare, qualificando tali provvedimenti come atti statali dalla indefinibile natura giuridica.*

## Chiarezza e proprietà della formulazione del testo

Alcune disposizioni del provvedimento appaiono meritevoli di approfondimento per quel che attiene la chiarezza della formulazione adottata; in particolare:

- l'articolo 5 prevede **un'imposta sostitutiva** per le attività di ripetizione svolte da docenti titolari di cattedre nelle scuole di ogni ordine e grado, *senza specificare se si faccia riferimento alle sole istituzioni scolastiche statali o anche a quelle paritarie*;
- il comma 1 dell'articolo 30 autorizza "**assunzioni straordinarie** nelle forze di polizia con apposito decreto del Presidente del Consiglio dei ministri o con le modalità di cui all'articolo 66, comma 9-bis" del decreto-legge n. 112 del 2008 (vale a dire un'apposita procedura che stabilisce anche limiti alle facoltà assunzionali); *al riguardo, andrebbe quindi chiarito quale sia la procedura da adottare*;
- il comma 2 dell'articolo 38 fa riferimento al "**convivente more uxorio**"; *al riguardo, andrebbe valutata l'opportunità di coordinare il riferimento con la normativa vigente richiamando la legge n. 76 del 2016 che ha disciplinato le unioni civili tra persone dello stesso sesso e le convivenze*;
- l'articolo 51 prevede la disapplicazione, in determinate circostanze, delle **procedure di razionalizzazione straordinaria di partecipazioni pubbliche** previste dall'articolo 24 del decreto legislativo n. 175 del 2016, senza tuttavia coinvolgere le procedure di razionalizzazione periodica previste dal precedente articolo 20 del medesimo decreto legislativo; poiché entrambe le procedure possono condurre all'alienazione delle partecipazioni, *si potrebbe pertanto determinare l'effetto che per una medesima partecipazione l'alienazione sia sospesa ai sensi dell'articolo 24 ma successivamente disposta ai sensi dell'articolo 20*;
- i commi 7 e 8 dell'articolo 57 abrogano disposizioni normative concernenti **agevolazioni tariffarie in materia di imprese editrici e radiotelevisive**, *agevolazioni che sono soppresse anche dal precedente comma 6*;
- il comma 15 dell'articolo 57 autorizza il Ministero degli affari esteri a "rinegoziare i termini dell'accordo internazionale concernente la determinazione dei contributi alle **organizzazioni internazionali** di cui l'Italia è parte" *senza specificare a quale accordo si faccia riferimento* (peraltro è presumibile che si tratti di diversi accordi internazionali, la cui ratifica è stata autorizzata da leggi distinte, che andrebbero singolarmente individuate);
- l'articolo 58, comma 1, lettera h), numero 1), prevede che le **graduatorie dei concorsi per l'insegnamento nella scuola secondaria** – che, con innovazione rispetto alla disciplina vigente, includono i soli vincitori e non anche gli idonei – abbiano durata biennale; *allo stesso tempo si prevede però che i vincitori di concorso possano essere assunti in ruolo anche oltre il biennio*;

l'articolo 59, comma 1, prevede una riduzione delle "spese militari"; *al riguardo andrebbe valutato se la formulazione, priva di ulteriori specificazioni, non risulti eccessivamente generica.*

Si segnala inoltre che:

- il testo e la rubrica dell'articolo 19 utilizzano le espressioni **Blockchain, Internet of Things e Voucher Manager**, espressioni delle quali tuttavia non esiste allo stato una chiara definizione normativa; *tale definizione andrebbe quindi introdotta, valutando altresì la possibilità di utilizzare espressioni in lingua italiana ai sensi del paragrafo 4, lettera m), della circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi;* peraltro, con riferimento a tale ultimo aspetto, al medesimo articolo, l'espressione *Venture Capital*, pure già utilizzata dalla normativa, potrebbe essere sostituita con quella "capitale di rischio";
- il comma 1 dell'articolo 21 non reca una definizione di "pensioni di cittadinanza", definizione anch'essa mancante, allo stato, nell'ordinamento;

Si ricorda infatti che la circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi raccomanda anche, al paragrafo 4, di "ricorrere a definizioni allorché i termini utilizzati non siano di uso corrente" ovvero "non abbiano un significato giuridico già definito in quanto utilizzati in altri atti normativi".

Al comma 1 dell'articolo 33 l'utilizzo dell'espressione **federal building** *non appare coerente con il già richiamato paragrafo 4, lettera m) della circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi*, che 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;

Al comma 22 dell'articolo 57 si dispone, tra le altre cose, *l'abrogazione di una norma novellante* (il comma 209 dell'articolo 1, della [legge n. 208 del 2015](#), L. di stabilità 2016, che ha modificato l'articolo 1, comma 9, della legge n. 230 del 2005) anziché prevedere la modifica delle disposizioni novellate, in coerenza con il paragrafo 3, lettera a), della citata circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi.