



Proroga di termini previsti da disposizioni legislative D.L. 210/2015 / A.C. 3513

Dossier n° 107 - Elementi di valutazione sulla qualità del testo e su specificità, omogeneità e limiti di contenuto del decreto-legge

13 gennaio 2016

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	3513
D.L.	210/2015
Titolo:	Proroga di termini previsti da disposizioni legislative
Iter al Senato:	No
testo originario:	13
Date:	
emanazione:	30 dicembre 2015
pubblicazione in G.U.:	30 dicembre 2015
presentazione:	30 dicembre 2015
assegnazione:	30 dicembre 2015
scadenza:	28 febbraio 2016
Commissioni competenti:	I Affari costituzionali, V Bilancio
Stato dell'iter:	All'esame delle Commissioni riunite in sede referente

Contenuto

Il decreto-legge è composto di **13** articoli ed ha la finalità di prorogare o differire termini legislativamente previsti nelle seguenti materie:

- assunzioni, contratti a tempo indeterminato ed altri aspetti riguardanti le Pubbliche Amministrazioni (**articolo 1**);
- giustizia amministrativa (**articolo 2**);
- sviluppo economico (**articolo 3**);
- termini di competenza dei Ministeri dell'interno e della difesa (**articolo 4**);
- distretti turistici (**articolo 5**);
- salute (**articolo 6**);
- infrastrutture e trasporti (**articolo 7**);
- ambiente (**articolo 8**);
- politiche agricole (**articolo 9**);
- economia e finanze (**articolo 10**);
- interventi emergenziali (**articolo 11**);
- credito d'imposta per promuovere la tracciabilità delle vendite dei giornali e la modernizzazione della rete di distribuzione e vendita della stampa quotidiana e periodica (**articolo 12**).

L'**articolo 13** disciplina l'entrata in vigore del decreto-legge.

Tipologia del provvedimento

Il disegno di legge presentato in prima lettura alla Camera non è corredato né della relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN), né della relazione sull'analisi di impatto della regolamentazione (AIR).

In calce alla relazione illustrativa è allegata l'esenzione disposta dal Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio, a norma dell'articolo 9, comma 1, del DPCM n. 170 del 2008. L'esenzione è qui tautologicamente motivata con la considerazione che lo schema di decreto-legge riveste carattere di necessità ed urgenza.

Precedenti decreti-legge sulla stessa materia

Quello in esame è il terzo decreto-legge emanato nella legislatura con la finalità di prorogare una serie di termini e fa seguito ai decreti-legge 30 dicembre 2013, n. 150, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 febbraio 2014, n. 15 e 31 dicembre 2014, n. 192, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 febbraio 2015,

n. 11.

Nella scorsa legislatura, si segnalano i decreti-legge 30 dicembre 2008, n. 207 (convertito, con modificazioni, dalla legge 27 febbraio 2009, n. 14), 30 dicembre 2009, n. 194 (convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2010, n. 25), 29 dicembre 2010, n. 225 (convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2011, n. 10) e 29 dicembre 2011, n. 216 (convertito, con modificazioni, dalla legge 24 febbraio 2012, n. 14).

Nella XV legislatura, si segnala il decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 2008, n. 31.

Risalendo più indietro nel tempo, sono numerosi i decreti-legge intervenuti per prorogare o differire termini legislativamente previsti. Nella maggior parte dei casi, ciascun provvedimento d'urgenza disponeva una sola o più proroghe incidenti nel medesimo settore o in settori affini. In varie occasioni, invece, il Governo ha adottato provvedimenti di portata generale, contenenti una pluralità di proroghe afferenti a diversi settori. Tali provvedimenti sono stati ulteriormente ampliati, talora in misura notevole, durante l'*iter* di conversione. Nel primo decennio del secolo tali decreti hanno avuto cadenza annuale (2001; 2002; 2005) o semestrale (2003). Nel 2004 sono stati emanati 2 decreti-legge a distanza ravvicinata (9 novembre e 30 dicembre). Nel 2006, il decreto-legge 12 maggio 2006, n. 173, *Proroga di termini per l'emanazione di atti di natura regolamentare e legislativa*, originariamente contenente una sola proroga degli atti regolamentari da emanare, è stato convertito con una totale mutazione: la proroga originaria è stata soppressa ed al suo posto sono state introdotte numerose proroghe di termini legislativi. A fine anno è stato emanato un ulteriore decreto-legge, n. 300/2006, *Proroga di termini previsti da disposizioni legislative*. In qualche caso, i provvedimenti, oltre a recare proroghe di termini, contenevano anche disposizioni sostanziali. Si segnalano, tra gli altri, i decreti-legge n. 147/2003, *Proroga di termini e disposizioni urgenti ordinamentali*, e n. 273/2005, *Definizione e proroga di termini, nonché conseguenti disposizioni urgenti*. Tale ultimo provvedimento, nella fase concitata della fine della XIV legislatura, già piuttosto corposo nel testo originario (40 articoli), levita nel processo di conversione fino a raggiungere 83 articoli, i quali assorbono tra l'altro le disposizioni di altri cinque decreti-legge in corso di conversione.

Vari termini, tra quelli prorogati da disposizioni recate nel provvedimento in esame, hanno formato oggetto di una o più precedenti proroghe anch'esse disposte con decreto-legge.

Specificità ed omogeneità delle disposizioni

Il provvedimento reca disposizioni che intervengono, come fisiologicamente accade per i decreti-legge così detti "mille proroghe", su numerosi ambiti materiali, che risultano tuttavia avvinte dalla comune finalità di prorogare o differire termini previsti da disposizioni legislative vigenti.

Coordinamento con la legislazione vigente e semplificazione

Incidenza su fonti subordinate

L'**articolo 7, comma 4** proroga ulteriormente, in maniera non testuale, il termine stabilito dall'articolo 357, comma 27 del regolamento di esecuzione ed attuazione del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, recante «Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE», già prorogato, sempre in maniera non testuale, dall'articolo 4, comma 6, del decreto-legge n. 150/2013 e dall'articolo 8, comma 9, del decreto-legge n. 192/2014.

Il citato articolo 357, peraltro, risulta già modificato, in maniera testuale o non testuale, da altri sei decreti-legge, succedutisi negli ultimi tre anni e mezzo:

13 maggio 2011, n. 70;
6 giugno 2012, n. 73;
18 ottobre 2012, n. 179;
21 giugno 2013, n. 69;
30 dicembre 2013, n. 150;
28 marzo 2014, n. 47.

In questo modo, per costante orientamento del Comitato per la legislazione, si integra una modalità di produzione legislativa che non appare funzionale alle esigenze di coerente utilizzo delle fonti, in quanto può derivarne l'effetto secondo cui atti non aventi forza di legge presentano «un diverso grado di "resistenza" ad interventi modificativi successivi» [si veda il punto 3, lettera e), della circolare congiunta dei Presidenti di Camera e Senato e del Presidente del Consiglio del 20 aprile 2001].

Proroghe relative a disposizioni a carattere temporaneo

L'**articolo 3, comma 1** proroga al 31 dicembre 2016 il termine, originariamente previsto al 31 dicembre 2010, per l'applicazione della disciplina transitoria in materia di incroci proprietari tra tv e giornali di cui all'articolo 43 del decreto legislativo n. 177/2005 (testo unico dei servizi di media audiovisivi e radiofonici).

All'**articolo 4**:

il **comma 1** proroga per l'anno 2015, peraltro in maniera non testuale, l'applicazione delle disposizioni di

cui all'articolo 1, comma 1-*bis* del decreto-legge 30 dicembre 2004, n. 314, introdotto dalla legge di conversione 1° marzo 2005, n. 26, relative all'approvazione del bilancio di previsione degli enti locali ed alla verifica della salvaguardia degli equilibri di bilancio, che si applicano dal 2005;

il **comma 5**, relativo al mantenimento delle contabilità speciali delle province di Monza-Brianza, Fermo e Barletta-Andria-Trani, proroga una disciplina a carattere transitorio che avrebbe dovuto cessare il 30 giugno 2008 (articolo 2, comma 2 delle leggi nn. 146, 147 e 148 del 2004, relative all'istituzione delle tre province).

L'**articolo 7, comma 4** proroga al 31 dicembre 2015 la validità delle tariffe massime di riferimento per la remunerazione delle prestazioni di assistenza ospedaliera per acuti, di assistenza ospedaliera di riabilitazione e di lungodegenza post acuzie e di assistenza specialistica ambulatoriale, come determinate dal decreto ministeriale in data 18 ottobre 2012, che a, norma dell'articolo 15, comma 16 del decreto-legge n. 95/2012 avrebbero dovuto avere validità fino al 31 dicembre 2014.

All'**articolo 10**:

il **comma 3** proroga il regime transitorio relativo al contenimento della spesa per l'acquisto di mobili e arredi da parte delle amministrazioni pubbliche, previsto, per gli anni 2013 e 2014, dall'articolo 1, comma 141, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 e poi prorogato al 2015 dal decreto-legge n. 192/2014;

il **comma 5** proroga il regime transitorio relativo alle indennità corrisposte dalle pubbliche amministrazioni ai componenti di organi collegiali ed ai titolari di incarichi di cui all'articolo 6, comma 3 del decreto-legge n. 78/2010.

Andrebbe valutata l'opportunità di verificare quali tra tali disposizioni debbano mantenere natura temporanea con la eventualità di essere soggette a successive proroghe e quali possano essere trasformate in previsioni a regime.

Proroghe relative a discipline a regime

Talune proroghe sono riferite a discipline a regime che avrebbero dovuto trovare applicazione già da diversi anni. A titolo esemplificativo:

l'**articolo 7, comma 3** proroga di sei mesi, fino al 1° luglio 2016, il termine (contemplato dall'articolo 189, comma 5, del codice dei contratti pubblici di cui al decreto legislativo n. 163/2006) a decorrere dal quale trova applicazione la disciplina sulla qualificazione del contraente generale delle grandi opere, relativamente alla dimostrazione del possesso dei requisiti di adeguata idoneità tecnica ed organizzativa;

l'**articolo 8, comma 1** rinvia l'applicazione della disciplina relativa al sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti- SISTRI e delle relative sanzioni, di cui al decreto legislativo n. 152/2006.

L'**articolo 8, comma 3** proroga in via prudenziale fino al 29 febbraio 2016 la decorrenza della disciplina recata dall'articolo 6, comma 1, lettera p) del decreto legislativo 13 gennaio 2003, n. 36, in materia di disciplina dei rifiuti non ammessi in discarica, che avrebbe dovuto trovare applicazione dal 1° gennaio 2007, in attesa dell'entrata in vigore del disegno di legge C. 2093-B, recante disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di *green economy* e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali (cosiddetto "collegato ambientale"), approvato in via definitiva dalla Camera il 22 dicembre 2015. L'articolo 46 del citato disegno di legge abroga infatti la disposizione; la relazione illustrativa del decreto-legge sottolinea che "considerati i termini ordinari di *vacatio legis*, sussiste la necessità di provvedere a una proroga dell'entrata in vigore del divieto, al fine di scongiurare – a partire dal 1° gennaio 2016 e fino all'entrata in vigore del «collegato ambientale» – l'impossibilità di conferire in discarica i rifiuti che attualmente hanno la suddetta destinazione".

Proroghe e regimi transitori relativi ad adempimenti

Diverse proroghe sono riferite ad adempimenti previsti anche da lungo tempo ma che ancora non hanno trovato attuazione. A titolo esemplificativo:

l'**articolo 2, comma 1** rinvia - dal 1° gennaio al 1° luglio 2016 - l'obbligatorietà, nel processo amministrativo, di sottoscrizione con firma digitale di tutti gli atti e i provvedimenti del giudice, dei suoi ausiliari, del personale degli uffici giudiziari e delle parti, disposta dall'articolo 38 del decreto-legge n. 90/2014, che aveva fissato un termine di 60 giorni dall'entrata in vigore della legge di conversione (legge n. 114/201) per l'adozione del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri con cui sono stabilite le regole tecnico-operative per la sperimentazione, la graduale applicazione, l'aggiornamento del processo amministrativo telematico. Tale termine, fissato al 18 ottobre 2014, è decorso in assenza dell'adozione del DPCM;

l'**articolo 6, comma 2** novella l'articolo 15, comma 2 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, ulteriormente prorogando al 1° gennaio 2016 il termine – inizialmente fissato al 1° gennaio 2013 - entro il quale il sistema di remunerazione della filiera distributiva del farmaco dovrà essere sostituito da "un nuovo metodo, definito con decreto del Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, sulla base di un accordo tra le associazioni di categoria maggiormente rappresentative e l'Agenzia italiana del farmaco per gli aspetti di competenza della medesima Agenzia";

l'articolo 7, comma 5 novella l'articolo 2, comma 3 del decreto-legge 25 marzo 2010, n. 40, differendo al 31 dicembre 2016 il termine per l'emanazione del decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico, previa intesa con la Conferenza Unificata di cui al decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, con il quale avrebbero dovuto essere adottate – entro il 26 maggio 2010 – "urgenti disposizioni attuative, tese ad impedire pratiche di esercizio abusivo del servizio di taxi e del servizio di noleggio con conducente o, comunque, non rispondenti ai principi ordinamentali che regolano la materia";

l'articolo 10, comma 2 proroga a tutto il 2016 l'applicazione del regime della tassazione della produzione combinata di energia elettrica e calore definito con deliberazione n. 16/98 dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas, nelle more dell'adozione del decreto del Ministero dello sviluppo economico, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, previsto al comma 1. Originariamente, l'applicazione della deliberazione n. 16/98 era limitata al 2012 (articolo 3-*bis*, comma 2 del decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16, come convertito, con modificazioni, dalla legge 26 aprile 2012, n. 44).

Proroga di regimi derogatori

Alcune disposizioni costituiscono una proroga di disposizioni aventi carattere derogatorio. A titolo esemplificativo:

l'articolo 1, comma 5 proroga al 31 dicembre 2016:

- l'applicazione, per il personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, collocato in posizione di comando o fuori ruolo presso gli organi costituzionali, presso gli uffici di diretta collaborazione dei Ministri nonché presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, dell'articolo 57 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3, in deroga a quanto previsto dall'articolo 133, comma 3 del decreto legislativo n. 217/2005;

- la non applicazione del citato articolo 133, comma 1, ultimo periodo, secondo cui possono essere collocate in posizione di comando o fuori ruolo, contemporaneamente, non più di cinque unità di personale di livello dirigenziale;

all'articolo 10:

il **comma 6** proroga al 31 dicembre 2016 il blocco, originariamente previsto per il triennio 2012-2014, dell'adeguamento automatico dei canoni di locazione passiva per gli immobili condotti dalle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'ISTAT, nonché dalle autorità indipendenti e dalla CONSOB e utilizzati a fini istituzionali, in deroga alla normativa vigente;

il **comma 8** proroga al 31 dicembre 2016 la disciplina derogatoria disposta dall'articolo 8, comma 30, del decreto-legge n. 201 del 2011, concernente il regime di opponibilità della cessione del credito, quale garanzia da fornire alla Banca d'Italia per finanziamenti alle banche. Il termine per l'applicazione di tale disciplina era stato inizialmente fissato al 31 dicembre 2012 dal decreto-legge n. 201/2011;

Proroghe non testuali

Nel procedere a numerose modifiche della disciplina vigente, il provvedimento in esame non sempre effettua gli opportuni coordinamenti con le preesistenti fonti normative, sulle quali talvolta interviene mediante modifiche non testuali. Numerosi interventi di proroga o differimento di termini vengono disposti senza novellare il termine precedentemente previsto, intervenendo in maniera non testuale sull'ordinamento, talora integrando la proroga o il differimento con aggiunte di natura sostanziale. A titolo esemplificativo si segnalano le seguenti disposizioni: **articolo 4**, commi 1, 2 e 4; **articolo 7**, comma 11; **articolo 12**, comma 1.

Coordinamento con disposizioni vigenti

L'**articolo 6, comma 2**, come già accennato nel paragrafo riguardante proroghe e regimi transitori relativi ad adempimenti, proroga al 1° gennaio 2016 l'entrata in vigore di un nuovo sistema di remunerazione del farmaco, senza però intervenire sulla previsione in base alla quale il relativo decreto ministeriale avrebbe dovuto essere adottato entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge 7 agosto 2012, n. 135, di conversione del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95.