

PROROGARE TERMINI (CON DECRETAZIONE DI URGENZA) SU ALCUNE VARIAZIONI DI TECNICA LEGISLATIVA

SERVIZIO PER LA QUALITÀ
DEGLI ATTI NORMATIVI

*Ufficio per la fattibilità
amministrativa e per l'analisi
d'impatto degli atti in itinere*



NOTA DI LETTURA

Provvedimenti legislativi di differimento o proroga di termini si sono da lungo tempo succeduti, nell'ordinamento italiano.

E nell'approssimarsi della scadenza dei termini di volta in volta interessati, quei provvedimenti hanno assunto non di rado la forma del decreto-legge (quale intervento di urgenza che allontanasse nel tempo la cessazione di efficacia di disposizioni legislative).

Dagli anni Settanta, i decreti-leggi recanti proroga di termini si fanno più numerosi. Questa più serrata decretazione d'urgenza di proroga ha assunto, nel quindicennio ultimo trascorso, inoltre una duplice configurazione.

Per un verso, essa si 'periodicizza'. La posticipazione di termini diventa, per alcuni di essi, ricorrente e periodica.

Insieme, essa si fa 'trasversale'. Ossia investe termini non più riconducibili ad una singola materia o disciplina di settore bensì attinenti a molteplici e disparate discipline. La progressiva dilatazione di tale ambito materiale porta infine all'emersione dei decreti-legge 'mille-proroghe' (così detti per l'elevato numero e la variegatezza dei termini loro oggetto).

Il primo riguardo - la periodicità - è esemplato dalle proroghe della partecipazione italiana a missioni internazionali di cooperazione allo sviluppo e sostegno dei processi di pace e di stabilizzazione.

Il coinvolgimento italiano in missioni di *peace keeping* o *peace enforcement* è aumentato, dai secondi anni Novanta con la crisi nei Balcani, per numero e durata di quelle missioni. La proroga ha assunto un carattere 'cumulativo', concernendo l'insieme delle molteplici missioni internazionali in cui l'Italia è impegnata, e ricorrente, essendo rinnovata a cadenza periodica (semestrale).

Il secondo riguardo - ossia la confluenza di termini molteplici ed eterogenei entro un medesimo decreto-legge di loro proroga - pare radicarsi dal 2003. Pur se non mancano alcuni antecedenti (potrebbero ricordarsi, a considerare l'ultimo trentennio, i decreti-legge n. 534 del 1987 e n. 245 del 1989, o il n. 670 del 1996 peraltro non convertito), è con i decreti-legge n. 147 e n. 355 del 2003 che la molteplicità trasversale di proroghe si affianca stabilmente alle proroghe 'di settore', fino a subentrare loro pressoché interamente.

Da allora, una teoria di decreti-legge 'multi-proroga' si è succeduta (con i decreti-legge n. 266 e 314 del 2004; n. 273 del 2005; n. 173 e n. 300 del 2006; n. 248 del 2007; in parte il n. 97 ed il n. 113, questo non

convertito, e certo il n. 207 del 2008; in parte il n. 78 e comunque il n. 194 del 2009; il n. 225 del 2010).

Si può dire che l'emanazione (sul finire di dicembre) di un decreto-legge 'multi-proroga' sia divenuto, negli ultimi anni, appuntamento costante del dibattito politico e parlamentare.

Le proroghe così disposte hanno seguito una consolidata tecnica legislativa.

In particolare, duplice è stata la modalità di loro introduzione:

a) la novella della disposizione legislativa recante un termine - dunque la modifica testuale di una disposizione, sostituendo il termine da essa originariamente previsto con altro successivo;

oppure:

b) la formulazione di una nuova disposizione, prorogante il termine recato da altra disposizione vigente espressamente richiamata, senza modifica testuale di questa. In assenza di novella, è dal combinato disposto della disposizione originaria e di quella di proroga che si desume la disciplina vigente.

Rispetto a siffatta tecnica legislativa, il decreto-legge ultimo giunto - il n. 225 del 2010, come convertito dalla legge n. 10 del 2011 - ha apportato alcune significative variazioni.

Il decreto-legge n. 225 del 2010 (convertito dalla legge n. 10 del 2011) reca, al suo articolo 1, "proroghe non onerose di termini in scadenza"; all'articolo 2, "proroghe onerose di termini".

Le osservazioni che seguono - circa alcune peculiarità della proroga di termini ascrivibili a quel decreto-legge *quanto a tecnica legislativa*, che è l'esclusivo profilo qui considerato - concernono solo il suo articolo 1.

Il successivo articolo 2 presenta infatti carattere affine ai decreti-legge 'multi-proroga' oramai ricorrenti.

Ed invero, non solo proroghe vi sono disposte, altresì deroghe, integrazioni o innovazioni, che si irradiano su una molteplicità di discipline.

E' dunque l'articolo 1 qui ad interessare.

Esso reca - si è ricordato - proroghe non onerose di termini in scadenza (siffatta rubrica è, peraltro, non del tutto precisa, in quanto alcuni dei termini così prorogati erano, al momento di entrata in vigore del decreto-legge n. 225, *già* scaduti).

La proroga o il differimento (a rigore, la prima ove il termine non sia ancora scaduto, il secondo quanto il termine sia già scaduto; ma in

prosiegua si impiegherà l'espressione "proroga" indifferentemente, senza riguardo per tale distinzione) investe un elevato numero di termini.

Una *prima variazione*, in termini di tecnica legislativa, è data dal 'cumulo' dei termini in un apposito allegato (anziché prevedere una distinta proroga per ciascuno di essi).

Siffatto allegato elenca una pluralità di disposizioni legislative, i cui termini - o "regimi giuridici", secondo il dettato dell'articolo 1, comma 1 - sono prorogati.

Tale proroga è al 31 marzo 2011, se la scadenza del termine (o del regime giuridico) sia antecedente al 15 marzo 2011. Così prevede il comma 1.

E' invece al 30 aprile 2012, se la scadenza del termine (o del regime giuridico) sia successiva al 31 marzo 2011. Così prevede il comma 2-*quinquies*.

Quest'ultimo peraltro esclude dalla propria applicazione alcuni termini e regimi (in tal modo riconvogliandoli alla scadenza prorogata al 31 marzo 2011, di cui all'altro comma).

In breve, la più protratta proroga al 30 aprile 2012 dettata da questo comma (piuttosto macchinoso, a questo punto) si applica ad un solo termine. Si tratta del mandato dei delegati nei consigli di rappresentanza della Difesa.

Siffatto mandato era stato innanzi prorogato al 30 luglio 2011, come recita l'articolo 2257 del codice dell'ordinamento militare (decreto legislativo n. 66 del 2010).

Con la nuova proroga (al 30 aprile 2012) pertanto si incide su una disposizione codicistica di settore.

Parrebbe invero auspicabile, come tecnica legislativa, che le modificazioni di disposizioni recate da codici di settore siano introdotte mediante novelle e non già previsioni disseminate in provvedimenti altri.

Diversamente, si profilerebbe una vanificazione dell'intento semplificatorio insito nella codificazione, quale riconduzione ad un corpo tendenzialmente unitario della disciplina vigente su un determinato settore.

Una seconda variazione - non esente da alcuni aspetti problematici - rispetto al prorogare termini consueto, è data dal dispositivo del comma 2 (dell'articolo 1 del decreto-legge n. 225 del 2010 si intende, come convertito dalla legge n. 10 del 2011).

Vale riportarne il dettato testuale:

Con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, da adottare di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, può essere disposta l'ulteriore proroga fino al 31 dicembre 2011 del termine del 31 marzo 2011 di cui al comma 1 ovvero la proroga fino al 31 dicembre 2011 degli ulteriori termini e regimi giuridici indicati nella tabella 1 allegata.

Dunque, il decreto-legge n. 225 proroga un insieme di termini al 31 marzo 2011.

Al contempo - *ed è questa, innovazione di tecnica legislativa* - demanda una ulteriore prorogabilità (fino al 31 dicembre 2011) ad uno o più decreti del Presidente del Consiglio, di concerto con il (solo) Ministro dell'economia.

Il decreto-legge di fine 2010 non proroga esso stesso al 31 dicembre 2011, affida bensì ad un atto governativo (per certi versi atipico, quale quello testé menzionato) siffatta proroga - limitandosi esso a disporre una proroga temporalmente più circoscritta (assai ravvicinata rispetto alla presumibile data di completamento dell'iter di conversione).

Secondo il dettato testuale della disposizione sopra riprodotta, la proroga ulteriore è "fino al 31 dicembre 2011".

Talché potrebbe in astratto aversi, per i diversi termini o regimi giuridici interessati, proroga a nuovi termini tra loro diversi - purché ricompresi in un lasso temporale che vada dal 31 marzo al 31 dicembre 2011.

Né è indicato un termine per l'adozione dei decreti del Presidente del Consiglio. Talché non sarebbe in astratto escludibile una loro adozione successiva al 31 marzo (tanto più che figurano nel congegno di proroga anche termini già scaduti).

Di fatto peraltro, *quindici schemi di decreto del Presidente del Consiglio recanti le ulteriori proroghe dei termini o regimi* sono stati trasmessi al Parlamento prima del 31 marzo, e pongono il 31 dicembre 2011 quale termine della ulteriore proroga (ad eccezione di un solo termine, relativo al trasporto pubblico locale, per il quale è indicato il termine del 30 settembre 2011, dallo schema di atto del Governo n. 352).

Il Governo ha optato per uno 'spacchettamento' in più schemi, a seconda dell'amministrazione dicasteriale cui afferiscono le materie per le quali sia stata disposta l'ulteriore proroga.

Quindici schemi (atti del Governo nn. 340-354) sono così giunti in Parlamento, per un vaglio consultivo.

Esso è da condursi presso la Commissione bicamerale per la semplificazione nonché, per le conseguenze di carattere finanziario, presso le Commissioni competenti su tali profili.

Così prevede il comma 2-bis, introdotto in sede di conversione del decreto-legge.

Insieme, esso pone il termine di dieci giorni (invero contenuto, se si tenga conto del coinvolgimento di un organo bicamerale quale la Commissione per la semplificazione) per la formulazione dei pareri parlamentari, decorso il quale gli atti governativi possono comunque essere adottati.

I quindici schemi giungono in Parlamento non preceduti da una deliberazione del Consiglio dei ministri né corredati di parere del Consiglio di Stato.

Non paiono pertanto assimilabili (a tacere della diversa disciplina del vaglio parlamentare consultivo) ai regolamenti ex articolo 17 della legge n. 400 del 1988 - ed in particolare a regolamenti di delegificazione, ai sensi del comma 2 di quello.

Il loro inquadramento nella categoria dei regolamenti di delegificazione non parrebbe configurabile, già sulla scorta della procedura di adozione. Inoltre, difettano requisiti sostanziali: difatti, se si trattasse di delegificazione, la disposizione legislativa autorizzatoria dovrebbe contenere adeguati criteri per indirizzare l'esercizio della potestà regolamentare.

Piuttosto, essi si direbbero raffigurabili quali atti di alta amministrazione (e come tali impugnabili).

Coerentemente con tale configurazione, essi recano una motivazione, per ciascuna proroga disposta.

Il decreto-legge n. 225 ha affidato a decreti del Presidente del Consiglio siffatti, l'attivazione della ulteriore proroga (dal 31 marzo al 31 dicembre 2011).

Ne consegue invero una peculiare ibridazione, posta la forza formale della disposizione di ulteriore proroga, unica secondaria rispetto a complessive discipline recate da fonti di rango primario.

E' profilo che non pare potersi sciogliere, sulla scorta del sistema delle fonti.

Una commistione in qualche sorta analoga, si era venuta determinando nella gestione dei testi unici misti (sui quali aveva puntato, quale mezzo di semplificazione, la legge n. 59 del 1999, la prima legge annuale di semplificazione). E fu, questo, fattore non irrilevante, perché il

legislatore si risolvesse (con la legge n. 229 del 2003) alla dismissione di quello strumento.

I testi unici misti raccoglievano infatti in un unico corpo le disposizioni di legge e regolamentari, le quali ultime risultavano, in prosieguo di tempo, talora novellate con legge, donde un intrico non agevole da dipanare.

Saliente interrogativo è se il dispositivo di proroga, quale congegnato dal decreto-legge n. 225 come convertito, abbia integralmente mutato in secondaria la forza formale delle disposizioni recanti i termini (o i regimi giuridici) riportati nel suo allegato.

Ossia, se abbia operato una piena delegificazione di tali termini, con conseguente loro libera (purché motivata) modificabilità (*id est* prorogabilità) per opera ancora di decreti del Presidente del Consiglio (di concerto con il Ministro dell'economia). Talché una disposizione di legge non si renderebbe più necessaria, per disporre in futuro siffatte proroghe.

Ove si ritenesse l'affermativa, si avrebbe da parte del decreto-legge n. 225 una delegificazione del tutto franca dal modulo procedimentale scandito dall'articolo 17 della legge n. 400 del 1988.

Ed invero, tale interpretazione (ferma restando la componente di problematicità insita in simile soluzione) potrebbe ritenersi persino collidente con il dettato del medesimo decreto-legge n. 225.

La disposizione legislativa, infatti, non si è interamente ritratta dall'apposizione del termine. Al contrario, essa pone un primo termine per la proroga (31 marzo), indi un termine ultimo ed eventuale (31 dicembre), demandando all'atto secondario solo la facoltà di far accedere a tale secondo termine.

Quale che sia la valutazione (non spettante certo alle presenti note) circa tale meccanismo di proroga - in due stadi o fasi - rimane che esso muove interamente entro termini posti da un atto avente forza di legge.

Non pare profilarsi la *voluntas legis* di delegificare, escludendo così la necessità di ricorrere alla fonte primaria per disporre future proroghe dei termini.

Conseguentemente, *perché possano aversi future proroghe (dettate da decreti del Presidente del Consiglio) che si proiettino oltre il termine del 31 dicembre 2011, parrebbe necessaria una previa proroga - con atto legislativo - di quel medesimo termine ultimo.*

Con ciò, peraltro, potrebbe determinarsi un passaggio: dalle disposizioni (d'urgenza) 'multi-proroga' alla disposizione 'mono-proroga'.

Disposizione, quest'ultima, comunque di rango legislativo, pare di intendere.

Talché non si sarebbe in presenza di una compiuta, per quanto atipica, delegificazione.

Rimarrebbe, quale *ratio* residua del dispositivo di proroga così consegnato, la sottoposizione allo *screening* congiunto del Presidente del Consiglio e del Ministro dell'economia, del flusso inerziale di termini (e regimi giuridici) oggetto dei provvedimenti 'multi-proroga', ai fini del loro avvalimento di una ulteriore proroga.

Al momento di pubblicazione delle presenti note, gli schemi di decreto del Presidente del Consiglio hanno completato l'iter di emanazione.

Sono pubblicati nella Gazzetta ufficiale del 31 marzo 2011, n. 74.

I decreti - tutti recanti data 25 marzo 2011 - sono dodici (non già quindici, quanti erano gli schemi).

Vi è stato infatti l'accorpamento in un unico decreto (quello relativo al Ministero della gioventù) delle proroghe previsti da più schemi. Sono gli atti del Governo n. 340 (proroghe richieste dal Dipartimento per la protezione civile e dal Dipartimento per la pubblica amministrazione e l'innovazione), n. 350 (Dipartimento per lo sviluppo e la competitività del turismo) e n. 352 (Ministero per i rapporti con le regioni e per la coesione territoriale).

XVI legislatura, fascicoli pubblicati
(disponibili anche sul sito internet del Senato)

n. 1

I temi della qualità della regolamentazione. Riepilogo della XV legislatura (maggio 2008)

n. 2

La semplificazione normativa (maggio 2008; nuova ed. giugno 2008)

n. 3

Stato di avanzamento del 'taglia-leggi' (giugno 2008; in collaborazione con l'Osservatorio legislativo e parlamentare della Camera dei deputati)

n. 4

Tagliar leggi con decreto-legge (giugno 2008)

n. 5

Analisi di impatto della regolamentazione. Là dove funziona: il Regno Unito (luglio 2008)

n. 6

Ancora sul Regno Unito: un codice per i regolatori (luglio 2008; in collaborazione con il Servizio Studi)

n. 7

Stato-Regioni e qualità della regolamentazione (settembre 2008; in collaborazione con l'Osservatorio legislativo e parlamentare della Camera dei deputati)

n. 8

Novità in tema di analisi tecnico-normativa (settembre 2008)

n. 9

La semplificazione nella legge n. 133 del 2008 (ottobre 2008)

n. 10

Semplificazione e pubblica amministrazione nel disegno di legge A.S. n. 1082 (ottobre 2008)

n. 11

Riflessioni della Corte dei Conti sulla semplificazione (novembre 2008)

n. 12

Novità in tema di analisi di impatto della regolamentazione (novembre 2008)

n. 13

AIR entro un'Autorità indipendente: energia elettrica e gas (dicembre 2008)

n. 14

Ancora un decreto-legge per abrogare leggi (dicembre 2008)

n. 15

Su un profilo dell'abrogazione collettiva di fonti disposta dal decreto-legge n. 200 del 2008 (febbraio 2009)

n. 16

Stato di avanzamento del 'taglia-leggi' ex legge n. 246 del 2005 (difesa; interno; politiche agricole) (febbraio 2009)

n. 17

Valutare le politiche pubbliche. Spagna: un'agenzia (marzo 2009)

n. 18

Valutare le politiche pubbliche. Francia: rilancio del Parlamento? (marzo 2009)

n. 19

Valutare le politiche pubbliche. Italia: indicazioni da un'iniziativa delle Presidenze di Senato, Camera, CNEL, su: "Il Lavoro che cambia" (marzo 2009)

n. 20

Semplificazione: frammenti bibliografici (2005-2008) (aprile 2009)

n. 21

Istruttoria degli atti normativi entro il Governo (aprile 2009)

XVI legislatura, fascicoli pubblicati (*disponibili anche sul sito internet del Senato*)

(*SEGUE DALLA TERZA DI COPERTINA*)

n. 22

AIR: un'applicazione, a cura di un dipartimento universitario (su: concessioni di demanio marittimo ad uso turistico balneare) (maggio 2009)

n. 23

Qualità della normazione ed ordinamenti regionali (maggio 2009)

n. 24

Semplificazione e pubblica amministrazione nella legge n. 69 del 2009 (giugno 2009)

n. 25

Costituzionalisti a Parlamento (sul 'taglia-leggi') (luglio 2009)

n. 26

Sullo schema di decreto legislativo 'salva-leggi': cenni introduttivi (ottobre 2009)

n. 27

Sul procedimento 'taglia-enti': cenni introduttivi (novembre 2009)

n. 28

Enti di ricerca: tra riordino e 'taglia-enti' (novembre 2009)

n. 29

Decreto legislativo 'salva-leggi': raffronto con il parere della Commissione bicamerale per la semplificazione (dicembre 2009)

n. 30

Codificazioni in corso: ordinamento militare e attività agricola (febbraio 2010)

n. 31

Riassetto normativo, codificazione, delegificazione (marzo 2010)

n. 32

Valutare le politiche pubbliche. Gli sviluppi in Francia (aprile 2010)

n. 33

Ancora in tema di codificazione. Il parere del Consiglio di Stato sullo schema di codice dell'attività agricola (maggio 2010)

n. 34

Semplificazione e pubblica amministrazione nel disegno di legge A.S. n. 2243 (giugno 2010)

n. 35

Il codice del processo amministrativo: cenni introduttivi (luglio 2010)

n. 36

Semplificazione e pubblica amministrazione nella legge n. 122 del 2010 (settembre 2010)

n. 37

Due anni di 'nuova' AIR: un bilancio (ottobre 2010)

n. 38

Un decreto legislativo per tagliar leggi (dicembre 2010)

n. 39

Un codice tra manutenzione e rilancio: amministrazione digitale (gennaio 2011)

n. 40

Schema di codice del turismo: cenni su alcune problematiche (febbraio 2011)

n. 41

Prorogare termini (con decretazione d'urgenza): su alcune variazioni di tecnica legislativa (marzo 2011)