

## Legge di bilancio

Legge 30 dicembre 2018, n. 145

**Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021 - G.U. n. 302, 31 dicembre 2018, suppl. ord. n. 62/L**

(Omissis)

### La legge di bilancio per il 2019

di Rita Perez

La determinazione dei contenuti della legge di bilancio per il 2019 (L. n. 145/2018) ha subito consistenti ritardi per effetto della mancata emersione di una maggioranza politica dalle elezioni del 4 marzo 2018. E le due forze di minoranza (Lega e Movimento 5 stelle), unitesi per formare il governo, hanno dovuto superare diverse difficoltà prima di varare, trascorsi tre mesi dal voto, un programma (denominato "contratto per il governo del cambiamento"), da presentare al Parlamento per ottenere la fiducia.

#### Il "governo del cambiamento"

La L. n. 145 del 2018, Legge di bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019 - 2021, è l'atto conclusivo di un processo reso complesso da diversi eventi che hanno influito sulla sua approvazione.

In primo luogo, l'approvazione della legge di bilancio ha risentito dello svolgimento delle elezioni politiche per il rinnovo del Parlamento, che si sono tenute il 4 marzo 2018. L'esito delle elezioni non ha fatto emergere una maggioranza e il governo che si è successivamente formato è il risultato di un accordo intervenuto tra due forze di minoranza (Lega e Movimento 5 Stelle) che, unite, erano in grado di ottenere la fiducia del Parlamento su un programma.

La stesura del programma, preceduto da un accordo che ha preso il nome di "contratto per il governo del cambiamento" (1) - è stata lunga e laboriosa. Lunga perché nel contratto dovevano essere scritti tutti gli interventi cui dare attuazione nel corso della legislatura, sui quali le due forze politiche che avrebbero formato il governo avevano fondato la loro campagna elettorale. Laboriosa perché parte degli interventi promessi in campagna elettorale erano in posizione di reciproca conflittualità. Questa duplice circostanza

ha comportato, non solo che nel contratto - e poi nel programma - si dovessero ripartire tra i leader della coalizione di governo i finanziamenti necessari a realizzare le promesse fatte in campagna elettorale, ma anche che si smussassero le azioni in potenziale contrasto, preannunciate in un momento in cui i leader della coalizione non pensavano che avrebbero governato insieme. In secondo luogo, i tempi necessari per la messa a punto del programma hanno anche inciso su quelli di formazione del governo, avvenuta circa tre mesi dopo lo svolgimento delle elezioni. In merito alla formazione del governo, la regola costituzionale (art. 92, comma 3, Cost.) prevede che il Presidente della Repubblica nomina il Presidente del Consiglio dei ministri e, su proposta di questo, i ministri. L'attuale Esecutivo è il risultato di un diverso iter seguito dai due leader. Questi si sono accordati per formare il governo. Hanno scelto il Presidente del Consiglio dei ministri (2) e hanno indicato, poi, sostituendosi a quest'ultimo, i ministri che avrebbero formato l'organo collegiale, autonominandosi, contemporaneamente, vicepresidenti del consiglio.

La formazione del governo ha subito, inoltre, una battuta d'arresto dovuta alla sua composizione. In particolare, alla scelta del titolare del Ministero

(1) Il cambiamento riguardava, in particolare, l'adozione di misure in opposizione all'indirizzo politico in precedenza seguito, quali la riduzione degli sbarchi, il taglio dei vitalizi ai parlamentari, gli interventi nel settore pensionistico, l'introduzione del reddito di

cittadinanza, l'adozione di misure per favorire la democrazia diretta, la tutela del "Made in Italy".

(2) Nella persona di Giuseppe Conte, Professore ordinario di diritto privato nell'Università di Firenze.

dell'economia e delle finanze. Infatti, le due forze di governo, insofferenti nei confronti delle esigenze finanziarie europee, avevano selezionato un ministro dell'economia e delle finanze in grado di tradurre gli obiettivi, contenuti nel programma in una manovra finanziaria, senza subire condizionamenti esterni.

Peraltro, considerato che nella Costituzione esistono diverse disposizioni che sanciscono la preminenza dell'ordinamento europeo su quello nazionale, prima del giuramento dei ministri, il Quirinale ha chiesto la sostituzione della persona indicata come titolare del Ministero dell'economia e delle finanze, proprio per le sue idee sull'economia e sull'Europa (3).

### La determinazione dei saldi

Ottenuta il 5 e il 6 giugno 2018 la fiducia delle Camere, il governo, ai fini della determinazione della manovra, doveva recepire le determinazioni europee in termini di saldi. Queste erano state individuate il 23 maggio 2018, allorché la Commissione europea aveva reso pubbliche le raccomandazioni che, nell'ambito del c.d. "semestre europeo", erano state dettate singolarmente per ciascuno Stato e che prevedevano, per l'Italia, un deficit pari all'1,6% del prodotto interno lordo. Le raccomandazioni della Commissione, sulle quali era intervenuto anche il Consiglio europeo, erano state poi adottate formalmente dall'Ecofin il 23 luglio (4) e, come proposte approvate all'unanimità, dovevano essere accolte nel disegno di legge del bilancio di previsione.

Peraltro, al momento della sua messa a punto, il governo modificava, unilateralmente, l'ammontare dei saldi stabilito, rivedendo drasticamente la propria politica economica. In particolare, l'Esecutivo elevava l'ammontare del deficit da rispettare per il 2019, dall'1,6%, concordato nell'Ecofin, al 2,4% del prodotto interno lordo. L'aumento del deficit si spiegava in quanto le due forze al governo miravano a dare attuazione ai diversi interventi che avevano connotato la loro campagna elettorale, quali, ad esempio,

l'anticipo della pensione al raggiungimento della cd. "Quota 100" (38 anni di contributi e 62 anni di anzianità), il reddito di cittadinanza, la *flat tax*, (in sostituzione dell'Irpef) con un'unica aliquota o al massimo due, la revisione del progetto Treno alta velocità (Tav), interventi che, per la loro realizzazione, comportavano consistenti finanziamenti.

La proposta italiana, in contrasto con gli accordi in precedenza sottoscritti, produceva due effetti. Il primo riguardava lo spread che, in soli due giorni, saliva a 268 punti nel mese di agosto (5), raggiungendo i 340 punti alla metà di ottobre (6) per effetto di una pesantissima ondata di vendite dei titoli di Stato italiani, da parte di operatori stranieri (7), per un ammontare di 60 miliardi di euro in due mesi. Ciò in quanto le discussioni sulla manovra finanziaria e sul rispetto dei saldi indicati in sede europea, è sempre considerata dai mercati una "cartina di tornasole" per valutare le intenzioni dei governi (8).

Il secondo effetto riguardava le reazioni della Commissione (9). In uno scambio di lettere con il governo (10), la Commissione, dapprima osservava che le proposte italiane superavano i parametri stabiliti dai paesi Ue. Aggiungeva che il progetto non aveva ottenuto un giudizio favorevole dall'Ufficio parlamentare di bilancio (11), organo indipendente che esiste dal 2014, con funzioni di vigilanza sulla finanza pubblica. Fatto ancora più grave, nel Documento programmatico di bilancio si notavano violazioni particolarmente significative del Patto di stabilità e crescita, sanzionate dal Reg. dell'UE n. 473/2013, art. 7, comma 2. Queste violazioni autorizzavano la Commissione, ai sensi del citato regolamento, a chiedere all'Italia, la presentazione di un nuovo progetto. Infatti, la proposta italiana configurava una violazione del Patto di stabilità e crescita senza precedenti nella storia dell'Unione e non garantiva neppure la riduzione del debito, pur se una regola in tal senso è prevista nel trattato che disciplina la *governance*

(3) Paolo Savona, Professore in pensione di politica economica, non era stato considerato dal Quirinale proponibile alla funzione per il suo atteggiamento nei confronti della Banca d'Italia e della Banca centrale europea e per la sua posizione negativa nei confronti del *fiscal compact*. Per questo motivo ha avuto l'incarico di Ministro per gli affari europei ed è stato sostituito, nella funzione di Ministro dell'economia e delle finanze, da Giovanni Tria, Professore di economia politica e preside della Facoltà di economia dell'Università di Roma Tor Vergata.

(4) Sui saldi di bilancio, si veda la lettera che Marco Buti ha scritto al Corriere della sera il 29 dicembre 2018.

(5) "Il Sole 24 Ore" del 4 agosto 2018.

(6) I dati sono pubblicati da "Il Sole 24 Ore" del 20 ottobre 2018.

(7) Così "Il Sole 24 Ore" del 29 settembre 2018.

(8) Sia in merito alle politiche economiche da adottare, sia con riferimento ai rapporti da mantenere con l'Unione.

(9) Commissione europea, *Relazione della Commissione, Italia*. Relazione preparata a norma dell'art. 126, per. 3, T.F.U.E., Bruxelles, 21. 11. 2018, Com (2018) 809 final.

(10) Lettera della Commissione del 18 ottobre 2018, diretta al Ministro Tria; lettera del Ministro Tria diretta a Moscovici e a Dombrovskis del 13 novembre 2018; lettera della Commissione diretta al Ministro Tria del 21 novembre 2018; lettera del Presidente del Consiglio Conte del 17 dicembre 2018 diretta a Moscovici e Dombrovskis.

(11) Ufficio parlamentare di bilancio, *Rapporto sulla politica di bilancio 2010*, Roma, gennaio 2019.

dell'Unione (12). La proposta italiana comportava, inoltre, un cospicuo aumento della spesa per interessi, dovuta alla crescita dello spread e, soprattutto, una maggiore penalizzazione delle imprese, sotto forma di minori incentivi e di minori rimborsi fiscali.

In considerazione di questi fatti, la Commissione minacciava l'invio di una raccomandazione e l'apertura di una procedura d'infrazione per debito eccessivo nei confronti dell'Italia (13). Questo avvertimento ha portato il governo a ripensare alle relazioni con Bruxelles, e, sul fronte opposto, l'Unione si è poi mostrata restia ad aprire una procedura per debito eccessivo nei confronti di un paese fondatore dell'Europa e ha cercato di modificare i rapporti con l'Italia chiedendo, se non il rispetto delle percentuali in precedenza concordate, almeno, una riduzione, al 2% del deficit inizialmente prospettato. La risposta italiana, a seguito di una lunga discussione tra il Ministro delle finanze e i tecnici di Bruxelles, che si è protratta fino a tutto il mese di novembre, ha portato all'individuazione, da parte dell'Italia, di un deficit pari al 2,04% del prodotto interno lordo, introdotto nella Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza (Nadef). La proposta è stata ritenuta sufficiente ad evitare l'apertura della procedura per debito eccessivo e così, nella riunione dei commissari del 19 dicembre 2018, il Collegio decideva di non sanzionare il governo italiano. Malgrado questo risultato, il progetto italiano non ha ottenuto un giudizio pienamente favorevole da Moscovici, Commissario agli affari economici. Il Commissario e il vicepresidente della Commissione Dombrovskis hanno, infatti, stigmatizzato i tagli (di 4,5 miliardi di euro), messi a punto per centrare il saldo del 2,04% del prodotto interno lordo (pari a una manovra di 36,7 miliardi di euro), fatti dall'Italia, lamentando che le misure adottate non avevano carattere strutturale. Inoltre, secondo i commissari, le previsioni di crescita presentate dall'Italia per il 2019 non erano corrette ed erano state giudicate negativamente anche dall'Agenzia di rating Fitch,

che le aveva qualificate al ribasso, mentre l'agenzia di rating Moody aveva declassato l'Italia a Baa3 (14). Di fronte a queste valutazioni negative, il Ministro dell'economia e delle finanze chiariva ai due commissari che l'Italia aveva adottato una manovra espansiva per rilanciare la crescita e ne illustrava i contenuti. In particolare, questa si fondava su interventi per aumentare il grado di inclusione sociale e sull'opportunità di attenuare la rigidità del sistema pensionistico che aveva prodotto conseguenze negative sul ricambio della forza lavoro. Nella sua esposizione, il Ministro ometteva, peraltro, di mettere in luce che quest'ultima misura contrastava con una raccomandazione dell'Unione che, già nel mese di luglio 2018, aveva invitato l'Italia a ridurre il peso delle pensioni di vecchiaia sulla spesa pubblica, al fine di liberare risorse per altre spese sociali.

## L'approvazione della legge di bilancio

Il ritardo nella formazione di un governo nel pieno dei suoi poteri, dovuto alle cause in precedenza ricordate, ha rallentato anche i primi atti che dovevano dare l'avvio al disegno di legge di bilancio. Il primo tra questi atti, in base alla L. n. 196/2009, è rappresentato dall'approvazione del Documento di economia e finanza (Def) (15). Il Documento, nel mese di aprile 2018, è stato varato dal governo dimissionario Gentiloni (16), in un momento di transizione caratterizzato dall'avvio della XVIII legislatura. Per non sostituirsi al nuovo esecutivo, il Presidente del Consiglio uscente si è limitato alla descrizione dell'evoluzione della situazione economico finanziaria internazionale, quale base per la valutazione delle politiche economiche che sarebbero state indicate nel programma del nuovo esecutivo (17). Così, solo dopo la fiducia votata dalle Camere, il nuovo governo ha inserito gli impegni programmatici negli spazi vuoti che il Def di aprile gli aveva lasciato. Con la particolarità che è stata la maggioranza parlamentare a indicare, con una Risoluzione, le misure finanziarie da adottare per il 2019.

(12) European Commission, Strasbourg 23 October 2018, *European Commission Opinion on the 2019 draft budgetary plan of Italy*. Il trattato richiamato è quello del 2012 sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell'Unione economica e monetaria, art. 4.

(13) Iniziativa che il governo italiano non si aspettava considerando che il mandato della Commissione era prossimo al termine.

(14) Era stata prevista per il 2019 una crescita pari all'1,5% del prodotto interno lordo, mentre secondo le agenzie di rating non avrebbe superato l'1%.

(15) Il Def indicava l'evoluzione degli indicatori di benessere, introdotti durante la passata legislatura, l'andamento del rapporto

deficit/pil, in costante riduzione, fino ad una previsione di pareggio nel 2020, e l'andamento del debito ancora al 130,8% del prodotto interno lordo, ma con la previsione di una riduzione al 122% nel 2021. Così il "Corriere della sera" del 4 giugno 2018 editoriale dal titolo "I nodi da sciogliere per il varo del Def".

(16) Ministero dell'economia e delle finanze, *Documento di economia e finanza 2018*, Sezione II, *Analisi e tendenze della finanza pubblica*, Presentato dal Presidente del Consiglio dei ministri, Paolo Gentiloni Silveri e dal Ministro dell'economia e delle finanze Pier Carlo Padoan al Consiglio dei ministri del 26 aprile 2018.

(17) "Il Sole 24 Ore" del 27 aprile 2018.

Si è seguita, dunque, una procedura rovesciata rispetto a quella ordinaria, fondata su un programma economico elaborato dal governo cui il Parlamento è tenuto ad assicurare il rispetto dei contenuti.

In seguito, per integrare una parte della procedura, l'11 ottobre è stata presentata in Parlamento la Nadeff. Nella Nota è stato messo in evidenza il divario, in termini di formazione di prodotto interno lordo, tra il Nord (che mostra un aumento di 1,2 punti percentuali per il 2019), rispetto al Sud e alle Isole (che mostrano una diminuzione pari allo 0,9 punti percentuali per lo stesso anno) (18) ed è stata rivista al ribasso la previsione di crescita del prodotto interno lordo. Nel Def era dell'1,5% per il 2018, dell'1,4% per il 2019 e dell'1,3% per il 2020. Le percentuali scritte nel Nadeff mostrano livelli di crescita più bassi, dell'1,2% nel 2018; dello 0,9% nel 2019 e dell'1,1% nel biennio 2020/2021. E successivamente la previsione è ancora ribassata perché la crescita prevista per il 2019 è pari allo 0,2% del prodotto interno lordo (19).

È stata anche prevista al rialzo la stima dell'indebitamento netto per il 2018, portata all'1,8% del prodotto interno lordo dall'1,6 indicato nel Def. Questo aumento è attribuito a una riduzione delle entrate per circa 4 miliardi (20). Nella Nota sono state anche alzate le previsioni dell'indebitamento del triennio 2019-2021.

Sempre con attenzione alla procedura, il governo ha inviato alla Camera il disegno di legge di bilancio il 31 ottobre 2018. Il testo, dopo l'esame in Commissione, è stato votato in Aula l'8 dicembre 2018. La votazione è avvenuta con la richiesta della fiducia, anche se già si sapeva che il disegno di legge da sottoporre successivamente al Senato avrebbe introdotto sostanziali novità inserite in un maxi-emendamento con i nuovi saldi concordati con Bruxelles. Il 20 dicembre 2018, il maxi-emendamento è stato inviato alla Commissione bilancio del Senato, che non è riuscita ad approvare nemmeno un articolo. Il maxi-emendamento racchiudeva la manovra per il

2019, organizzata in un solo articolo e in 1143 commi. Il giorno successivo, il 21 dicembre, la manovra è stata sottoposta all'esame dell'Assemblea e votata dal Senato, con la richiesta della fiducia. A questo punto, era necessario un nuovo voto della Camera sul testo approvato al Senato, voto che è intervenuto il 28 dicembre. E il 29 dicembre la legge di bilancio è stata promulgata dal Presidente della Repubblica.

Come si può notare, benché il governo si sia auto-definito il "governo del cambiamento", l'iter seguito per l'approvazione della manovra non si è discostato dalla prassi adottata dalla metà degli anni Novanta dello scorso secolo. Così, la legge di bilancio per il 2019, è composta da 19 articoli dei quali uno, quello contenente la manovra, è suddiviso, come si è visto, in 1143 commi e non ha rispettato le regole per la pubblicazione degli atti normativi dettate, in passato, dallo stesso governo (21). Così, come negli anni passati, il testo votato è di difficile lettura. I diversi commi nei quali è articolata la manovra sono privi di un titolo che indichi la materia di cui trattano. Inoltre, le norme richiamano, spesso, la vigenza, l'integrazione e la modifica o la soppressione di altri testi normativi, senza che sia possibile, all'interprete, formarsi un orientamento in merito alle materie trattate. Ci si domanda, ancora una volta, se sia accettabile che la legge più importante dell'ordinamento sia licenziata dalle Camere e inviata al Quirinale, ignorando ogni obbligo normativo di trasparenza e di leggibilità (22).

Peraltro, se non è la prima volta che si ricorre al maxi-emendamento e alla fiducia per l'approvazione del bilancio - e, prima, delle leggi finanziarie e di stabilità - è certamente la prima volta che il testo da votare è rimasto pressoché sconosciuto, in Commissione e in Aula, perché sottoposto a continui ripensamenti del governo. Come è evidente, non si è trattato di introdurre modifiche richieste dall'Unione europea, perché i saldi erano già stati concordati. Si è trattato, invece, di stabilire quali e quanti

(18) Audizione del Ministro dell'economia e delle finanze, Giovanni Tria, sulla Nota di aggiornamento al Def davanti alle Commissioni riunite: V della Camera dei Deputati (Bilancio, Tesoro e programmazione) e 5° del Senato della Repubblica (Programmazione economica e bilancio), s.d. ma ottobre 2018.

(19) Secondo l'Ufficio parlamentare di bilancio, il disavanzo programmatico, a seguito della manovra, era previsto in crescita al 2,0% del prodotto interno lordo nel 2019, rispetto all'1,9% del 2018, e, successivamente, in riduzione all'1,8% nel 2020 e all'1,5% nel 2021. Era, inoltre, previsto un saldo strutturale in peggioramento di 0,2 punti percentuali nel 2019 e in miglioramento in ognuno dei due anni successivi.

(20) Commissioni riunite, cit., *Audizione preliminare all'esame della Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza*

2018, testimonianza del Vice Direttore Generale della Banca d'Italia, Luigi Signorini, Camera dei Deputati, Roma, 9 ottobre 2018.

(21) L'art. 10, comma 3 *bis* del Testo Unico sulla pubblicazione degli atti normativi statali di cui al d.P.R. 28 dicembre 1985, n. 1092, ha disposto che "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 predispone, per la pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale, un testo corredato da sintetiche note a margine, stampato in modo caratteristico, che indichino in modo sommario il contenuto di singoli commi o di gruppi di essi".

(22) Si veda il n. 2/2018 di questa *Rivista*, 183 ss.



degli interventi, di tipo localistico e microsettoriale, promessi in campagna elettorale, potevano essere finanziati con le risorse a disposizione. E sono queste decisioni che hanno ritardato la presentazione della manovra e la sua conoscibilità.

Benché gli interventi di questo tipo fossero stati formalmente esclusi per le leggi di bilancio, ai sensi della L. n. 243/2012 (23), il testo della legge n. 145/2018 ne è pieno, come lo erano, in passato, le leggi finanziaria, prima e di stabilità, poi. Si tratta di quegli interventi spesso denominati dai commentatori “mance” o “mancette”, svincolati da una visione generale dei problemi finanziari, che non dovrebbero trovare accoglienza in una legge di bilancio di previsione annuale.

Il ritardo nella presentazione del testo ha spinto il “Gruppo parlamentare ‘Partito democratico’” presso il Senato della Repubblica a ricorrere alla Corte costituzionale per conflitto di attribuzione tra i poteri dello Stato, conflitto dichiarato, però, inammissibile dalla Corte.

Il conflitto, secondo i ricorrenti, sarebbe sorto a seguito delle modalità adottate dal governo per l'iter di approvazione del disegno di legge di bilancio che ha portato alla compressione dei tempi di discussione. In particolare, la tardiva presentazione del maxiemendamento avrebbe reso impossibile la conoscibilità del testo. Nella sua ordinanza (n. 17/2019), la Corte non ha escluso la legittimazione del singolo parlamentare a sollevare il conflitto di attribuzione, ma non ne ha rilevato la sussistenza nel caso concreto. Infatti, mancando una “evidente menomazione della funzione costituzionalmente attribuita”, è discutibile che i ricorrenti possano qualificarsi come organi competenti a dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartengono. Ciò ha portato la Corte a concludere che, nel caso specifico, sono risultati solo aggravati aspetti problematici già esistenti (24).

## L'attuazione del programma di governo

L'accordo sui saldi chiudeva la discussione tra Roma e Bruxelles ma ne apriva un'altra, tutt'ora in atto all'interno del governo, fondata sul finanziamento degli interventi promessi dalle due forze politiche nel corso della campagna elettorale.

In particolare, connotano l'azione del governo i fondi stanziati per l'introduzione del reddito e delle pensioni di cittadinanza e per la revisione del sistema pensionistico. Si tratta di interventi contenuti nel contratto di governo e finanziati nella legge di bilancio per il 2019 con i commi 255-258.

Il reddito di cittadinanza è un regime di reddito minimo che dovrebbe garantire un reddito mensile di 780 euro, corrispondente alla soglia di povertà relativa. Per queste misure non sono ancora ben precisate le condizioni di accesso. La c.d. “Quota Cento” - che rappresenta un passo indietro rispetto alle precedenti riforme pensionistiche - è un regime di prepensionamento che fissa la soglia minima per il pensionamento anticipandolo, come si è già osservato, a 62 anni di età con 38 anni di contribuzione.

Nella legge di bilancio per il 2019, le norme hanno previsto l'istituzione di un “Fondo per il reddito di cittadinanza” (comma 255) e di un “Fondo per la revisione del sistema pensionistico attraverso l'introduzione di ulteriori forme di pensionamento anticipato e misure per incentivare l'assunzione di lavoratori giovani” (comma 256).

Dubbi si possono sollevare sulle stime dei costi. Su un'iniziale previsione dei costi del reddito di cittadinanza, calcolata dall'Istat in 15 milioni di euro per anno, è intervenuta quella del governo determinata a 9 milioni per anno. E nella legge di bilancio, art.1, comma 255, sono stati stanziati 7.100 milioni di euro per il 2019; 8.055 milioni di euro per il 2020 e, a decorrere dal 2021, 8.317 milioni di euro.

Il governo è arrivato alla previsione di un costo di 9 milioni di euro all'anno sulla base della constatazione che, di regola, il 10% circa degli aventi diritto non fa domanda per questo tipo di sussidi. Inoltre, per il 2019, la misura, partendo dal mese di aprile presentava un costo ridotto. Per il 2020, partendo la misura dal 1° gennaio, il costo dovrebbe arrivare a 8.055 milioni (25). All'intervento, ai sensi del comma 256, si darà attuazione nei limiti delle risorse disponibili “che costituiscono il relativo limite di spesa”.

Per la “Quota Cento”, la legge di bilancio, art. 1, comma 256, ha previsto 3.968 milioni di euro per il 2019; 8.336 per il 2020; 8.684 per il 2021; 8.153 per il 2022; 6.999 per il 2023; 7.000 milioni di euro a

(23) V. Onida, *Quel voto ha “tradito” il ruolo del Parlamento su Il Corriere della sera* del 6 gennaio 2019.

(24) Infatti, la prassi di presentare maxiemendamenti che contengono la manovra finanziaria, sui quali porre la questione di fiducia è risalente e, ha osservato la Corte costituzionale, nel caso specifico, i ritardi sono attribuibili alla lunga interlocuzione

del governo con le istituzioni europee. Opinione, quest'ultima, non pienamente condivisibile.

(25) Ma i conti non tornano. Per il 2020, al fine di garantire il finanziamento per 12 mesi, alla cifra indicata dal governo mancherebbe almeno un milione.

decorrere dal 2024 (26). E, come nell'ipotesi precedente, a questo intervento si darà attuazione nei limiti delle risorse disponibili "che costituiscono il relativo limite di spesa".

Nel complesso, gli interventi previsti dalla legge mostrano un passo indietro rispetto alle azioni poste in essere negli anni passati volti a stimolare la crescita, in particolare la produzione industriale. Essi mettono in evidenza anche un arretramento rispetto alle promesse elettorali perché, a seguito delle diverse azioni prospettate le tasse, di cui era stata promessa la riduzione, sono aumentate dal 42 al 42,4% (27).

La normativa per dare attuazione a questi interventi è stata affidata al D.L. 28 gennaio 2019, n. 4 che, ritenuta la necessità e l'urgenza di entrambi, ha istituito le due misure.

Per quanto riguarda il reddito di cittadinanza, - che andrà a sostituire il reddito di inclusione (Rei), introdotto il 1° gennaio 2018 - la procedura ruota intorno all'Indicatore di situazione economica equivalente (Isee) (28) che segnala ai richiedenti le condizioni necessarie per accedere a prestazioni sociali (sconti, riduzione di tariffe, agevolazioni varie), accessibili solo in presenza di determinati requisiti di reddito.

Per l'anno 2019, il godimento del reddito di cittadinanza è subordinato a un Isee inferiore ai 9.360 euro annui. Condizione per beneficiare della misura è il possesso della cittadinanza italiana o la residenza nel nostro Paese da almeno 10 anni e un patrimonio

immobiliare non superiore ai 30 mila euro, esclusa la casa di residenza. Inoltre, il patrimonio mobiliare non può essere superiore ai 6 mila euro per i single e non deve superare i 10 mila euro per famiglia, con 1.000 euro in più a partire dal terzo figlio.

Chi percepisce il reddito deve registrarsi su una piattaforma digitale, consultarla quotidianamente e controllare ogni settimana se ci sono attività da svolgere, essendo tenuto ad accettare almeno una di tre offerte di lavoro che gli pervengano. Tutto ciò presuppone l'esistenza di centri per l'impiego o di centri di assistenza fiscale (Caf), in grado di prendersi carico di una consistente platea di richiedenti, non ancora funzionanti. Secondo i calcoli del Ministero del lavoro, fatte salve le modifiche che possono intervenire al momento della conversione del decreto legge, il reddito di cittadinanza è destinato a circa 1,7 milioni di nuclei familiari, per un totale di 4,9 milioni di cittadini. La durata del reddito di cittadinanza è di 18 mesi prorogabile di altri 18 mesi. Infine, per i non abilitati allo svolgimento di un lavoro, esiste l'obbligo del Patto di inclusione che prevede l'impegno a svolgere lavori socialmente utili nel proprio comune di residenza, per 8 ore a settimana. Le norme hanno disposto, inoltre, un incentivo fiscale, in particolare, uno sgravio contributivo pari a 18 mensilità del reddito di cittadinanza, a vantaggio del datore di lavoro che assume un beneficiario del sussidio.

## Le nuove norme per lo sviluppo infrastrutturale: interventi finanziari e organizzativi *di Luigi Fiorentino*

Oggetto della presente analisi sono le norme contenute nella legge di bilancio per il 2019 relative al finanziamento per infrastrutture, nonché alle disposizioni concernenti l'istituzione di due strutture tecniche, finalizzate a rafforzare la capacità di programmazione e progettazione delle Amministrazioni Pubbliche. Al fine del buon esito dell'operazione sarà importante assicurare un efficace coordinamento con le strutture pubbliche funzionalmente competenti a legislazione vigente.

### Premessa

Nel presente scritto si commenteranno alcune disposizioni contenute nella legge di bilancio per il 2019,

relative rispettivamente ad interventi di finanziamento e di natura organizzativa. I primi per prevedere la provvista finanziaria necessaria per la realizzazione

(26) Fino al 10 febbraio 2018, la provincia di Cagliari era quella che aveva presentato il maggior numero di domande per andare in pensione con la Quota cento. La notizia è commentata su "Il Sole 24 Ore", del 9 febbraio 2019 ed è confermata dall'INPS che, al 7 febbraio 2018, ha rilevato la presentazione di 32.882 domande.

(27) Si veda l'analisi di Luca Ricolfi su "Il Messaggero" del 30 dicembre 2018.

(28) Introdotto con il D.Lgs. n. 109/1998 e riformato dal 1° gennaio 2015, con lo scopo di permettere una valutazione delle condizioni economiche del richiedente.