



Camera dei Deputati

COMITATO PER LA LEGISLAZIONE

IL PRESIDENTE



27 dicembre 2018

Al Presidente della
V Commissione

S E D E

OGGETTO: Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021 (C. 1334-B Governo, approvato dalla Camera e modificato dal Senato).

(Parere, ai sensi dell'articolo 16-*bis*, comma 6-*bis*, del Regolamento)

Comunico che in data odierna il Comitato per la legislazione, da me presieduto, ha espresso il seguente parere:

“Il Comitato per la legislazione,

esaminato il testo del disegno di legge n. 1334-B, recante Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021, limitatamente alle parti modificate dal Senato;

ricordato che esso è sottoposto all'attenzione del Comitato in seconda lettura 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);

rilevato altresì che:

sotto il profilo dell'omogeneità di contenuto:

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 alle Presidenze di Assemblea, 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;

tenuto conto che al Comitato per la legislazione non compete una valutazione sul merito delle scelte operate dal Legislatore né sulla verifica della conformità dei testi al suo esame ai principi costituzionali di natura sostanziale;

sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione, con riferimento ad alcune disposizioni dell'articolo 1:



Camera dei Deputati

COMITATO PER LA LEGISLAZIONE

IL PRESIDENTE

L'articolo 1 del provvedimento risulta composto da ben 1143 commi (erano 654 nel testo approvato dalla Camera in prima lettura), in analogia peraltro a quanto già avvenuto in occasione di precedenti sessioni di bilancio (si ricorda che l'articolo unico della legge finanziaria per il 2007, L. n. 296/2006, raggiunse i 1364 commi); in proposito si ricorda che il paragrafo 2 della Circolare del Presidente della Camera sulla formulazione tecnica dei testi legislativi del 20 aprile 2001 prescrive il carattere omogeneo di ciascun articolo (lettera *a*) e raccomanda, tra le altre cose, che "ciascun articolo sia costituito da un numero limitato di commi"; alla luce di tale prescrizione e di tale raccomandazione appare opportuna una riflessione di carattere generale sull'uso non infrequente, da molti anni, di approvare testi legislativi con articoli di dimensioni assai rilevanti e suddivisi in un numero di commi estremamente alto, in particolare quando la commissione competente in sede referente non abbia concluso l'esame; si segnala al tempo stesso l'opportunità, per una maggiore leggibilità del testo, di corredare il provvedimento, in sede di pubblicazione sulla "Gazzetta Ufficiale" di sintetiche note a margine, stampate in modo caratteristico, che indichino in modo sommario il contenuto di singoli commi o di gruppi di essi, ai sensi dell'articolo 10, comma 3-*bis*, del DPR n. 1092 del 1985;

appare opportuno approfondire la chiarezza di alcune disposizioni contenute nell'articolo 1 del provvedimento; in particolare 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 appare 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 1114 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 1119 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 rispetto agli obiettivi programmatici di finanza pubblica “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);

sotto il profilo dell’efficacia del testo per la semplificazione e il riordino della legislazione vigente, con riferimento ad alcune disposizioni dell’articolo 1:

il comma 56 prevede l’abrogazione del comma 02 dell’articolo 10 del decreto-legge n. 119 del 2018, introdotto nel corso dell’*iter* di conversione ed entrato in vigore, insieme alla legge di conversione, solo lo scorso 19 dicembre, con una modalità di produzione normativa, come più volte segnalato dal Comitato, non conforme alle esigenze di semplificazione e di riordino della normativa vigente;

alcune disposizioni dell’articolo 1 del provvedimento appaiono prevedere un utilizzo non appropriato delle diverse fonti normative; in particolare, i commi 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 l’anomala procedura 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



Camera dei Deputati

COMITATO PER LA LEGISLAZIONE

IL PRESIDENTE

che con il DPCM di cui al comma 675 si provveda all'individuazione dei criteri per la revisione organica delle norme connesse alle concessioni demaniali marittime del Codice della navigazione e delle leggi speciali in materia, con una formulazione che potrebbe essere interpretata come 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, come appare opportuno, ritenendo il Comitato, come risulta dal parere espresso nella seduta del 2 agosto 2018, "non coerente con le esigenze di un appropriato utilizzo delle fonti normative" la procedura derogatoria introdotta dall'articolo 4-bis del decreto-legge n. 86 del 2018, la quale consente in materia l'adozione di DPCM;

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; anche in questo caso la successione di interventi normativi sulla medesima materia a distanza ravvicinata di tempo costituisce una modalità di produzione normativa, come più volte segnalato dal Comitato, non conforme alle esigenze di semplificazione e di riordino della normativa vigente;

ritiene che, per la conformità ai parametri stabiliti dall'articolo 16-bis del Regolamento, debba essere rispettata la seguente condizione:

sotto il profilo dell'efficacia del testo per la semplificazione e il riordino della legislazione vigente:

provveda la Commissione di merito a prevedere specifiche norme generali regolatrici della materia nell'ambito della procedura di delegificazione di cui all'articolo 1, comma 168;

il Comitato osserva altresì che:

sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:

valuti la Commissione di merito, con riferimento all'articolo 1 del provvedimento, l'opportunità di approfondire, per le ragioni esposte in premessa:

- la chiarezza della formulazione dei commi 106, 149, 261, 263, 401, 455; 705, 1022, 1114, 1119, 1120
- l'opportunità dell'utilizzo di termini stranieri ai commi 116, 212, 213, 217, 229, 403, 483;

sotto il profilo dell'efficacia del testo per la semplificazione e il riordino della legislazione vigente:

valuti la Commissione di merito, con riferimento all'articolo 1 del provvedimento, per le ragioni esposte in premessa, l'opportunità di:

- approfondire la necessità di procedere, al comma 56, all'abrogazione del comma 02 dell'articolo 10 del decreto-legge n. 119 del 2018, entrato in vigore lo scorso 19 dicembre;
- approfondire, con riferimento all'appropriatezza dell'utilizzo delle fonti normative, il contenuto dei commi 161, 358, 373, 422, 464, 558, 632, 675, 677, 680, 718, 808, 986;
- evitare, ai commi 174 e 337, il ricorso a decreti ministeriali di natura non regolamentare;
- evitare, al comma 311, la "rilegificazione" di quanto demandato ad una fonte regolamentare, che si accompagna peraltro ad una nuova immediata delegificazione della medesima materia;
- sostituire, al comma 345, le parole: «ai sensi della legislazione vigente» con le seguenti: «ai sensi dell'articolo 17, comma 4-bis, della legge 23 agosto 1988, n. 400»;
- approfondire la necessità, ai commi da 647 a 650, di riprodurre il contenuto del decreto-legge n. 115 del 2018, decaduto lo scorso 7 dicembre, senza peraltro farne salvi gli effetti;



Camera dei Deputati

COMITATO PER LA LEGISLAZIONE

IL PRESIDENTE

Il Comitato formula, altresì, la seguente raccomandazione:

sotto il profilo dell'efficacia del testo per la semplificazione e il riordino della legislazione vigente:

- in presenza di un disegno di legge di 19 articoli, dei quali uno però suddiviso in 1143 commi – spesso molto lunghi e che presentano una struttura particolarmente complessa, articolandosi in lettere e numeri – sia valutata l'opportunità di segnalare all'Amministrazione competente l'applicazione, in sede di pubblicazione del provvedimento in Gazzetta Ufficiale, dell'articolo 10, comma 3-*bis*, del testo unico sulla pubblicazione degli atti normativi statali, di cui al D.P.R. 28 dicembre 1985, n. 1092, a norma del quale, *“al fine di agevolare la lettura di una legge, decreto o altro atto normativo, i cui articoli risultino di particolare complessità in ragione dell'elevato numero di commi, la Presidenza del Consiglio dei ministri ne predisponde, per la pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale, un testo corredato da sintetiche note a margine, stampate in modo caratteristico, che indichino in modo sommario il contenuto di singoli commi o di gruppi di essi. Tale testo viene pubblicato in una data indicata contestualmente alla pubblicazione della legge o dell'atto normativo e, comunque, non oltre quindici giorni dalla pubblicazione stessa”*. "

LA PRESIDENTE DEL COMITATO