



Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020

A.C. 4768

Dossier n° 180 - Elementi di valutazione sulla qualità del testo
7 dicembre 2017

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	4768
Titolo:	Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020
Iniziativa:	Governativa
Iter al Senato:	Sì
Numero di articoli:	19
Commissione competente :	V Bilancio
Sede:	referente
Stato dell'iter:	All'esame della Commissione
Iscrizione nel programma dell'Assemblea:	Sì

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 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 (il contenuto fino al 2016 ricompreso nel disegno di legge di stabilità); a seguito della posizione della questione di fiducia da parte del Governo e sulla scorta delle modifiche operate presso il Senato, essa è composta di **un unico articolo**, suddiviso in **684 commi**, che riguardano numerosi ambiti. Tra le misure previste possono essere segnalate:

- la partecipazione italiana alle missioni internazionali ed alle organizzazioni multilaterali;
- per l'agricoltura, lo stanziamento per i territori danneggiati dal batterio *Xylella fastidiosa*;
- per l'ambiente, il rifinanziamento del Fondo per gli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del Paese e la messa in sicurezza degli edifici e del territorio; l'istituzione del Comitato di indirizzo per la meteorologia e la climatologia e dell'Agenzia nazionale per la meteorologia e la climatologia; l'attribuzione all'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico, che assume la denominazione di "Autorità di regolazione per energia, reti e ambiente" (ARERA), di funzioni di regolazione e controllo del ciclo dei rifiuti;
- per il comparto sicurezza e difesa, la destinazione di specifiche risorse per assunzioni straordinarie nelle Forze di polizia e nel Corpo nazionale dei vigili del fuoco;
- per l'ambito della cultura e dello spettacolo, l'autorizzazione a nuove assunzioni a tempo indeterminato nei profili professionali di antropologo, archeologo, architetto, archivista, bibliotecario, demoetnoantropologo, restauratore e storico dell'arte; l'istituzione di un credito di imposta per gli esercenti di attività commerciali che operano nel settore della vendita al dettaglio di libri in esercizi specializzati; lo stanziamento di specifiche risorse per l'assunzione di ricercatori nelle università e negli enti di ricerca;
- per la finanza locale, interventi orientati in senso espansivo della capacità di spesa degli enti territoriali;
- per il settore della giustizia, l'istituzione del Fondo per la funzionalità degli uffici giudiziari e del Fondo per l'attuazione della riforma del processo penale e dell'ordinamento penitenziario;
- per i trasporti, la reintroduzione della detraibilità al 19% delle spese per l'acquisto di abbonamenti ai servizi di trasporto pubblico locale, regionale e interregionale;
- per il lavoro e l'occupazione, la riduzione dei contributi previdenziali, in favore dei datori di lavoro privati, in riferimento alle assunzioni con contratto di lavoro dipendente a tempo indeterminato, effettuate dal 1° gennaio 2018 e l'ampliamento della platea dei beneficiari del cd. *bonus* 80 euro;
- per la previdenza, la modifica del meccanismo di adeguamento dei requisiti pensionistici agli incrementi della speranza di vita, con l'esclusione dei lavoratori impegnati nelle cd. attività usuranti;

- nell'ambito delle politiche fiscali, la proroga al 31 dicembre 2018 della detrazione al 65 per cento per le spese relative ad interventi di riqualificazione energetica degli edifici (cd. *ecobonus*);
- per il Mezzogiorno, l'incremento del credito di imposta alle imprese per l'acquisto di nuovi beni strumentali e l'istituzione del Fondo imprese Sud per il sostegno alle piccole e medie imprese;
 - nell'ambito delle politiche sociali, l'introduzione di misure dirette a fornire un sostegno economico ai nuclei familiari e ai giovani e l'incremento e l'estensione della platea di beneficiari del beneficio economico collegato al Reddito di inclusione (Rel);
 - per il pubblico impiego e le amministrazioni pubbliche, lo stanziamento di risorse per la contrattazione collettiva nazionale;
 - per la pubblica amministrazione, la disciplina dei censimenti permanenti che l'ISTAT è tenuto a realizzare annualmente;
 - per il controllo e la revisione della spesa pubblica, la riduzione degli stanziamenti di bilancio delle amministrazioni centrali dello Stato per il raggiungimento degli obiettivi di *spending review*.

Vengono poi disposte alcune proroghe o differimenti di termini in vari settori.

La **seconda sezione** (Approvazione degli stati di previsione; fino al 2016 disegno di legge di bilancio), si compone dell'**articolo 2** (Stato di previsione dell'entrata) e degli **articoli da 3 a 15**, uno per ciascuno stato di previsione dei singoli Ministeri con portafoglio; l'**articolo 16** approva i totali generali della spesa dello Stato per il triennio 2018-2020; l'**articolo 17** 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 18** reca una serie di disposizioni di carattere gestionale; l'**articolo 19** dispone l'entrata in vigore della legge al 1° gennaio 2018.

Tipologia del provvedimento

Il disegno di legge di stabilità per il 2018 è stato approvato in prima lettura dal Senato.

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 (articolo 1, comma 322).

Il testo presentato al Senato non è corredato né della relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN), né della relazione sull'analisi di impatto della regolamentazione (AIR).

L'obbligo per il Governo di redigere l'AIR e gli eventuali casi di esclusione sono stabiliti dall'[articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246](#).

L'ATN dà conto dell'impatto normativo e della qualità redazionale dei testi sottoposti dal Governo al Parlamento; l'AIR consiste nella preventiva valutazione degli effetti della regolazione sull'ordinamento. Le due relazioni sono disciplinate, rispettivamente, dalla direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri in data 10 settembre 2008 e dal regolamento approvato con [decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 11 settembre 2008, n. 170](#).

Quest'ultimo, all'articolo 9, comma 3, prevede che si debba motivare l'eventuale esclusione dall'obbligo di redazione dell'AIR, indicando comunque in maniera sintetica "la necessità ed i previsti effetti dell'intervento normativo sulle attività dei cittadini e delle imprese e sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni, dando conto della eventuale comparazione di opzioni regolatorie alternative".

La relazione illustrativa del provvedimento in titolo non ottempera a tale obbligo.

Omogeneità delle disposizioni

Il disegno di legge di bilancio contiene, in ragione della funzione ad esso attribuita dalla normativa vigente, disposizioni che incidono su diversi settori dell'ordinamento nell'ottica della manovra di finanza pubblica; peraltro, i regolamenti parlamentari disciplinano in modo specifico il vaglio, affidato alla Presidenza del ramo del Parlamento in cui si svolge la prima lettura del provvedimento, volto ad accertare che il disegno di legge di bilancio non contenga disposizioni estranee al suo oggetto e che rispetti le prescrizioni, presenti nella legislazione vigente, relative al suo contenuto proprio.

In proposito si ricorda che, in particolare, l'[articolo 21 della legge n. 196 del 2009](#) (legge di contabilità pubblica) prescrive che la legge di bilancio non contenga norme di delega, di carattere ordinamentale o organizzatorio, né interventi di natura localistica o microsettoriale.

Al riguardo, si osserva che alcune disposizioni inserite, successivamente al vaglio sopra richiamato, nel corso dell'esame al Senato all'articolo 1 del provvedimento presentano comunque, e ferma restando la necessità di considerare il carattere necessariamente plurisetoriale della legge di bilancio, problematicità per quel che attiene la loro riconducibilità ai limiti di contenuto previsti dalla legislazione contabile; tra queste si richiamano, a titolo esemplificativo:

- disposizioni che introducono riforme di carattere organizzativo di articolazioni delle pubbliche amministrazioni (ad esempio le disposizioni in materia di presidenza italiana dell'OSCE, comma 148; effettuazione dei censimenti da parte dell'ISTAT, commi da 124 a 133; attribuzione di indennità ai consiglieri di Stato di lingua tedesca, comma 276; istituzione dell'Agenzia nazionale per la meteorologia - Italia meteo, comma 322);
- finanziamenti per specifiche realtà di limitate dimensioni (ad esempio i contributi per la realizzazione di

specifici parchi e aree protette, commi 330, 417, 658-661) e per il sostegno di specifiche istituzioni culturali e sportive o il restauro di specifici monumenti (ad esempio i commi 191, 199, da 201 a 207, 210, 212, 356, 622, 681);

- proroghe di termini legislativi di natura prevalentemente organizzativa (ad esempio quelle in materia di comunicazioni, commi 377 e 669, lettera b), di impiego di guardie private nel contrasto alla pirateria, comma 666, lettera b), di banca dati nazionale del DNA, comma 666, lettera e), di proroga di una specifica graduatoria concorsuale, comma 666, lettera g).

Chiarezza e proprietà della formulazione del testo

Il comma 235 dell'articolo 1 prevede che il Commissario straordinario per l'Universiade di Napoli 2019 sia nominato con DPCM, d'intesa con il Presidente della Regione Campania, derogando così implicitamente alla normativa vigente; *si ricorda infatti che l'[articolo 11, comma 2, della legge n. 400 del 1988](#) prevede che i **commissari straordinari** del Governo chiamati a "realizzare specifici obiettivi determinati" siano nominati con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del Consiglio dei ministri*

Il comma 293 dell'articolo 1 prevede l'applicazione alle attività enoturistiche delle disposizioni fiscali di favore "di cui alla [legge 30 dicembre 1991 n. 413](#)", che tuttavia risulta composta da 78 articoli. *Appare pertanto opportuno chiarire a **quali specifiche disposizioni** della legge si faccia riferimento.*

Il comma 346 dell'articolo 1 richiama, in relazione all'equiparazione del personale di ricerca non contrattualizzato dell'Istituto nazionale di astrofisica con lo stato giuridico ed economico dei professori universitari, l'[articolo 11, comma 1, del decreto legislativo n. 296 del 1999](#), che **tuttavia risulta abrogato**; *appare opportuno fare riferimento all'[articolo 11, comma 4 del decreto legislativo n. 296 del 1999](#).*

Il comma 486 dell'articolo 1 consente, per la realizzazione delle opere connesse ai campionati mondiali di sci alpino di Cortina d'Ampezzo 2020-2021, di "ridurre fino a dieci giorni [...] il termine di cui all'articolo 32" del codice dei contratti pubblici ([decreto legislativo n. 50 del 2016](#)); si segnala che, tuttavia, tale norma del codice dei contratti pubblici prevede una varietà di termini, in relazione alle diverse fasi delle procedure di affidamento.

*Appare pertanto opportuno specificare a **quale specifico termine** del codice si faccia riferimento.*

Si ravvisa un **problema di coordinamento** tra le lettere f) e g) del comma 666 dell'articolo 1; la lettera f) prevede infatti una proroga al 31 dicembre 2018 della generalità delle graduatorie dei concorsi del personale delle forze di polizia e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco mentre la lettera g) prevede una proroga alla medesima data per una specifica graduatoria di concorso del personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco.

Coordinamento con la legislazione vigente e semplificazione

Alcune disposizioni prevedono il ricorso a **decreti di natura non regolamentare**: si richiamano in particolare, all'articolo 1, il comma 3, n. 10, capoverso 3-*quater* (funzionamento del fondo nazionale per l'efficienza energetica) e i commi 159 ("comitato agevolazioni" chiamato ad amministrare il fondo per i crediti all'esportazione), 299 (accesso al fondo per l'emergenza avicola) e 648 (trasferimento a Fintecna dei patrimoni di società statali in liquidazione).

A tale proposito, come più volte segnalato dal Comitato, 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.

Si riscontrano alcune **modifiche implicite** di atti legislativi vigenti, *in contrasto con il paragrafo 3, lettera a), della circolare del Presidente della Camera del 20 aprile 2001*, che prescrive di utilizzare la modifica testuale; si segnalano in particolare, all'articolo 1, i commi 15 (proroga del cd. "iperammortamento"); 79 (aliquota della contribuzione dovuta dal datore di lavoro in caso di licenziamento); 95 (esodo anticipato per i lavoratori anziani); 105 (prestazione a favore dei malati di mesotelioma) 141 (cd. Bonus bebé) e 170.

Alcune disposizioni modificano norme **entrate in vigore solo da poche settimane**, con una modalità di produzione normativa, come più volte segnalato dal Comitato, sicuramente non conforme alle esigenze di semplificazione e di riordino della normativa vigente; si segnalano in particolare, all'articolo 1, i commi da 107 a 114 che modificano in più punti il [decreto legislativo 15 settembre 2017, n. 147](#), in materia di reddito di inclusione e il comma 674 che differisce al 31 dicembre 2018 l'obbligo di presentare l'informazione antimafia per i titolari di terreni agricoli di cui all'[articolo 28 della legge 17 ottobre 2017, n. 161](#).

Alcune disposizioni incidono **in modo improprio** - perché di rango primario - **su fonti subordinate** ovvero

su materie già affidate a fonti subordinate o a provvedimenti; si segnalano in particolare, all'articolo 1, il comma 139 (modifica della composizione della Commissione centrale per le cooperative); 140 (attribuzione all'Officina grande riparazione di Bologna della qualifica di sito di interesse nazionale) e 558 (modifica del decreto del Ministro dell'economia n. 40 del 2008 in materia di pagamenti delle pubbliche amministrazioni).

Il comma 142 dell'articolo 1 consente di rimodulare, con decreto del Ministro dell'economia, l'importo annuo dell'assegno del cd. bonus bebé e dei valori dell'ISEE stabilito dal precedente comma 141, alla lettera b); *si tratta di una disposizione che affida quindi ad una fonte subordinata il compito di incidere su norme di rango legislativo, con una **procedura di "delegificazione" difforme** rispetto a quella prevista dall'[articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988](#).*

La lettera a) del comma 187 dell'articolo 1 novella l'[articolo 15 del decreto-legge n. 189 del 2016](#), recante interventi per le aree colpite dagli eventi sismici del 2016; *tale novella tuttavia, da un lato, non risulta più testualmente riferibile alla norma come da ultimo modificata dal [decreto-legge n. 148 del 2017](#), dall'altro lato, ne riprende il contenuto*

Il comma 261 dell'articolo 1, in materia di Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, richiama il [comma 574 dell'articolo 1 della legge n. 208 del 2015](#) (legge di stabilità 2016), che, tuttavia, ha modificato l'[articolo 15, comma 14, del decreto-legge n. 95 del 2012](#); *appare pertanto necessario, ai sensi del paragrafo 3, lettera c) della circolare del Presidente della Camera del 20 aprile 2001, fare riferimento **all'atto modificato e non all'atto modificante**.*

Alcune disposizioni appaiono *in contrasto con l'[articolo 13-bis della legge n. 400 del 1988](#)* il quale prevede che "ogni norma che sia diretta a sostituire, modificare o abrogare norme vigenti ovvero a stabilire deroghe indichi espressamente le norme sostituite, modificate, abrogate o derogate"; in particolare:

- i commi 305-308 dell'articolo 1, nell'attribuire all'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico funzioni di regolazione e controllo del ciclo dei rifiuti, sembrano **abrogare solo implicitamente** l'articolo 206-bis del [decreto legislativo n. 152 del 2006](#) (cd. "codice ambientale"), che attualmente disciplina le competenze in materia di ciclo di rifiuti;
- il comma 344 dell'articolo 1, nel prevedere un nuovo sistema per la progressione della carriera dei docenti universitari, sembra **abrogare solo implicitamente** le disposizioni in materia recate dall'[articolo 8 della legge n. 240 del 2010](#).

i commi 321 e 322 dell'articolo 1, nell'ambito dell'istituzione dell'Agenzia nazionale per la meteorologia e la climatologia "Italia Meteo", pongono alcuni profili problematici per quanto attiene il corretto utilizzo degli **strumenti di delegificazione** previsti dall'ordinamento; in particolare:

- il comma 321 prevede che lo statuto dell'Agenzia sia approvato con DPCM "nel rispetto degli articoli 8 e 9" del [decreto legislativo n. 300 del 1999](#); *tuttavia il citato articolo 8, in relazione allo statuto delle agenzie fiscali, prevede che questo sia adottato secondo la procedura prevista in materia di delegificazione dall'[articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988](#) e cioè con DPR, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, sentito il Consiglio di Stato e previo parere delle Commissioni parlamentari competenti in materia;*
- il comma 322 prevede che il regolamento di organizzazione dell'Agenzia sia predisposto con regolamento di delegificazione "ai sensi dell'[articolo 17, comma 2" della legge n. 400 del 1988](#); *al riguardo andrebbe approfondita l'effettiva necessità di procedere con regolamento di delegificazione, introducendo, in tal caso, specifiche "norme regolatrici della materia" come previsto appunto dall'[articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988](#).*