

ANALISI DI ALCUNI CASI EMBLEMATICI DI PATOLOGIE DEL DECRETO LEGGE MILLEPROROGHE¹

di *Giovanni Tarli Barbieri*

1. Il fenomeno dei decreti legge “milleproroghe” è ormai risalente. I primi decreti in questione risalgono infatti all’inizio degli anni ottanta ed hanno un primo apice all’inizio degli anni novanta (si pensi alla vicenda del d.l. 1/1992 reiterato circa venti volte fino alla sua separazione in quattro distinti decreti a loro volta reiterati e convertiti a cavallo della sent. 360/1996 della Corte costituzionale). Vi è poi un secondo periodo che inizia dal 2001 e arriva ai nostri giorni, nel quale la produzione dei decreti in questione assume una nuova centralità, articolandosi in ben undici atti². Nel periodo intermedio, dal 1997 al 2000, invece, non vi sono decreti legge “milleproroghe”, poiché probabilmente questa fase si caratterizza per il rientro dalla reiterazione, a seguito della storica sentenza n. 360/1996 già ricordata³. Tuttavia, nello stesso periodo sono state approvate ben 31 leggi di proroghe settoriali (che erano da un lato leggi di conversione di decreti, dall’altro leggi del Parlamento), che in pratica costituiscono una sorta di equivalente “settoriale” dei “milleproroghe” (per inciso, si tratta di quasi 8 leggi all’anno!) (cfr. all. 1).

In questo senso, la prassi normativa del periodo 1997-2000 appare interessante innanzitutto perché evidenzia, in primo luogo, la persistenza di una vasta normativa di proroga, ancorché disseminata in una pluralità di fonti: pare quindi illusorio pensare che il superamento dello strumento dei decreti “milleproroghe”, o, in ipotesi, il loro “divieto”, riesca ad arginare queste fenomenologie; in secondo luogo, però la stessa

¹ Il presente contributo rappresenta una versione rivista ed integrata della relazione svolta dall’autore al seminario su “*il decreto “milleproroghe”*” svoltosi a Firenze il 31 marzo 2008, nel quadro del ciclo di seminari “*Problemi delle fonti normative*” organizzato dal Comitato per la Legislazione della Camera dei Deputati.

² In tale numero si sono compresi anche il d.l. 115/2005 («Disposizioni urgenti per assicurare la funzionalità di settori della pubblica amministrazione») ed il d.l. 173/2006 («Proroga di termini per l’emanazione di atti di natura regolamentare e legislativa») che, soprattutto a seguito della conversione, non appaiono contenutisticamente diversi dai decreti che recano formalmente nel titolo “proroga” o “differimento” di termini previsti da disposizioni legislative.

³ Su tale fase cfr., in particolare, A. SIMONCINI, *La «fine» della reiterazione dei decreti-legge*, in U. DE SIERVO (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 1997*, Torino, Giappichelli, 1998, pp. 17 ss.

prassi dimostra però come non sia impossibile immaginare una o più leggi ordinarie di proroghe o differimenti⁴. Del resto su questa strada si sono avviate alcune Regioni (si veda, ad esempio, la l. reg. Toscana 40/2007 «Legge di manutenzione dell'ordinamento regionale 2007»), anche se essa non appare priva di aspetti problematici⁵.

Tuttavia, come si è detto, *de iure condito*, nella fase iniziata con la XIV legislatura, la fonte privilegiata come contenitore di proroghe multiple (e non solo, come si vedrà) è però il decreto legge. Nel periodo 2001-2007 si contano undici atti di questo tipo, con una media di uno ogni 222 giorni e talvolta ad intervalli ben minori (tab. 1).

TAB. 1: LA FREQUENZA DEI DECRETI “MILLEPROROGHE”⁶

Decreti legge	Intervallo temporale (in numero di giorni)
D.L. 411/2001 – D.L. 236/2002	337
D.L. 236/2002 – D.L. 147/2003	239
D.L. 147/2003 – D.L. 355/2003	186
D.L. 355/2003 – D.L. 266/2004	318
D.L. 266/2004 – D.L. 314/2004	49
D.L. 314/2004 – D.L. 115/2005	183
D.L. 115/2005 – D.L. 273/2005	184
D.L. 273/2005 – D.L. 173/2006	133
D.L. 173/2006 – D.L. 300/2006	228
D.L. 300/2006 – D.L. 248/2007	368
Media (in giorni)	222,5

⁴ Cfr. sul punto A. SIMONCINI, *Le funzioni del decreto legge. La decretazione d'urgenza dopo la sentenza n. 360/1996 della Corte costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2003, p. 382, secondo il quale «numerose leggi ordinarie approvate dal Parlamento assolvono esplicitamente allo scopo di prorogare o differire termini; il che sta a dimostrare che una tempestiva previsione è possibile». Nello stesso senso, M. CARLI, *Relazione*, in Camera dei deputati, Comitato per la Legislazione, *Rapporto sugli incontri universitari dedicati a “Problemi delle fonti normative” di interesse del Comitato per la legislazione*, a cura di R. Zaccaria, aprile 2008, p. 2.

⁵ Come si legge in Regione Toscana, Consiglio regionale, *Rapporto sulla legislazione (gennaio-dicembre 2007)*, Firenze, Consiglio regionale della Toscana, 2008, pp. 21-22, nel relativo disegno di legge erano state inserite innovazioni sostanziali (e non solo mere correzioni o adeguamenti: ma come distinguere in concreto le une dagli altri?) a discipline settoriali diverse «la cui approvazione, nell'ambito di un'unica legge, poteva avvenire soltanto a scapito delle procedure di esame previste dal regolamento interno nonché delle competenze per materia attribuite alle commissioni consiliari permanenti [...]. La Prima Commissione ha, nell'esame referente della proposta di legge di manutenzione, provveduto ad una puntuale verifica, e conseguente eliminazione, delle modifiche sostanziali che, come accennato, non potevano trovare corretta collocazione nell'ambito della legge di manutenzione».

⁶ Il calcolo della frequenza è stato fatto sull'entrata in vigore dei decreti legge.

A tale proposito, si può anzi osservare che la proroga “multipla” costituisce un ambito ormai stabilmente riservato alla decretazione d’urgenza, a somiglianza di altri non a caso qualificati come ipotesi di nuova e atipica reiterazione⁷.

Occorre comunque precisare che il decreto milleproroghe non rappresenta l’unica fonte contenente proroghe o differimenti di termini. Accanto ai periodici “milleproroghe” resistono, infatti, altre leggi e altri decreti-legge concernenti diverse materie che contengono singole disposizioni di proroga o differimento anche per materia. Il decreto legge milleproroghe, tuttavia, è ormai un appuntamento certo e da più parti (politiche e non politiche) richiesto, specie in prossimità delle date che più frequentemente appaiono come ormai ricorrenti, ossia dicembre e giugno di ogni anno. Nel caso dell’ultimo “milleproroghe”, intervenuto alla fine della legislatura, l’urgenza “politica” del decreto ha fatto sì che esso sia stato pubblicato in un testo infarcito di errori materiali, che hanno richiesto una successiva, lunga *errata corrige* pubblicata sulla *Gazzetta Ufficiale* dell’11 gennaio 2008 (in essa si dà conto di ben 23 errori diversi contenuti nel testo del d.l. 248/2007 pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* del 31 dicembre 2007!).

Proprio questo carattere di stabilità richiama i problemi di costituzionalità dei decreti legge in questione, già peraltro bene approfonditi dalla dottrina che si è occupata del tema ed alla quale senz’altro si rinvia⁸.

In questa sede, ci si può limitare a condividere il rilievo secondo il quale «nella maggioranza di questi casi, la urgente necessità di provvedere non è mai “straordinaria”, ovverosia imprevedibile, dal momento che, essendo la funzione del Governo proprio quella di curare l’attuazione delle leggi, si suppone che esso sia costantemente informato dello “scadenziario normativo”», così da avere il tempo necessario per

⁷ Sul punto, A. SIMONCINI, *Le funzioni del decreto legge*, cit., pp. 358 ss.

⁸ In particolare, N. LUPO, *Decreto legge e manutenzione legislativa: i decreti legge «milleproroghe»*, in A. SIMONCINI (a cura di), *L'emergenza infinita. La decretazione d'urgenza in Italia*, Macerata, eum, 2006, in particolare pp. 180 ss. Quanto al rilievo secondo il quale i decreti legge in questione difetterebbero del requisito dell’omogeneità, a parte i non pochi problemi derivanti dal fondamento costituzionale o meno di esso, il Comitato per la legislazione, nella propria attività consultiva, sembra riferirsi ad una sorta di omogeneità “funzionale” (riferita cioè alla finalità dell’atto: N. LUPO, *Decreto legge*, cit., pp. 187 ss.), peraltro discutibile in via generale (M. CARLI, *Relazione*, cit., p. 1 osserva che a proposito dei milleproroghe l’omogeneità è solo formale «perché le varie proroghe o differimenti di termini riguardano settori uno diverso dall’altro, tanto è vero che l’esame referente viene dato ad una Commissione parlamentare “orizzontale” come la Commissione affari costituzionali»). Peraltro, anche questa nozione più lata di omogeneità non è riscontrabile all’esito dell’iter di conversione: tale problema però coinvolge quello più generale dei rapporti tra decreto legge e legge di conversione sul quale cfr. per tutti, da ultimo, S.M. CICONETTI, *Le fonti del diritto italiano*, Torino, Giappichelli, 2007, pp. 317 ss.

proporre iniziative legislative adeguate⁹. Tale rilievo, seppure non condiviso nella sua assolutezza da altra parte della dottrina¹⁰, trova una inaspettata conferma nella nota circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 2 maggio 2001, recante «Guida alla redazione dei testi normativi»¹¹ nella quale si raccomanda che nelle previsioni contenenti termini siano disciplinate le modalità di superamento della situazione che si determina a seguito del mancato rispetto dei termini stessi, soggiungendo che «in caso contrario, sarà poi fortissima la sollecitazione all'ulteriore intervento normativo per regolare dette conseguenze e, come l'esperienza insegna, tale sollecitazione sarà fatalmente rivolta all'emanazione di un decreto-legge per il quale, tuttavia, non sussisteranno a rigore i presupposti, essendo per lo più dovuto a inadempienza dello stesso organo che doveva provvedere» (par. 4.13).

È inutile ricordare come il problema in questione rivesta una estrema rilevanza alla luce dei più recenti sviluppi della giurisprudenza costituzionale (sentt. 171/2007; 128/2008)¹².

2. Stabilità e periodicità dei decreti “milleproroghe” caratterizzano quindi il periodo successivo al 2001. Si può quindi sostenere che i decreti in questione e le relative leggi

⁹ A. SIMONCINI, *Le funzioni del decreto legge*, cit., p. 382; nello stesso senso, L. CARLASSARE, *Conversazioni sulla Costituzione*, Padova, Cedam, 1996, pp. 121 ss.; A. CELOTTO, *L'«abuso» del decreto-legge. I. Profili teorici, evoluzione storica e analisi morfologica*, Padova, Cedam, 1997, pp. 446 ss.; G. MARAZZITA, *L'emergenza costituzionale. Definizioni e modelli*, Milano, Giuffrè, 2003, p. 338.

¹⁰ N. LUPO, *Decreto legge*, cit., pp. 180 ss.

¹¹ La circolare è pubblicata nella *Gazz. Uff.* del 3 maggio 2001, n. 101.

¹² Sulla prima sentenza cfr., per tutti, S. BOCCALATTE, *Tra norma e realtà: riflessioni sulla motivazione del decreto-legge alla luce della sentenza n. 171/2007*, in www.federalismi.it; P. CARNEVALE, *Il vizio di “evidente mancanza” dei presupposti al debutto quale causa di declaratoria di incostituzionalità di un decreto-legge. Il caso della sentenza n. 171 del 2007*, in www.forumcostituzionale.it; A. CELOTTO, *C'è sempre una prima volta... (La Corte costituzionale annulla un decreto-legge per mancanza dei presupposti)*, in www.giustamm.it; R. DICKMANN, *Il decreto-legge come fonte del diritto e strumento di governo*, in www.federalismi.it; A. GUAZZAROTTI, *Il rigore della Consulta sulla decretazione d'urgenza: una camicia di forza per la politica?*, in www.forumcostituzionale.it; F. PATERNITI, *Dalla astratta sindacabilità al concreto sindacato del decreto legge privo dei presupposti costituzionali: la corte costituzionale passa alle vie di fatto*, in www.forumcostituzionale.it; R. ROMBOLI, *Una sentenza “storica”: la dichiarazione di incostituzionalità di un decreto-legge per evidente mancanza dei presupposti di necessità e di urgenza*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it; A. RUGGERI, *Ancora una stretta (seppur non decisiva) ai decreti-legge, suscettibile di ulteriori, ad oggi per vero imprevedibili, implicazioni a più largo raggio (a margine di Corte cost. n. 171 del 2007)*, in www.forumcostituzionale.it; F. SORRENTINO, *Ancora sui rapporti tra decreto-legge e legge di conversione: sino a che punto i vizi del primo possono essere sanati dalla seconda*, in *Giur. cost.*, 2007, pp. 1676 ss.; sulla seconda, A. CELOTTO, *La “seconda rondine”: ormai c'è un giudice per i presupposti del decreto legge*, in www.giustamm.it; D. BALDAZZI, *Quando i casi di scuola diventano casi concreti*, in www.forumcostituzionale.it; A. RUGGERI, *“Evidente mancanza” dei presupposti fattuali e disomogeneità dei decreti-legge (a margine di Corte cost. n. 128 del 2008)*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it.

di conversione sono di fatto divenuti uno dei casi di normativa periodica nel nostro ordinamento, accanto alla legge di bilancio, alla legge finanziaria, alla legge comunitaria e alla legge di semplificazione.

Rispetto alle leggi appena menzionate, tuttavia, vi sono almeno cinque profili di distinzione: *a)* innanzitutto, non si è in presenza di una legge del parlamento, ma di un decreto legge e della successiva legge di conversione (come si dirà, sul piano contenutistico i contenuti dell'atto sono largamente debitori dell'attività emendativa parlamentare); *b)* trattandosi dell'utilizzo della decretazione d'urgenza non vi è una "legge madre" che preveda questa fonte e ne predetermini i contenuti (rimanendo in questa sede impregiudicate le ardue problematiche relative ai rapporti tra "leggi madri" e "leggi figlie"); *c)* non vi è, come invece nel caso della legge finanziaria, della legge di bilancio e della legge comunitaria, una procedura parlamentare *ad hoc* che disciplini l'esame alle Camere; si tratta di un aspetto assai rilevante, perché tale procedura potrebbe contribuire a garantire la presenza nella fonte dei suoi contenuti tipici e, di conseguenza, a combattere i fenomeni delle disposizioni "intruse"; *d)* come le altre leggi annuali, anche il "milleproroghe" ha perso la capacità di attrarre a sé in via esclusiva la disciplina dei propri contenuti (come si è detto, le proroghe rimangono diffuse nella legislazione dell'anno); ma lo stesso è avvenuto per le altre leggi annuali e talvolta con problemi di costituzionalità (si vedano i d.l. di "anticipazione" o di "accompagnamento" alla finanziaria); *e)* infine, rispetto alle altre leggi annuali che vedono una prassi per cui vi è un'alternanza della Camera chiamata ad esaminare per prima il relativo disegno di legge, nel caso della conversione dei decreti "milleproroghe" vi è una netta prevalenza del Senato (dopo il 2001 7 disegni di legge su 11). Questo fenomeno si spiega tenendo conto dei diversi orientamenti dei due rami del Parlamento quanto all'ammissibilità degli emendamenti¹³.

¹³ Sul punto, per tutti, V. DI CILO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Milano, Giuffrè, 2003, p. 462. Peraltro, proprio in sede di esame della legge di conversione dell'ultimo decreto "milleproroghe" (d.l. 248/2007) alla Camera è stata introdotta una novità che ha ridotto la differenza con quanto previsto al Senato; tuttavia, si tratta di un meccanismo fortemente consensualistico (la decisione di inammissibilità può essere ribaltata solo *nemine contradicente*), peraltro perfettamente coerente con la caratteristica di fondo della normativa in esame che sembra, più di altre, una sorta di "zona franca" nella quale la contrapposizione tra maggioranza ed opposizione appare assai attenuata (cfr. *infra*).

3. L'oggetto tipico di questi decreti legge è la "proroga" o il "differimento" di termini. A questo proposito, è opportuno tenere bene in considerazione la differenza tra i due istituti. Come è noto, la proroga interviene sui limiti temporali di applicazione di una disposizione, ovvero quando i termini di vigenza della disposizione non sono ancora scaduti; il differimento, invece, interviene quando i termini di vigenza sono già scaduti¹⁴.

Si tratta di una differenza rilevante sia dal punto di vista tecnico giuridico che da quello politico. Da un punto di vista tecnico, il differimento presuppone una qualche retroattività della disposizione, per poter coprire il periodo rimasto scoperto, a meno che non si tratti di un termine posto al Governo per l'emanazione di un atto¹⁵. Il differimento può incontrare, pertanto, tutte le obiezioni di carattere generale in tema di retroattività delle fonti, e quelle connesse della certezza del diritto e della tutela dell'affidamento. Da un punto di vista politico, quindi, le disposizioni di differimento sono evidentemente più impegnative e dovrebbero rendere chiara e trasparente quantomeno la *ratio* che le giustifica.

Nell'analisi dei decreti milleproroghe, è anche interessante osservare il modo in cui si sceglie di prorogare. A questo proposito, i decreti legge utilizzano diverse tecniche, in particolare la novellazione della disposizione che contiene il termine da prorogare, o una disposizione *ad hoc* che prevede la proroga. In dottrina, vi è chi ha sconsigliato l'uso della prima soluzione, dato che in questo caso la modifica testuale sarebbe una modifica nella forma, ma una proroga nella sostanza¹⁶. Questa tesi è, tuttavia, discutibile dal punto di vista del cittadino che, tramite una modifica testuale, utilizzando una banca dati giuridica, ha quantomeno la possibilità di accorgersi della proroga.

È invece condivisibile il rilievo secondo cui la disposizione di proroga dovrebbe richiamare sinteticamente l'oggetto della proroga. Questo sarebbe possibile anche quando si è scelto il metodo della novellazione, ad esempio inserendo l'oggetto della proroga nella rubrica dell'articolo.

Un ulteriore profilo da analizzare a proposito del decreto milleproroghe sono i motivi della proroga. Rinviando per considerazioni assai più analitiche alla dottrina sul punto,

¹⁴ Così, ad esempio, la già citata circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri, par. 3.4.

¹⁵ R. PAGANO, *Introduzione alla legistica. L'arte di preparare le leggi*, Milano, Giuffrè, 1999, pp. 149-150.

¹⁶ R. PAGANO, *Introduzione alla legistica*, cit., p. 149.

sia consentito osservare, banalmente, che dietro la necessità delle proroghe vi è un problema serio di progettazione normativa e di tecnica legislativa¹⁷.

La circolare della Presidenza del Consiglio già ricordata dedica un intero paragrafo (par 4.13) al problema delle disposizioni contenenti termini, proprio per sottolinearne l'intrinseca delicatezza. L'*incipit*, non a caso segnala che «la previsione di termini in disposizioni di legge o di regolamento non è operazione semplice, né subordinata alla sola stima del tempo necessario per provvedere ad un certo adempimento». Vengono fornite, inoltre, alcune indicazioni, quali la necessità di motivare la scelta nella relazione illustrativa, o l'indicazione in sede di AIR della ragione per cui si è individuato quel termine. La circolare segnala infine, come si è già detto, l'esigenza che l'indicazione del termine sia accompagnata da meccanismi che possano fin dall'inizio consentire di superare la situazione che si crea nel momento in cui il termine non venga poi rispettato. Tuttavia, da questo punto di vista, il mancato decollo degli strumenti di buona tecnica normativa (a cominciare proprio, ma non solo, dall'Air) spiega come spesso il legislatore imponga termini chiaramente irrealistici o astratti, essendo poi costretto a ripiegare sul meccanismo della proroga o delle proroghe a ripetizione, magari sulla spinta di *lobbies* o comunque di interessi anche microsettoriali che hanno comunque ingresso in Parlamento (cfr. *infra*).

Lo stesso problema sussiste poi anche per l'individuazione del "*quantum*" della proroga che non sempre appare ispirata, a sua volta, a criteri realistici.

Molte delle proroghe o dei differimenti hanno alla loro radice la cronica sottovalutazione da parte del legislatore (soprattutto in sede di riforme settoriali) dei problemi e delle questioni che inevitabilmente sorgono dai mutamenti della legislazione¹⁸ e quindi, spesso, dalla carenza di norme transitorie. Solo per citare un esempio, si può ricordare l'art. 42-*bis* del d.l. 248/2007 (introdotto in sede di conversione) il quale ha dovuto chiarire che le nuove disposizioni introdotte dalla legge finanziaria per il 2008 in materia di circoscrizioni di decentramento comunale si applicano «a decorrere dalle elezioni successive alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto».

¹⁷ N. LUPO, *Decreto legge*, cit.

¹⁸ A. SIMONCINI, *Le funzioni del decreto legge*, cit., p. 371.

In generale, si può osservare che sarebbe utile una interlocuzione istituzionale tra Parlamento e Governo sul tema delle proroghe. In realtà, già oggi l'articolo 73-bis del regolamento del Senato stabilisce che la Presidenza tenga nota delle leggi che stabiliscono un termine, curandone la segnalazione al Consiglio dei Ministri e alle commissioni parlamentari competenti, almeno 2 mesi prima della scadenza. Come è stato ricordato, secondo i presentatori dell'emendamento che ha originato l'art. 73-bis (sen. Maffioletti e Cannata) «la ragione di questa proposta risiede nel fatto, che nessuno può negare, che oggi buona parte della legislazione presenta carattere di provvisorietà o un sistematico rinvio ad ulteriori leggi che non vengono neanche sottoposte all'attenzione del Parlamento. *Inoltre questo emendamento può rappresentare un antidoto alla legittimazione delle giustificazioni di carenza di legislazione prevista, che spesso si riscontrano a monte di diversi decreti-legge o di tante leggi che prevedono sempre nuove proroghe*»¹⁹.

Tuttavia, questa disposizione non è ancora attuata né esiste una disposizione corrispondente nel regolamento della Camera.

Per quanto concerne le tipologie di proroghe, ne esistono diversi tipi, alcuni dei quali assai discutibili nell'ottica del rispetto dei presupposti costituzionali della decretazione d'urgenza²⁰.

Si pensi, innanzitutto, alle proroghe “stabilizzate” e ricorrenti. Vi sono, cioè, degli ambiti (come, solo per citare alcuni esempi, l'adeguamento degli scarichi, protezione civile, l'individuazione enti e organismi pubblici ritenuti indispensabili, la trasformazione e privatizzazione di enti pubblici, l'adeguamento degli edifici scolastici alle norme di sicurezza, l'adeguamento di alcune disposizioni in materia di dati personali e la sicurezza impianti) nei quali si succedono una catena di proroghe che si saldano nel tempo. In alcuni casi, poi, i decreti “milleproroghe” “ereditano”, per così dire, proroghe già contenute in una legge finanziaria. Sarebbe necessario intervenire almeno in questi settori per stabilizzare la situazione.

Un altro tipo di proroghe che suscitano numerosi problemi è dato dalle proroghe incidenti su deleghe legislative. Si pensi, ad esempio, all'art. 9 del d.l. 147/2003 che

¹⁹ V. DI CIULO, *La progettazione legislativa in Italia*, Milano, Giuffrè, 2002, pp. 244-245, nt. 8; il carattere corsivo non risulta nel testo originale.

²⁰ N. LUPO, *Decreto legge*, cit., p. 186 e 203 ss.

proroga un termine in modo conforme a quanto il Governo era stato delegato a fare da una legge di delega entrata in vigore qualche mese prima e a quel momento ancora inattuata.

Si pensi, ancora, ai casi di proroghe di termini previsti da regolamenti. In questo caso, come la dottrina ha già ampiamente evidenziato, si dà vita ad un atto incerto quanto a qualificazione (dove “galleggiano” norme legislative e norme di rango secondario) con tutte le conseguenze ulteriori riguardo al trattamento ed al sindacato giurisdizionale²¹. Da questo punto di vista, appare abbastanza clamoroso il caso della modifica legislativa di una disposizione di un testo unico regolamentare all’interno di un testo unico misto (art. 9-bis, d.l. 115/2005). La necessità di intervenire con decreto legge in un ambito disciplinato da un regolamento si spiega probabilmente con il fatto che la procedura di adozione di un regolamento modificativo di uno precedente, quale delineata dall’art. 17 della l. 400/1988 è comunque più lunga. Ma questo non è una buona ragione per adottare soluzioni che finiscono per sconvolgere il sistema delle fonti normative.

Esistono, inoltre, proroghe inutili, come ad esempio la proroga dei termini previsti per l’adozione dei regolamenti governativi. In questo ambito, infatti, la giurisprudenza del Consiglio di Stato e della Corte dei Conti hanno chiarito che si tratta di termini che non sono e non possono essere perentori, ma sollecitatori: in tali casi, la scadenza del termine rende ancora più necessaria l’adozione dell’atto, che resta comunque un obbligo²². Eppure ancora nel più recente periodo è stato adottato un decreto legge al fine di prorogare termini per l’adozione di atti di natura regolamentare (d.l. 173/2006). Altrettanto inutili sono i termini per le modifiche ai regolamenti già vigenti (così, invece, l’art. 29-*quater*, d.l. 248/2007, conv. dalla l. 31/2008).

4. Un ultimo punto da trattare è quello dei contenuti “intrusi” rispetto alla mera proroga dei termini che normalmente sono inseriti in sede di conversione (anche se talvolta non

²¹ Sul punto, in particolare, A. CELOTTO, *La «frammentazione dell’atomo» (dei decreti legge che modificano atti regolamentari)*, in *Rass. parl.*, 1997, pp. 463 ss.; D. IACOVELLI, *Regolamenti e illegittimità*, Padova, Cedam, 2007, pp. 110 ss.

²² Sul punto sia consentito un rinvio a G. TARLI BARBIERI, *Le delegificazioni (1989-1995)*, Torino, Giappichelli, 1996, pp. 243 ss.

mancono già nel testo del decreto; tendenza quest'ultima visibile soprattutto nei più recenti "milleproroghe": un esempio è costituito dall'art. 27 del d.l. 248/2007²³).

La tab. 2 mostra come in effetti la fase della conversione è determinante dal punto di vista dei contenuti normativi che crescono in modo impressionante nel passaggio dal testo di partenza del decreto a quello risultante in sede di conversione. Uno dei picchi maggiori al riguardo è dato proprio dall'ultimo "milleproroghe" (non a caso convertito alla fine della legislatura) che, composto da 52 articoli e 108 commi, ed è uscito dall'*iter* di conversione con 108 articoli e 278 commi²⁴.

TAB. 2: LA "CONSISTENZA" DEI DECRETI "MILLEPROROGHE"

Decreto legge	Art. decreto	Articoli conv.	Commi decreto	Commi conv.
411/2001	9	20	10	25
236/2002	14	28	16	34
147/2003	18	29	22	71
355/2003	24	41	30	72
266/2004	20	33	24	49
314/2004	7	19	7	22
115/2005	15	50	34	105
273/2005	40	83	56	192
173/2006	2	9	2	13
300/2006	7	14	30	83
248/2007	52	108	108	278

Si tratta molto spesso di un'attività emendativa nella quale il rapporto tra maggioranza ed opposizione è tutt'altro che conflittuale. Il punto meriterebbe evidentemente un'analisi assai più approfondita, ma in questa sede si può comunque affermare che la prassi dei "milleproroghe" sembra esprimere ancora un tasso non irrilevante di consensualismo che la nostra democrazia, al di là delle ricostruzioni dominanti, sembra

²³ Tale disposizione, in materia di riordino di consorzi di bonifica, pone non pochi problemi di legittimità costituzionale, trattandosi probabilmente di una materia di competenza regionale.

²⁴ Sul punto cfr. anche P.L. PETRILLO, *Forma di governo apparente e "sostanza" parlamentare: il caso del milleproroghe*, in Camera dei deputati, Comitato per la Legislazione, *Rapporto sugli incontri universitari*, cit., pp. 27 ss., secondo il quale «il milleproroghe evidenzia la forza correttiva ed integrativa del Parlamento nei confronti del Governo anche al tempo del maggioritario e del proporzionale apparente» (p. 38).

comunque conservare anche dopo il 1993²⁵. Sul piano parlamentare, poi, questo retaggio “consensualistico” sembra una sorta di “sucedaneo” della procedura di approvazione delle leggi nelle Commissioni in sede legislativa²⁶ che dopo il 1993 è, come noto, relativamente poco utilizzata²⁷.

È evidente che tutto ciò si traduce, in non poche occasioni, nell’adozione di contenuti spesso assai discutibili e, talvolta di dubbia costituzionalità.

Solo per citare un esempio, si pensi al rimborso delle spese elettorali la cui disciplina è stata recentemente modificata proprio nei decreti “milleproroghe” con una serie di disposizioni del tutto discutibili e, ovviamente, favorevoli all’insieme delle forze politiche.

Il riferimento non è tanto alla “rimessione in termini” di partiti che non hanno presentato domanda di rimborso nei termini previsti dalla legge²⁸, quanto alla disciplina sostanziale introdotta con l’art. 39-*quater decies* del d.l. 273/2005 (introdotto dalla legge di conversione: l. 51/2006) il quale ha stabilito:

- a) l’erogazione del rimborso delle spese elettorali per tutto il quinquennio della legislatura, anche in caso di scioglimento anticipato delle Camere;
- b) l’innalzamento a ben 50 mila euro delle donazioni ai partiti non soggette a dichiarazione presso la Presidenza della Camera dei deputati;
- c) la cedibilità a terzi e la cartolarizzazione delle somme erogate a titolo di rimborso delle spese elettorali;
- d) la previsione per cui le risorse erogate ai partiti a titolo di rimborso delle spese elettorali costituiscono garanzia, ai sensi dell’art. 2740 cod. civ., ai fini dell’esatto adempimento delle obbligazioni assunte dai partiti beneficiari delle stesse;

²⁵ Sul punto, da ultimo, L. MORLINO, *La transizione impossibile?*, in R. D’ALIMONTE, A. CHIARAMONTE (a cura di), *Proporzionale ma non solo. Le elezioni politiche del 2006*, Bologna, Il Mulino, 2007, pp. 11 ss.

²⁶ In questo senso, anche P.L. PETRILLO, *Forma di governo apparente*, cit., p. 37, secondo il quale «al conflitto quotidiano apparente tra maggioranza e opposizione sui c.d. grandi temi della politica (dalla laicità dello Stato alle riforme economiche), tanto ostentato sui giornali e nelle televisioni, sembra sostituirsi in Parlamento, almeno in occasione dell’approvazione di provvedimenti omnibus come la finanziaria o, appunto, il milleproroghe, una modalità compromissoria di gestione dei rapporti politici, di per sé, peraltro, non estranea al sistema maggioritario».

²⁷ Cfr. i dati relativi alle ultime legislature in Camera dei deputati, Osservatorio sulla legislazione, *Rapporto 2007 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea*, Roma, Camera dei deputati, 2007, pp. 326-327.

²⁸ Così, ad esempio, art. 14-*undecies*, d.l. 115/2005, introdotto dalla legge di conversione n. 168/2005; art. 51-*bis*, d.l. 248/2007, introdotto dalla legge di conversione n. 31/2008.

e) l'istituzione di un fondo di garanzia per i debiti dei partiti antecedenti all'entrata in vigore della l. 157/1999, alimentato dall'1% delle risorse stanziata a titolo di rimborso delle spese elettorali.

Oltre a ciò, la normativa contenuta nei "milleproroghe" deriva spesso dall'azione di gruppi di pressione che in sede parlamentare riescono ad agire al riparo di ogni pubblicità, attraverso una attività emendativa fatta di testi identici presentati da parlamentari di diversi (talvolta politicamente opposti) gruppi parlamentari²⁹.

Le caratteristiche ora messe in evidenza fanno sì che i decreti legge in questione, ancor più nel testo risultante dalle leggi di conversione, rappresentino perfettamente «l'esempio eguale e contrario di come andrebbe scritto un atto legislativo»³⁰, come del resto denunciato a più riprese (ma finora inutilmente) anche dal Comitato per la legislazione³¹.

Sul piano contenutistico, nei "milleproroghe" abbondano contenuti microsettoriali o provvedimentali. Mentre alcuni di questi non sollevano particolari dubbi di costituzionalità³² altri invece pongono problemi ben maggiori da questo punto di vista. In particolare, si allude a quelle disposizioni le quali sembrano dettate allo scopo di soddisfare esigenze particolari di singoli soggetti (così, ad esempio, l'art. 14-*bis*, del d.l. 248/2007 in materia di inquadramento di dirigenti dell'amministrazione giudiziaria; così ancora le disposizioni che prorogano l'efficacia della graduatoria di concorsi pubblici determinati: art. 24-*bis*, 24-*quater* e sostanzialmente anche 24-*quinqües* dello stesso decreto): in questi casi, le disposizioni in esame sembrano ricadere nelle "leggi-provvedimento" costituzionalmente illegittime di cui ha recentemente trattato approfonditamente Giuseppe Ugo Rescigno³³.

²⁹ Sul punto, si vedano i dati, invero impressionanti, riportati da P.L. PETRILLO, *Forma di governo apparente*, cit., pp. 38 ss.

³⁰ R. ZACCARIA, *Prefazione*, in Camera dei deputati, Comitato per la Legislazione, *Rapporto sugli incontri universitari*, cit., p. II.

³¹ Sul punto, da ultimo, D. CALISTI, *Breve rassegna dei pareri del Comitato per la legislazione sui disegni di legge di conversione dei milleproroghe*, in Camera dei deputati, Comitato per la Legislazione, *Rapporto sugli incontri universitari*, cit., pp. 49 ss.

³² Si pensi all'art. 22-*quinqües* del d.l. 248/2007 che autorizza la spesa di 13 milioni di euro, tra l'altro, per la riqualificazione della caserma Rossani in Bari o all'art. 50-*bis*, dello stesso decreto, che autorizza la spesa di 900.000 euro per il restauro del blocco n. 21 del campo di prigionia di Auschwitz.

³³ Si allude, in particolare, a G.U. RESCIGNO, *Leggi-provvedimento costituzionalmente ammesse e leggi-provvedimento costituzionalmente illegittime*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it.

Una patologia correlata è poi quella data da un linguaggio normativo scadente e spesso criptico, in taluni casi, verrebbe da pensare, volutamente tale, laddove, ad esempio, la previsione di una proroga nasconde scelte “occulte” di carattere sostanziale.

Oltre a ciò, questo modo di legiferare spesso ha prodotto soluzioni alquanto discutibili che hanno indotto la dottrina «ad interrogarsi sui rischi di una tendenza purtroppo sempre più diffusa e “istituzionalizzata” ad infilare nottetempo in leggi *omnibus* disposizioni elaborate in modo evidentemente affrettato e sulle quali è inevitabilmente mancato il necessario approfondimento e dibattito»³⁴.

In effetti, questo modo di legiferare spiega alcune “amenità” che costituiscono altrettante patologie.

Si pensi, solo per citare un esempio, all’art. 18-*ter* del d.l. 248/2007 che demanda ad un regolamento ministeriale, tra l’altro, «la disciplina del traffico marittimo dello Stretto di Messina», con ciò quantomeno sottovalutando, da un lato, l’incidenza di riserve di legge in materia e, dall’altro, l’applicabilità del codice della navigazione in questo ambito.

Ancora, l’art. 14-*vicies quater* del d.l. 115/2005 sembra stabilizzare, almeno in parte, gli effetti di disposizioni legislative (art. 9, co. 5, 6 e 7, d.lgs. 38/2000) dichiarati incostituzionale (Corte cost., sent. n. 191/2005) in nome del principio dell’affidamento, con ciò suscitando problemi non irrilevanti che coinvolgono i rapporti tra legislatore e giudice delle leggi.

Infine, l’art. 8, co. 1, del d.l. 147/2003 sembra contenere una sorta di “pseudosanatoria” di un decreto legge decaduto laddove attribuisce al ministro delle politiche agricole il compito di procedere “alla ricognizione delle posizioni relative a ciascun concessionario anche conseguenti a disposizioni aventi forza di legge decadute anteriormente alla data di entrata in vigore del presente decreto”³⁵.

Spesso in sede di conversione dei decreti “milleproroghe” finiscono per entrare emendamenti che non hanno trovato cittadinanza all’interno della finanziaria. Si è parlato, a questo proposito, di una sorta di “finanziaria dei poveri”³⁶, anche se un’altra

³⁴ Così M.A. SANDULLI, *L’art. 16 bis del decreto milleproroghe sulla responsabilità degli amministratori e dipendenti delle Spa pubbliche: restrizione o ampliamento della giurisdizione della Corte dei conti (ovvero l’effetto perverso delle norme last minute*, in www.federalismi.it, 22 febbraio 2008.

³⁵ Sulle altre peculiarità dell’art. 8 in questione cfr. N. LUPO, *Decreto legge*, cit., pp. 199 ss.

³⁶ Così, si è espresso l’on. Zaccaria nel suo intervento nell’Aula della Camera nel corso della discussione sul disegno di legge di conversione del d.l. 300/2006: Camera dei deputati, 22 gennaio 2007, n. 95, res. sten., p. 10.

definizione appropriata potrebbe essere quella di “finanziaria d’appello”, e ciò sia per questa sorta di effetto di “ripescaggio”, sia per il fatto che soprattutto l’ultimo “milleproroghe” (d.l. 248/2007) è un vero e proprio “decreto correttivo” della legge finanziaria, apportando ad essa ben 45 diversi interventi “correttivi”³⁷. Tale fenomeno pone diversi problemi, il primo dei quali è dato dal rapporto e dalla successione tra queste fonti sostanzialmente coeve. Infatti, occorre determinare il momento di entrata in vigore di ciascuna disposizione, dato che esso varia a seconda che la modifica alla legge finanziaria sia presente nel decreto legge, o che sia stata inserita in sede di legge di conversione. Il secondo problema posto da queste disposizioni concerne, invece, il sistema delle fonti ed investe anche la forma di governo, dato che nel periodo più recente il ricorso alla decretazione d’urgenza di accompagnamento, di “correzione” (e talvolta di “anticipazione”) della legge finanziaria appare ricorrente.

³⁷ Spunti in questo senso in R. ZACCARIA, *Prefazione*, cit., p. III, secondo il quale la conversione dei milleproroghe è «una delle poche occasioni in cui i singoli parlamentari possono vedere approvata dall’aula una delle proprie proposte. I parlamentari, infatti, sono ben consapevoli che la gran parte delle leggi approvate dal Parlamento sono leggi di conversione di decreti, autorizzazioni alla ratifica, e leggi di iniziativa governativa. Inserire una disposizione nel milleproroghe, inoltre, non è così difficile se si pensa che è sufficiente dare all’emendamento la veste di proroga o differimento».

All. 1: Normativa in materia di proroga di termini (1997-2000)

1) LEGGE 25 marzo 1997, n. 72

Conversione in legge, con modificazioni, del [decreto-legge 31 gennaio 1997, n. 12](#), recante partecipazione italiana alla missione di pace nella città di Hebron. Proroga della partecipazione italiana alla missione in Bosnia-Erzegovina.

2) LEGGE 20 maggio 1997, n. 134

Proroga delle disposizioni della [legge 14 luglio 1993, n. 249](#), per la celebrazione del 50° anniversario della proclamazione della Repubblica, dell'elezione dell'Assemblea Costituente e della promulgazione della Costituzione.

3) LEGGE 3 luglio 1997, n. 207

Proroga dei termini per la presentazione del modello unico di dichiarazione in materia ambientale.

4) LEGGE 2 ottobre 1997, n. 337

Proroga dei termini previsti dall'[art. 7 della legge 3 aprile 1997, n. 94](#), in materia di riordino delle competenze dei Ministeri del tesoro e del bilancio e della programmazione economica.

5) LEGGE 18 dicembre 1997, n. 439

Proroga di termini relativi ad impegni internazionali del Ministero degli affari esteri e norme in materia di personale militare impegnato in missioni all'estero.

6) LEGGE 19 febbraio 1998, n. 26

Conversione in legge, con modificazioni, del [decreto-legge 19 dicembre 1997, n. 438](#), recante proroga di termini per assicurare il finanziamento di progetti in materia di prevenzione e recupero dalle tossicodipendenze.

7) LEGGE 13 marzo 1998, n. 42

Conversione in legge, con modificazioni, del [decreto-legge 13 gennaio 1998, n. 1](#), recante disposizioni urgenti in materia di cooperazione tra Italia e Albania nel settore della difesa, nonché proroga della permanenza di contingenti militari italiani in Bosnia-Erzegovina.

8) LEGGE 13 marzo 1998, n. 50

Disposizioni per la sostituzione del personale delle Forze armate impiegato in servizio di controllo del territorio in Sicilia e nella Provincia di Napoli e proroga di termini in materia di gestioni fuori bilancio della Difesa.

9) LEGGE 8 aprile 1998, n. 89

Proroga dell'efficacia di disposizioni riguardanti il Ministero degli affari esteri.

10) LEGGE 16 giugno 1998, n. 188

Proroga del termine di efficacia del decreto legislativo 19 febbraio 1998, n. 51, recante norme in materia di istituzione del giudice unico di primo grado.

11) LEGGE 26 giugno 1998, n. 199

Proroga della durata degli organismi della rappresentanza militare.

12) LEGGE 22 luglio 1998, n. 243

Conversione in legge del [decreto-legge 25 maggio 1998, n. 156](#), recante proroga di termini in materia di acque di balneazione.

13) LEGGE 22 luglio 1998, n. 246

Proroga delle disposizioni della [legge 31 dicembre 1996, n. 671](#), relativa alla celebrazione nazionale del bicentenario della prima bandiera nazionale.

14) LEGGE 23 luglio 1998, n. 247

Conversione in legge del [decreto-legge 29 maggio 1998, n. 166](#), recante proroga del termine per la conclusione della gara per la scelta del terzo gestore delle comunicazioni radiomobili.

15) LEGGE 3 agosto 1998, n. 271

Conversione in legge, con modificazioni, del [decreto-legge 12 giugno 1998, n. 181](#), recante proroga di termini per il versamento di somme dovute in base alle dichiarazioni relative all'anno 1997.

16) LEGGE 22 febbraio 1999, n. 35

Conversione in legge del [decreto-legge 28 dicembre 1998, n. 452](#), recante proroga del termine per l'adesione al Consorzio nazionale imballaggi.

17) LEGGE 1° aprile 1999, n. 84

Conversione in legge, con modificazioni, del [decreto-legge 1° febbraio 1999, n. 16](#), recante disposizioni urgenti per la modifica della [legge 21 novembre 1991, n. 374](#), in tema di conferma dell'esercizio delle funzioni di giudice di pace, nonché proroga dell'esercizio delle funzioni medesime.

18) LEGGE 5 maggio 1999, n. 122

Proroga dei termini per l'emanazione del testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali.

19) LEGGE 9 luglio 1999, n. 220

Conversione in legge del [decreto-legge 11 maggio 1999, n. 127](#), recante proroga di termini in materia di acque di balneazione.

20) LEGGE 29 luglio 1999, n. 241

Proroga dei termini per l'esercizio delle deleghe di cui agli articoli [10](#) e [11 della legge 15 marzo 1997, n. 59](#), in relazione all'adozione del parere parlamentare.

21) LEGGE 2 agosto 1999, n. 269

Conversione in legge, con modificazioni, del [decreto-legge 17 giugno 1999, n. 180](#), recante disposizioni urgenti in materia di proroga della partecipazione italiana a missioni internazionali nei territori della ex Jugoslavia, in Albania e ad Hebron, nonchè autorizzazione all'invio di un ulteriore contingente di militari dislocati in Macedonia per le operazioni di pace nel Kosovo.

22) LEGGE 17 agosto 1999, n. 290
Proroga di termini nel settore agricolo.

23) LEGGE 26 novembre 1999, n. 446
Proroga delle disposizioni di cui all'[art. 41-bis della legge 26 luglio 1975, n. 354](#), in materia di sospensione delle normali regole di trattamento penitenziario.

24) LEGGE 13 dicembre 1999, n. 466
Proroga di termini per l'adempimento delle obbligazioni aventi scadenza al 31 dicembre 1999.

25) LEGGE 22 dicembre 1999, n. 487
Conversione in legge, con modificazioni, del [decreto-legge 25 ottobre 1999, n. 371](#), recante proroga della partecipazione militare italiana a missioni internazionali di pace, nonchè autorizzazione all'invio di un contingente di militari in Indonesia ed in Australia per la missione internazionale di pace a Timor Est.

26) LEGGE 25 febbraio 2000, n. 33
Conversione in legge, con modificazioni, del [decreto-legge 30 dicembre 1999, n. 500](#), recante disposizioni urgenti concernenti la proroga di termini per lo smaltimento in discarica di rifiuti e per le comunicazioni relative ai PCB, nonchè l'immediata utilizzazione di risorse finanziarie necessarie all'attivazione del protocollo di Kyoto.

27) LEGGE 14 aprile 2000, n. 92
Conversione in legge del [decreto-legge 15 febbraio 2000, n. 21](#), recante proroga del regime speciale in materia di IVA per i produttori agricoli.

28) LEGGE 26 maggio 2000, n. 147
Proroga dell'efficacia di talune disposizioni connesse ad impegni internazionali e misure riguardanti l'organizzazione del Ministero degli affari esteri.

29) LEGGE 10 agosto 2000, n. 228
Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 19 giugno 2000, n. 163, recante: "Disposizioni urgenti in materia di proroga della partecipazione militare italiana a missioni internazionali di pace".

30) LEGGE 18 agosto 2000, n. 245
Proroga di termini in materia di acque di balneazione.

31) LEGGE 14 dicembre 2000, n. 372

Conversione in legge, con modificazioni, del [decreto-legge 18 ottobre 2000, n. 291](#), recante proroga della disciplina transitoria per i termini di deposito della documentazione prescritta dall'[art. 567 del codice di procedura civile](#), relativa all'istanza di vendita nell'espropriazione immobiliare.