

SENATO DELLA REPUBBLICA

XVII LEGISLATURA

580ª SEDUTA PUBBLICA RESOCONTO STENOGRAFICO

MARTEDÌ 23 FEBBRAIO 2016

Presidenza della vice presidente LANZILLOTTA,
indi della vice presidente FEDELI

N.B. Sigle dei Gruppi parlamentari: Alleanza Liberalpopolare-Autonomie: AL-A; Area Popolare (NCD-UDC): AP (NCD-UDC); Conservatori e Riformisti: CoR; Forza Italia-II Popolo della Libertà XVII Legislatura: FI-PdL XVII; Grandi Autonomie e Libertà (Grande Sud, Popolari per l'Italia, Moderati, Idea, Euro-Exit, M.P.L. - Movimento politico Libertas): GAL (GS, Ppl, M, Id, E-E, MPL); Lega Nord e Autonomie: LN-Aut; Movimento 5 Stelle: M5S; Partito Democratico: PD; Per le Autonomie (SVP, UV, PATT, UPT)-PSI-MAIE: Aut (SVP, UV, PATT, UPT)-PSI-MAIE; Misto: Misto; Misto-Fare!: Misto-Fare!; Misto-Italia dei valori: Misto-Idv; Misto-L'Altra Europa con Tsipras: Misto-AEcT; Misto-La Puglia in Più-Sel: Misto-PugliaPiù-Sel; Misto-Liguria Civica: Misto-LC; Misto-Movimento X: Misto-MovX; Misto-Sinistra Ecologia e Libertà: Misto-SEL.

RESOCONTO STENOGRAFICO

Presidenza della vice presidente LANZILLOTTA

PRESIDENTE. La seduta è aperta (ore 16,33).

(Omissis...)

Preannunzio di votazioni mediante procedimento elettronico

PRESIDENTE. Avverto che nel corso della seduta odierna potranno essere effettuate votazioni qualificate mediante il procedimento elettronico.

Pertanto decorre da questo momento il termine di venti minuti dal preavviso previsto dall'articolo 119, comma 1, del Regolamento (ore 16,37).

(Omissis...)

Discussione del disegno di legge:

(2237) Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 dicembre 2015, n. 210, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative (Approvato dalla Camera dei deputati) (Relazione orale) (ore 17,19)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge n. 2237, già approvato dalla Camera dei deputati.

I relatori, senatori Pagliari e Lucherini, hanno chiesto l'autorizzazione a svolgere la relazione orale. Non facendosi osservazioni la richiesta si intende accolta.

Pertanto, ha facoltà di parlare il relatore, senatore Pagliari.

PAGLIARI, *relatore*. Signora Presidente, abbiamo concordato, per economia dei tempi, che il senatore Lucherini svolga una relazione unica.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il relatore, senatore Lucherini.

LUCHERINI, *relatore*. Signora Presidente, onorevoli colleghi, rappresentanti del Governo, il testo in esame reca proroga di termini previsti da disposizioni legislative. Si tratta dell'ormai noto decreto milleproroghe, sul quale riferisco anche a nome del collega Pagliari, relatore per la 1^a Commissione, il quale svolgerà poi la replica.

Il provvedimento ha iniziato il suo *iter* parlamentare alla Camera dei deputati, che lo ha ampiamente modificato trattenendolo per circa quattro settimane ed approvandolo lo scorso 10 febbraio, dopo un *iter* nelle Commissioni competenti iniziato il 14 gennaio. Ciò ha reso di fatto impossibile per questo ramo del Parlamento modificare il decreto-legge, pena la scadenza del termine per la conversione in legge, come previsto dall' articolo 77, comma 3, della Costituzione.

Il provvedimento è stato esaminato dalla 1^a e dalla 5^a Commissione, nelle sedute del 16, 17 e 18 febbraio. Per quanto riguarda l'attività emendativa, al netto degli emendamenti dichiarati improponibili dalla Presidenza, la gran parte delle proposte modificative è stata trasformata dai proponenti in ordini del giorno, in gran parte accolti dal Governo. L'articolo 97 del Regolamento del Senato, come interpretato dalla Giunta per il Regolamento, relativamente allo scrutinio delle proposte emendative, pone criteri molto rigorosi e precisi, che di fatto hanno comportato l'improponibilità di numerosissime proposte emendative.

Relativamente ad alcuni dubbi, che sono stati posti durante l'esame in Commissione circa l'omogeneità del provvedimento, va ricordato che la sentenza della Corte costituzionale n. 22 del 2012 ha riconosciuto che il requisito dell'omogeneità può ritenersi soddisfatto quando le disposizioni, sebbene attengano ad ambiti materiali diversi ed eterogenei, rispondano comunque alla *ratio* unitaria di intervenire con urgenza sulla scadenza di termini il cui decorso sarebbe dannoso per interessi ritenuti rilevanti dal Governo e dal Parlamento o di incidere su situazioni esistenti - pur attinenti ad oggetti e materie diversi - che richiedono interventi regolatori di natura temporale.

Prima di passare alla relazione, in senso stretto, vorrei esprimere, anche a nome del collega senatore Pagliari, un sincero ringraziamento ai colleghi delle due Commissioni e agli uffici, per la loro collaborazione costruttiva, che ha agevolato di molto il corso dei lavori.

Dovendo relazionare sull'intero provvedimento, inizio dai profili di competenza della 1^a Commissione.

L'articolo 1 reca proroga di termini in materia di pubbliche amministrazioni. In particolare, i commi da 1 a 3 prorogano al 31 dicembre 2016 una serie di disposizioni in materia di assunzioni a tempo indeterminato in specifiche pubbliche amministrazioni.

Il comma 4 proroga al 31 dicembre 2016 la previsione che dispone la sospensione delle modalità di reclutamento dei dirigenti di prima fascia. Il comma 4-*bis* differisce dal 31 dicembre 2015 al 30 aprile 2016 il termine per l'emanazione del decreto del presidente del Consiglio dei ministri con il quale devono essere stabiliti gli indirizzi per la programmazione del reclutamento del personale universitario per il triennio 2016-2018.

Il comma 5 proroga a tutto il 2016 la deroga concernente il personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco collocato in posizione di comando o fuori ruolo presso gli organi costituzionali, gli uffici di diretta collaborazione dei Ministri e gli uffici della Presidenza del Consiglio dei ministri.

Il comma 6 proroga al 31 dicembre 2016 il termine a partire dal quale la promozione a dirigente superiore della Polizia di Stato verrà subordinata alla frequenza con profitto di un corso di aggiornamento.

Il comma 7 proroga al 31 dicembre 2016 l'applicazione del medesimo obbligo per l'accesso alla qualifica di primo dirigente. I commi da 7-*bis* a 7-*quinquies* riguardano la riapertura dei termini per la presentazione delle domande di riconoscimento delle qualifiche di partigiano e caduto nella lotta di liberazione.

Il comma 8 interviene al fine di prorogare di un anno il regime transitorio concernente il collocamento in «aspettativa per riduzione quadri» per i gradi di colonnello e generale dell'Arma dei carabinieri dei ruoli speciale e tecnico-logistico.

Il comma 9 dispone che le Province e le Città metropolitane, per comprovate necessità, possono prorogare i contratti di lavoro a tempo determinato fino al 31 dicembre 2016. Il nuovo comma 9-*bis* prevede la medesima proroga per le Province che non abbiano rispettato il patto di stabilità interno

dell'anno 2015. Il comma 9-*ter*, da un lato, modifica il termine per le prime elezioni dei Presidenti di Provincia e dei Consigli provinciali, successive alla entrata in vigore della legge n. 56 del 2014, posticipandolo da trenta a novanta giorni dalla scadenza naturale del mandato o dalla decadenza o scioglimento anticipato degli organi provinciali, e, dall'altro, prevede l'applicazione, anche in caso di elezioni successive al 2014, della disposizione in base alla quale, alla scadenza naturale dei Consigli provinciali, il Presidente della Provincia, assumendo anche le funzioni del Consiglio provinciale, e la Giunta provinciale restano in carica a titolo gratuito per l'ordinaria amministrazione e per gli atti urgenti. Il comma 9-*quater* prevede che la facoltà per le Province di prorogare al 31 dicembre 2016 i contratti di lavoro a tempo determinato per le strette necessità connesse alle esigenze di continuità dei servizi nel rispetto di specifici vincoli finanziari, del patto di stabilità interno e della normativa vigente di contenimento della spesa complessiva di personale, operi anche per i contratti di collaborazione coordinata e continuativa.

Il comma 10 prevede l'utilizzo di propri fondi da parte della Regione Calabria per procedure di stabilizzazione di personale dei Comuni. Il comma 10-*bis* dispone, anzitutto, che la validità delle graduatorie ad esaurimento del personale docente è prorogata all'anno scolastico 2018-2019. Il comma 10-*ter* differisce al 31 dicembre 2017 il termine entro cui i diplomi finali rilasciati da istituzioni dell'alta formazione e istituzioni di specializzazione artistica e musicale debbano essere conseguiti ai fini dell'equipollenza ai diplomi accademici di secondo livello. Il comma 10-*quater* autorizza la Regione Umbria e i relativi Comuni coinvolti, al fine di proseguire le attività tecnico-amministrative volte ad ultimare il processo di ricostruzione nelle zone terremotate, a stipulare per il triennio 2016-2018 contratti di lavoro a tempo determinato per un periodo massimo di tre anni. Il comma 10-*quinqüies* prevede che le risorse destinate al finanziamento dei fondi gestori di previdenza complementare dei dipendenti delle amministrazioni dello Stato, nell'anno 2016, possano essere utilizzate, per un importo massimo di 214.000 euro, anche ai fini del finanziamento delle spese di avvio dei fondi di previdenza complementare dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche.

L'articolo 2 del decreto-legge differisce al 1° luglio 2016 l'entrata in vigore della obbligatorietà della firma digitale nel processo amministrativo.

Il comma 1 proroga di sei mesi il termine a decorrere dal quale è obbligatorio, nel processo amministrativo, sottoscrivere con firma digitale tutti gli atti e i provvedimenti del giudice, dei suoi ausiliari, del personale degli uffici giudiziari e delle parti.

Il comma 2 aggiunge un comma 1-*bis* all'articolo 13 dell'allegato 2 dello stesso codice del processo amministrativo, con il quale si prevede l'avvio di una fase di sperimentazione per la graduale introduzione del processo amministrativo telematico. Il comma 2-*bis* proroga di due anni il temporaneo ripristino delle sezioni distaccate insulari di tribunale ad Ischia, Lipari e Portoferraio. Il comma 2-*ter* interviene sulla legge di riforma della professione forense, con particolare riferimento ai requisiti per esercitare il patrocinio davanti alle giurisdizioni superiori.

L'articolo 2-*bis* proroga al 31 dicembre 2016 i termini per l'adozione, da parte del responsabile dei servizi automatizzati del Ministero della giustizia, delle specifiche tecniche necessarie per la pubblicazione dei dati e dei documenti da inserire sul cosiddetto portale delle vendite pubbliche.

L'articolo 2-*ter* proroga dal 28 febbraio al 31 maggio 2016 il termine entro il quale il Ministero della giustizia approva la permanenza in attività degli uffici dei giudici di pace richiesta dagli enti locali che si faranno carico delle spese relative.

L'articolo 2-*quater*, comma 1 proroga per il 2016 l'esclusione transitoria per alcuni casi specifici dal contributo dovuto dal datore all'INPS in caso di risoluzione di un rapporto di lavoro a tempo indeterminato.

All'articolo 4, il comma 1 proroga per l'anno 2016 l'applicazione della procedura che attribuisce al prefetto i poteri di impulso e sostitutivi relativi alla nomina del commissario *ad acta* incaricato di predisporre lo schema del bilancio di previsione degli enti locali. È stabilito inoltre, al comma 1-*quater*, che, ai partiti e ai movimenti politici che non ottemperano all'obbligo di trasmissione di tali atti nei termini previsti, la commissione applica la sanzione amministrativa di euro 200.000.

Il comma 2 stabilisce che l'adeguamento delle strutture adibite a servizi scolastici alle vigenti disposizioni legislative e regolamentari in materia di prevenzione degli incendi sia completato entro sei mesi dalla data di adozione del decreto ministeriale previsto dall'articolo 10-*bis* del decreto-legge n. 104 del 2013 e, comunque, non oltre il 31 dicembre 2016. Il comma 3 proroga dal 31 dicembre 2015 al 31 dicembre 2016 il termine per l'acquisto dell'efficacia delle disposizioni che consentono anche ai cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea, purché regolarmente soggiornanti in Italia, di utilizzare dichiarazioni sostitutive.

Il comma 4 proroga al 31 dicembre 2016 i termini entro i quali diventa obbligatoria la gestione in forma associata delle funzioni fondamentali dei piccoli Comuni. Inoltre, con una modifica introdotta alla Camera dei deputati, i Comuni istituiti per fusione entro il 1° gennaio 2016 sono esonerati dall'obbligo del rispetto delle disposizioni relative alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica per gli enti territoriali introdotti dalla legge di stabilità 2016.

L'articolo 4-ter proroga di un anno il termine entro il quale il Presidente del Consiglio può richiedere all'autorità giudiziaria competente che i direttori del Dipartimento delle informazioni per la sicurezza o altro personale dipendente espressamente delegato siano autorizzati ai colloqui con detenuti e internati, al solo fine di acquisire informazioni per la prevenzione di delitti con finalità terroristica di matrice internazionale.

Signora Presidente, per cercare di abbreviare i tempi, le chiedo l'autorizzazione a consegnare la parte restante della mia relazione, che è relativa a materie di competenza della Commissione bilancio. (*Applausi del senatore Pagliari*).

PRESIDENTE. La Presidenza l'autorizza in tal senso.

Comunico che sono state presentate alcune questioni pregiudiziali.

Ha chiesto di intervenire il senatore Malan per illustrare la questione pregiudiziale QP1. Ne ha facoltà.

MALAN (FI-PdL XVII). Signora Presidente, non mi assocerò ai tanti che probabilmente diranno che il milleproroghe è una cosa cattiva in sé perché prorogare l'entrata in vigore di una legge sbagliata è sempre meglio che consentire che questa legge vada in vigore. Sarebbe meglio abrogare le leggi sbagliate, ma a volte non c'è il tempo e la forza e allora si preferisce dire: «va benissimo la cosa demagogica che abbiamo approvato qualche mese fa, però la spostiamo di qualche mese». Questo non vuol dire che il decreto-legge detto milleproroghe sia esente dalle precise disposizioni che sono ampiamente accettate nella teoria e che sono contenute sia nella legge n. 400 del 1988, sia in alcune sentenze della Corte costituzionale. In particolare, c'è la questione dell'omogeneità. Questo decreto-legge non ha alcuna omogeneità: ci sono le norme più varie. Non farò l'elenco degli argomenti toccati perché non mi basterebbero i dieci minuti dell'intervento ma solo l'elenco degli argomenti riempie una pagina intera. L'omogeneità è una finzione che non si è certo inventata questo Governo. Il Presidente del Consiglio aveva detto che con lui non si sarebbe più ricorso a questi vecchiumi del milleproroghe e, infatti, abbiamo il più corposo milleproroghe che ricordi (e, devo dire, ne ricordo parecchi). È il più corposo e il più strampalato come congerie di argomenti diversi.

Il filo conduttore è che sono tutte proroghe urgenti di provvedimenti. Francamente, è una finzione. Un giorno potremmo inventarci che il filo comune è che le proroghe toccano tutti argomenti che cominciano con lettere della prima parte dell'alfabeto: l'omogeneità dovrebbe essere sostanziale, non formale.

Dopo essersi posti questo paletto, il criterio che devono essere norme che contengono proroghe, la Camera dei deputati ne ha poi introdotte parecchie che non contengono alcuna proroga, neanche la parvenza. Io ho esaminato diversi decreti milleproroghe. A volte, quando si voleva introdurre una norma nuova, una modifica di una norma, per far sì che entrasse nel milleproroghe si spostava un termine di un mese e, contestualmente, si cambiava la norma. Qui, invece, non c'è più neanche l'apparenza della proroga. Ad esempio, all'articolo 4, comma 1-*quater*, si introduce semplicemente una nuova norma riguardante i rimborsi elettorali ai partiti. Una norma nuova, buona o cattiva che sia; è una norma nuova senza alcuna proroga di termini. All'articolo 4, comma 6-*bis*, si rideterminano dei trasferimenti erariali per le Province appartenenti alle regioni Sicilia e Sardegna; le famose province che sono state abolite, ma alle quali arrivano altri soldi.

L'articolo 5 contiene disposizioni riguardanti lo svolgimento delle funzioni del direttore generale del grande progetto Pompei e viene cambiato il limite massimo di spesa ma non c'è nessuna proroga termini. All'articolo 10, addirittura c'è una serie di commi, dal 10-*ter* al 10-*sexies*, che non contengono alcuna proroga termini ma, anzi, contengono una interpretazione autentica di una norma che credo comporti spese, e per la quale non c'è nessuna copertura. E avanti così, con una serie di altre norme che non contengono alcuna proroga termini.

Di sicuro la Camera dei deputati ha aggiunto e, a colpo d'occhio, ha quintuplicato il contenuto di questo provvedimento, con un procedimento che qualcuno potrebbe, con leggerezza, definire

monocamerale. Questo provvedimento, infatti, ci arriva quando è sul limite della scadenza e, anche con questo pretesto, il Governo porrà l'immane questione di fiducia.

Parlo di un procedimento monocamerale perché questo testo lo ha esaminato solo la Camera. Qui, con lodevole serietà da parte dei relatori e del Governo, sono stati esaminati esclusivamente gli ordini del giorno, perché anche noi dell'opposizione abbiamo riconosciuto che è inutile che ci facciate perdere tempo ad esaminare emendamenti su cui darete parere contrario, anche se sono ottimi e magari persino condivisi dalla maggioranza.

Parliamo, quindi, solo degli ordini del giorno, che non comportano modifica del testo e, dunque, non comportano una ulteriore lettura da parte dell'altro ramo del Parlamento.

Questo provvedimento, quindi, viene letto ma non esaminato dal Senato e, per di più, per due terzi viene introdotto durante il suo *iter* con emendamenti passati alla Camera; allora, con leggerezza, lo si potrebbe definire un provvedimento monocamerale. E invece no! I 630 deputati dell'altra Camera non hanno potuto intervenire su questo provvedimento, se non in Commissione, perché indovinate cosa è successo in Aula? È stata posta la questione di fiducia.

Pertanto, il Senato non ha avuto la possibilità di provare a modificare e ad apportare neanche la più piccola e doverosa modifica a questo testo e, dei 630 deputati, soltanto gli appartenenti alle Commissioni competenti hanno potuto partecipare all'esame del provvedimento, perché in Assemblea è stata appunto posta la questione di fiducia. Il fatto è che la permanenza in Commissione è stata talmente lunga da comprimere i tempi. Qui poi abbiamo l'assoluta priorità del Governo che sono le unioni civili, di cui si chiede la discussione per poi rinviarla di dieci giorni (tanto perché sono questioni prioritarie). Il risultato è che solo un piccolo numero di deputati ha potuto esaminare questo provvedimento, introducendo - per usare una locuzione non molto corretta grammaticalmente - "la qualunque": è stata introdotta qualunque cosa, qualunque provvedimento, come ho detto anche non inerente all'argomento fintamente inventato, come comune a questo provvedimento.

Ricordo, inoltre, che non è soltanto una questione di stile (chi se ne importa dell'omogeneità, chi se ne importa che il provvedimento sia omogeneo o meno), il fatto è che ci sono state delle sentenze della Corte costituzionale, in particolare la n. 22 del 2012 tra le altre, che hanno detto che quando manca una ragionevole unitarietà del provvedimento, le norme possono essere cassate, magari anche dopo anni, com'è accaduto qualche tempo fa alle norme sugli stupefacenti che sono state cassate per una ragione come questa.

In passato, per un decreto milleproroghe addirittura ci fu un intervento, in parte esplicito e in parte riservato, da parte della massima carica dello Stato, tra un passaggio e l'altro tra la Camera e il Senato, perché erano stati introdotti degli emendamenti fuori argomento. Immagino che forse dovremmo sentirlo adesso un intervento su questo argomento, non necessariamente da parte della massima carica dello Stato - che potrebbe avere un'idea diversa dal suo predecessore - ma magari proprio da colui che intervenne allora visto che siede in quest'Aula.

Invece abbiamo questa congerie di provvedimenti che sono stati introdotti in gran parte per emendamenti verosimilmente presentati dal Governo stesso attraverso la compiacente firma di qualche deputato e, di conseguenza, il Parlamento è totalmente esautorato da una serie di provvedimenti che toccano settori amplissimi del nostro Paese. Il Parlamento non si può pronunciare e dunque il Governo se ne assume pienamente la responsabilità (e ci mancherebbe). Come suol dirsi, ci mette la faccia per poi raccontarci dei numeri fasulli.

Infatti una delle ragioni per cui il nostro Paese non va avanti e una delle ragioni per cui il nostro PIL è del 4 per cento inferiore a cinque anni fa - quando c'era un Governo che nasceva dalle indicazioni dei cittadini e non da giochi di palazzo - e ci sono 360 miliardi di debiti in più è la burocrazia: leggi che cambiano di giorno in giorno, fatte in modo incerto, che magari domani vengono cassate dalla Corte costituzionale o da qualche altra parte. Per cui il Governo ci mette la faccia ma chi ci rimette sono gli italiani nel loro insieme. *(Applausi dal Gruppo FI-PdL XVII)*.

PRESIDENTE. Ha chiesto di intervenire il senatore Divina per illustrare la questione pregiudiziale QP2. Ne ha facoltà.

DIVINA (LN-Aut). Signora Presidente, con il presente decreto-legge sono prorogati i termini nelle materie più disparate. Parliamo di assunzioni, funzionamento delle pubbliche amministrazioni, procedure di competenza del Ministero dell'interno in materia di infrastrutture e trasporti, beni culturali, istruzione, edilizia scolastica, in materia sanitaria, materia ambientale e politiche agricole e forestali.

Il presente decreto-legge, denominato milleproroghe, è adottato dal Governo adducendo quale unica giustificazione la necessità di assicurare efficienza ed efficacia alle diverse amministrazioni interessate ma in realtà serve unicamente a correggere errori, a compensare ritardi e mancate decisioni. Sebbene, da un lato, il ricorso al decreto-legge denominato milleproroghe sia considerata una prassi consolidata nel modo di operare, dall'altro, non si può fare di quella che agli occhi di tutti è una grave stortura dell'*iter* normativo una regola.

Nei gangli di una serie di riferimenti normativi criptici si celano, infatti, una serie di rinvii mirati all'applicazione di norme che risalgono anche a più di dieci anni fa. Questo sistema reiterato di ritardo nell'applicazione delle norme produce un vero e proprio inganno nei confronti dei cittadini violando, innanzi tutto, il primo articolo della Carta costituzionale che declina la Repubblica italiana nel concetto base di sovranità popolare. È manifestamente incostituzionale usare la normativa d'urgenza, ad esempio, per prorogare gli UTA, unità tecnico-amministrativa istituita nel 2011 per il compimento, a seguito della cessazione dello stato di emergenza per il problema dei rifiuti nella Regione Campania, delle attività di definizione delle situazioni debitorie e creditorie della precorsa gestione emergenziale.

Inoltre, il ricorso allo strumento della proroga nel settore sanitario non dovrebbe essere utilizzato perché impatta sui temi legati all'erogazione di servizi assistenziali e particolarmente problematici appaiono infatti i differimenti di carattere reiterato e sistematico soprattutto in relazione ad adempimenti previsti da disposizioni risalenti ormai nel tempo.

L'eterogeneità di contenuto del presente decreto-legge contrasta apertamente con i contenuti della legge 23 agosto 1988, n. 400, che dà diretta attuazione all'articolo 77 della Costituzione, secondo cui i decreti-legge devono contenere misure di immediata applicazione ed il loro contenuto deve essere specifico, omogeneo e corrispondente al titolo. Il decreto-legge in esame accumula invece una serie di disposizioni - le abbiamo sentite poc'anzi - che incidono in modo rilevante sui più disparati settori. Per l'ennesima volta il Governo utilizza lo strumento della normativa d'urgenza in modo improprio, svuotando il Parlamento delle proprie prerogative.

Il provvedimento in esame è totalmente disomogeneo, cioè esattamente l'opposto di quello che, secondo l'attuale Costituzione, dovrebbe essere un decreto-legge. Il provvedimento è caratterizzato inoltre dalla presenza di norme provvisorie, temporanee e sperimentali di mere proroghe ed incorpora già all'origine la previsione di successivi interventi integrativi che confliggono con le esigenze di stabilità, certezza e semplificazione della legislazione.

Il ricorso alla decretazione d'urgenza si configura come una forma di sbilanciamento e forzatura degli equilibri dei poteri previsti dal dettato costituzionale, che di fatto ha spostato in capo al Governo ogni potere regolatorio ed imposto una compressione dei poteri legislativi delle Camere. Il continuo e reiterato uso della decretazione d'urgenza come prassi legislativa ormai normale ed utilizzata dall'attuale Governo (prassi del resto più volte censurata dai richiami dei Capi dello Stato e da numerose sentenze della Corte costituzionale che hanno sollecitato il ripristino di un corretto percorso costituzionale) produce, da un lato, l'inottemperanza all'articolo 70 della Carta costituzionale, che affida la funzione legislativa collettivamente alle due Camere e, dall'altro lato, uno svuotamento ed una mortificazione del ruolo del Parlamento e dei parlamentari.

Il provvedimento in oggetto presenta criticità in ordine al rispetto dei profili di costituzionalità. L'utilizzo della normativa d'urgenza trova una giustificazione soltanto politica ed infatti il Governo ricorre allo strumento del decreto-legge solo perché un disegno di legge avrebbe avuto tempi di approvazione troppo lunghi. È palese, quindi, che il Governo opera nella piena consapevolezza di travalicare i limiti costituzionali solo ed esclusivamente perché incapace di trovare una maggioranza parlamentare coesa.

Il provvedimento in esame interviene inoltre su questioni rientranti nell'ambito dell'economia del lavoro, su cui è competente (parlo al presente perché la Costituzione non è ancora stata cambiata) ad esprimere un parere il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL), come previsto dall'articolo 99 della Costituzione, che lo definisce «organo di consulenza delle Camere e del Governo per le materie e secondo le funzioni che gli sono attribuite dalla legge». Procedere all'esame di un disegno di legge senza aver recepito il parere del CNEL presenta dunque ulteriori aspetti che possono far ravvisare profili di incostituzionalità manifesti.

Per questi motivi, chiediamo che il Senato deliberi di non procedere all'esame del disegno di legge n. 2237, di conversione in legge del decreto-legge 30 dicembre 2015, n. 210. (*Applausi dal Gruppo LN-Aut*).

PRESIDENTE. Ha chiesto di intervenire il senatore Bruni per illustrare la questione pregiudiziale QP3. Ne ha facoltà.

BRUNI (CoR). Signora Presidente, il disegno di legge in esame ha ad oggetto la conversione del cosiddetto decreto milleproroghe, recante «proroga di termini previsti da disposizioni legislative», il quale rappresenta plasticamente l'immagine tragica del nostro ordinamento. Ciò per l'evidente ragione che i termini vengono fissati per essere rispettati e non per essere prorogati, mentre, leggendo il testo di questo decreto, si ha esattamente l'idea contraria. Ogni proroga è la confessione di un inadempimento del Governo. «Milleproroghe» significa mille inadempimenti, mille prove dell'assoluta mancanza di urgenza degli stessi provvedimenti che sono oggetto di proroga, mille conferme di contrarietà alla cultura delle regole e al rispetto della Costituzione. E, come il Natale, anche quest'anno, puntualmente, è arrivato il più classico e il più incostituzionale dei provvedimenti adottati in via di urgenza dall'Esecutivo, il milleproroghe appunto.

Esso, sin dal proprio titolo, rivela di per sé stesso la mancanza dei requisiti di necessità ed urgenza, non potendosi certo assumere, a giustificazione del ricorso alla decretazione d'urgenza, il mero ed infruttuoso decorso del tempo ai fini dell'applicazione di norme di legge che imponevano adempimenti alle pubbliche amministrazioni (si prenda il caso dell'articolo 1) o ad altri e diversi soggetti.

Il provvedimento, così come pervenuto dalla Camera dei deputati, si compone di dodici articoli, senza contare gli svariati *bis*, *ter* e *quater*, e contiene proroghe di termini legislativi, talvolta solo nel *nomen iuris* ma non negli effetti, destinate ad incidere in modo rilevante sui più disparati settori, sia pubblici che privati.

L'abuso della decretazione di urgenza è ormai una delle maggiori difficoltà - come si è segnalato più volte - per il mantenimento dell'equilibrio fra gli organi costituzionali, nonché per la forma di Stato, così come erano stati disegnati dal legislatore costituente.

L'interferenza dell'Esecutivo sulla regolare produzione normativa di fonte parlamentare, sorretta da urgenze troppo spesso più dichiarate che reali, va ben oltre il legittimo temperamento del principio di separazione tra i poteri dello Stato. Essa infatti sta producendo una grave lesione della certezza del diritto, nonché un elevato livello di entropia normativa, misura del disordine e dell'indifferenziazione di un sistema cui si accompagna l'alterazione della gerarchia delle fonti e la difficoltà di dare attuazione ad una legislazione alluvionale, instabile e disordinata. (*Brusio*).

PRESIDENTE. Colleghi, per favore, abbassate il volume. Credo che chi sta parlando faccia veramente fatica a sovrastare il brusio.

Prego, senatore Bruni.

BRUNI (CoR). Grazie, signora Presidente.

Dicevo della difficoltà di dare attuazione ad una legislazione alluvionale, instabile e disordinata, come quella che esce fuori da questo ennesimo decreto milleproroghe.

Non solo, la frammentarietà e la segmentazione degli interventi legislativi urgenti, nel tempo, hanno creato e continuano pervicacemente a creare incertezza negli operatori sulle norme applicabili, *ratione temporis*, alle fattispecie disciplinate, e - ciò che più importa - creano una condizione complessiva di assoluta precarietà dell'ordito legislativo, rendendo assai difficile, anche per gli operatori del diritto, individuare la normativa applicabile alle singole materie che il legislatore intendeva effettivamente inverare. Si tratta di un caso di eterogenesi dei fini, in quanto le ripetute novellazioni della legge, attuate a mezzo della decretazione d'urgenza, provocano dubbi applicativi e perplessità ermeneutiche, esse stesse fonte di caos legislativo e di proliferazione di quello stesso contenzioso che si vuole, solo a parole, deflazionare.

In effetti, pur volendosi prescindere dal dato quantitativo del ricorso allo strumento della decretazione d'urgenza, assolutamente preoccupante appare il dato qualitativo. Affetti da gigantismo, i decreti-legge approvati sovente esorbitano dalla normalità statistica registrata in passato; il decreto-legge sta andando, *contra constitutionem*, verso la sua endemica e crescente eterogeneità (quante volte sentiamo parlare di decreti-legge eterogenei!).

Il decreto-legge reale sempre più si sta allontanando da quello ideale, così come era stato raffigurato nell'immaginario costituzionale. A proposito di Costituzione, va segnalata la sentenza n. 220 del 2013 della Corte costituzionale, che ha chiaramente asserito che «I decreti-legge traggono la loro legittimazione generale da casi straordinari e sono destinati ad operare immediatamente, allo scopo di dare risposte normative rapide a situazioni bisognose di essere regolate in modo adatto a fronteggiare le sopravvenute e urgenti necessità».

Proprio per tale ordine di ragioni il legislatore ordinario, con norma di portata generale, ha previsto che il decreto-legge debba contenere «misure di immediata applicazione». La norma citata, pur non

avendo sul piano formale rango costituzionale (si tratta dell'articolo 15 della legge n. 400 del 1988), esprime ed esplicita ciò che deve ritenersi intrinseco alla natura stessa del decreto-legge (si veda, in questo senso, la sentenza della Corte costituzionale n. 22 del 2012) che, in difetto, ove cioè contenesse disposizioni destinate ad avere effetti pratici differiti nel tempo, enterebbe in contraddizione con le sue stesse premesse.

L'articolo 15 richiamato, prescrive che i decreti-legge devono contenere misure di immediata applicazione ed il loro contenuto deve essere omogeneo e corrispondente al titolo. Oltre all'eterogeneità di interventi, che di per sé sarebbe sufficiente a collocare il decreto-legge in esame nell'alveo dell'ineluttabile declaratoria d'incostituzionalità, si segnalano anche una molteplicità di disposizioni che contrastano con la stessa finalità di proroga annunciata dal titolo del decreto-legge in conversione. Abbiamo, al riguardo, sentito altri colleghi parlare dell'assenza di proroghe in molte norme che sono state modificate alla Camera.

Segnatamente, potremmo citare il caso dell'articolo 2-*quater*, che non contempla alcuna proroga di termini, bensì si limita a prevedere che per i contratti di solidarietà difensivi, stipulati prima decreto legislativo n. 148 del 2012 e le cui istanze d'integrazione salariale siano state presentate prima dell'entrata in vigore del menzionato decreto legislativo, l'ammontare del trattamento d'integrazione sia aumentato, per il 2016, per un massimo di dodici mesi, nella misura del 10 per cento della retribuzione persa.

Analoga osservazione può essere formulata riguardo alle disposizioni di cui all'articolo 4, comma 1-*quater*. Esse, infatti, si limitano a prevedere che la commissione di garanzia applichi una sanzione amministrativa, pari a 200.000 euro, ai partiti ed ai movimenti politici che non trasmettano nei termini previsti il rendiconto con i relativi allegati.

Ancora nessuna proroga si ravvisa all'articolo 4, comma 6-*bis*, che si limita ad individuare le disposizioni applicabili, per l'anno 2016, per i trasferimenti erariali non oggetto di fiscalizzazione, corrisposti dal Ministero dell'interno in favore delle Province appartenenti alle Regioni Sicilia e Sardegna.

Del pari inattuative di proroghe sono poi le previsioni contenute nei commi da 2-*ter* a 2-*sexies* dell'articolo 10, apoditticamente rubricato «Proroga di termini in materia economica e finanziaria». In particolare, il comma 2-*ter* è mera norma di interpretazione autentica della disposizione di cui all'articolo 19, comma 2, primo periodo, del decreto del Presidente della Repubblica n. 633 del 1972, in tema di detraibilità dell'IVA assolta sull'acquisto di beni e servizi da parte di organismi di formazione professionale percettori di contributi pubblici, in relazione alle attività formative svolte con tali contributi. Con tale previsione, in sostanza, si chiarisce solo che la spettanza della detrazione è strettamente connessa agli acquisti fatti con l'ausilio dei contributi che siano utilizzati per l'effettuazione di operazioni imponibili. Si tratta quindi di un'interpretazione autentica che nulla ha a che vedere con il concetto di proroga.

Continuando, potremmo citare il comma 7-*quater*, che non contiene alcuna proroga di termini. Infatti la lettera *a*) non fa che disciplinare le procedure per l'erogazione dell'anticipazione di liquidità; la lettera *c*) dispone che le risorse derivanti dalle riduzioni del finanziamento previsto per l'Ente strumentale alla Croce Rossa italiana e per l'Associazione della Croce Rossa italiana, ai sensi dell'articolo 8, comma 2, del decreto legislativo n. 178 del 2012, a valere sul finanziamento del Servizio sanitario nazionale, a decorrere dall'anno di applicazione delle medesime riduzioni, siano vincolate al rimborso dell'anticipazione di liquidità di cui al comma 1 del presente articolo, nella misura di 6 milioni di euro annui per l'intero periodo di rimborso della medesima anticipazione.

Che dire, infine, della proroga, questa volta reale, contenuta nell'articolo 11-*bis*, che posticipa di sessanta giorni il termine per l'adozione, da parte del Commissario di Governo, del programma di rigenerazione urbana delle aree di rilevante interesse nazionale del comprensorio Bagnoli-Coroglio? Oppure della previsione di cui al comma 2 del medesimo articolo 11-*bis*, ai sensi del quale, entro trenta giorni dall'approvazione del programma di risanamento ambientale e rigenerazione urbana di cui all'articolo 33 del decreto-legge n. 133 del 2014, le risorse residue dei fondi stanziati dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare per il sito di interesse nazionale «Bagnoli-Coroglio» ed erogati al Comune di Napoli non ancora impegnate sono destinate al finanziamento dei medesimi interventi, secondo gli indirizzi della cabina di regia?

Potremmo continuare con altre valutazioni di questo tipo, ma poiché lo sforzo del pensiero non pare proprio la cifra distintiva di questo Governo, temiamo che a breve staremo di nuovo discutendo dell'urgenza di riproporre termini già vanamente prorogati, o peggio, nella necessità e nell'urgenza di intraprendere ulteriori, ma non nuove, iniziative governative per continuare a non

risolvere antichissimi problemi. Proprio per questo insistiamo perché il Senato deliberi di non procedere all'esame del disegno di legge. (*Applausi del senatore Liuzzi*).

Saluto ad una rappresentanza di studenti

(*Omissis...*)

Ripresa della discussione del disegno di legge n. 2237 (ore 18,01)

PRESIDENTE. Ha chiesto di intervenire il senatore Campanella per illustrare la questione pregiudiziale QP4. Ne ha facoltà.

CAMPANELLA (*Misto-AECT*). Signora Presidente, onorevoli colleghi, signori del Governo, i colleghi che mi hanno preceduto non hanno fatto una descrizione puntuale perché questo provvedimento è enorme, ma hanno descritto tutta una serie di aspetti e di motivazioni per cui questo provvedimento non dovrebbe essere trattato in quest'Aula.

Io vorrei approcciare il tema da un punto di vista un pochino diverso. Mi permetto, prima, di ricordare a me stesso il contenuto degli articoli 70 e 77 della Costituzione ancora in vigore, la Costituzione del 1948. L'articolo 70 recita «La funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere», cioè dalla Camera dei deputati e dal Senato della Repubblica. L'articolo 77 dice che «il Governo» che sappiamo essere titolare del potere esecutivo «non può, senza delegazione delle Camere, emanare decreti che abbiano valore di legge ordinaria», però al secondo comma è scritto: «Quando, in casi straordinari di necessità e di urgenza, il Governo adotta, sotto la sua responsabilità, provvedimenti provvisori con forza di legge, deve il giorno stesso presentarli per la conversione alle Camere». Quindi, secondo l'articolo 77, il Governo può presentare provvedimenti provvisori con forza di legge, i decreti-legge, però devono essere compresenti l'elemento della straordinarietà (quindi non può farlo di volta in volta), l'elemento della necessità (cioè non deve potersi provvedere altrimenti) e l'elemento dell'urgenza (cioè si deve provvedere immediatamente per un evento che rende necessario un intervento urgente).

Voglio aggiungere che, nella legge che regola il funzionamento della Presidenza del Consiglio, la n. 400 del 1988, è stabilito che, secondo quanto previsto implicitamente dall'articolo 77 della Carta, i decreti-legge debbano contenere misure di immediata applicazione, perché sono urgenti e necessarie, e il loro contenuto deve essere specifico, omogeneo e rispondente al titolo.

Adesso, stiamo analizzando la costituzionalità del decreto-legge n. 210 del 2015: esso ha le caratteristiche previste? Non le ha, perché non è omogeneo, non tratta di norme che sono urgenti e non tratta di norme necessarie. In pratica, il decreto-legge milleproroghe - perché questo è un decreto milleproroghe, cioè fa parte di una categoria di decreti-legge che ogni anno ci allietano - sposta in avanti termini che altre norme di legge avevano previsto e questo si ripete ogni anno. Questo genera, in chi quelle leggi deve applicarle o in base a quelle leggi deve regolarsi, una aspettativa comprensibile o addirittura la certezza che quel termine sarà spostato anche quell'anno. Penso, ad esempio, all'ennesima proroga dei termini per l'adeguamento al Sistema informatico di controllo della tracciabilità dei rifiuti al 31 dicembre 2016. Regole con termini fissati, che di anno in anno si vedono spostare, e poi ancora e ancora.

Questa impostazione ha fatto ritenere che l'elemento di omogeneità in questo tipo di decreti sia il fine, ovvero il prorogare. Questo argomento è già piuttosto debole, però noi sappiamo - come tutti i colleghi hanno evidenziato - che il decreto-legge in esame, per le modifiche apportate dalla Camera, che, tra l'altro, hanno aumentato le norme di proroga in maniera macroscopica, portandole da 50 a oltre 70, contiene anche norme completamente nuove che non introducono proroghe. Mi riferisco, per esempio, alla sanzione nei confronti dei partiti e dei movimenti politici che non ottemperano alla trasmissione degli atti relativi al loro finanziamento (200.000 euro), norma che non è omogenea rispetto al provvedimento neanche nelle finalità.

A questo punto, cos'è da prendere in considerazione? In primo luogo, il fatto che questo tipo di norma rende impossibile una pianificazione dell'attività delle pubbliche amministrazioni, che devono applicare norme i cui termini cambiano in continuazione; in secondo luogo, il fatto che questo tipo di norma svuota di significato il ruolo del Parlamento, perché fa sì che il Governo emani nuove norme con forza di legge e le imponga al Parlamento per il tramite della maggioranza che lo sostiene, evitando un'analisi approfondita da parte dell'organo costituzionale, che è, o quantomeno

dovrebbe essere, titolare della funzione legislativa, funzione di cui il Governo si appropria indebitamente.

Ne consegue che quello che il Governo ha impostato e imposto nella legge di revisione della Costituzione altro non è che una sorta di cristallizzazione di uno stato - che pian piano è stato determinato, fissato e sedimentato - di svuotamento del potere deliberativo e di controllo delle Camere elettive a vantaggio di un Esecutivo, che in questo modo sfugge a qualsiasi controllo.

È questo il motivo per cui, colleghi, noi chiediamo di non passare all'esame di questo provvedimento: perché sarebbe un'ulteriore certificazione della inutilità del Parlamento, con un cedimento al Governo di un potere che si è già arrogato e vuole in modo definitivo. *(Applausi dal Gruppo Misto-SEL).*

PRESIDENTE. Ha chiesto di intervenire il senatore Endrizzi per illustrare la questione pregiudiziale QP5. Ne ha facoltà.

ENDRIZZI (M5S). Signora Presidente, colleghi, stando a Roma ho imparato un'espressione tipica: «Ma che te lo dico a fa'?». La cito, perché questo è l'interesse che voi dimostrate per la discussione, il rispetto che avete per le Aule del Parlamento e per i cittadini, che hanno bisogno di soluzioni. Questo Governo, che si definisce a parole «del fare», si connota nei fatti come il Governo «del rimandare», «del prorogare».

Ecco cosa è successo. Circa due mesi fa, la sveglia sul mobiletto degli uffici legislativi della Presidenza del Consiglio è suonata con l'avviso: bisogna reiterare le proroghe. Così, hanno preso il testo di sei mesi prima, l'hanno aggiornato, rimesso in cantiere e oggi vi porranno la fiducia, e rimetteranno la sveglia puntata tra altri sei mesi. Questo vuol dire che il Paese è fermo. Il Paese aspetta e il Governo continua a occuparsi dei propri affari.

In questo decreto-legge, però, abbiamo dei problemi: ci sono violazioni della Carta costituzionale, violazioni anche del buonsenso.

Infatti, se lasciamo cadere continuamente i bisogni e le necessità e rinviando i provvedimenti che dovrebbero portare finalmente il cambiamento e il progresso, avremo delle conseguenze e verrà meno l'affidamento dei cittadini nella certezza del diritto.

Provate a pensare al problema degli sfratti: l'inquilino con il cappio al collo e l'angoscia di quel che succederà domani, ma anche il proprietario con il cappio al collo e l'incertezza di quello che succederà domani. Riusciamo - anzi, riuscite - a scontentare tutti.

Provate a pensare alle imprese, che dovrebbero investire e non sanno bene quale sia il quadro normativo e degli incentivi.

Provate a pensare a come vive questa situazione chi deve essere assunto da una pubblica amministrazione e magari ha un progetto di vita che viene frenato dall'inerzia del Governo.

Provate a pensare alle pubbliche amministrazioni, incentivate da questo provvedimento, che viola sostanzialmente i principi della buona amministrazione, a rimandare ciò che è loro richiesto rispetto al Patto di stabilità e rispetto agli adempimenti per migliorare i servizi e la garanzia di trasparenza ai cittadini.

Provate a pensare ai sistemi di sicurezza, dalle autoscuole alle macchine agricole, che continuamente vengono rimandati.

Abbiamo un provvedimento, che congela il tempo e ci rende dei mammut ibernati in un blocco di ghiaccio. Non voi, perché non ce ne importa molto di voi, ma il Paese, che è ridotto così.

Se avessimo avuto almeno il tempo di intervenire su questo decreto-legge, apportando modifiche, avremmo fatto come nel precedente episodio di questa saga, introducendo o quantomeno provando ad introdurre sanzioni per gli amministratori pubblici che non fanno il loro dovere. Ma vedete, la sanzione più alta, più grave e più severa deve essere in capo al Governo, perché è il Governo il primo responsabile.

Mi spiace che la stampa non sia qui numerosa ad inquadrare tutti che chiacchierano e l'interesse che dimostrano i nostri governanti. Il Governo dovrebbe essere sanzionato e la sanzione politica per questo Governo non può essere che una: noi, questa volta, diciamo basta e non procediamo all'esame di questo provvedimento.

Vede, Presidente, a questo punto dovrebbero esserci degli applausi: lo trovo scritto nel foglio che sto leggendo e forse lei, in questo momento, sta provando quella strana sensazione, detta *déjà vu*. Questa, però, non è una sensazione, perché proprio io ho pronunciato queste stesse parole, proprio

in questa Assemblea, proprio un anno fa: il 26 febbraio 2015. Anche gli applausi, quindi, dovrebbero essere replicati. *(Applausi dal Gruppo M5S)*. Grazie!

Nulla è cambiato, «il Governo del rimandare» è ancora qui, a farci vergognare di una politica per cui nulla è più stabile del provvisorio, fatta di proroghe, rinvii e ignavia.

Non si senta offeso da parte mia, signor Presidente, se ho replicato il mio discorso, perché è sconsolatamente attuale. E poi, come dicevo in principio: "Ma che ve lo dico a fa'?". *(Applausi dal Gruppo M5S)*.

PRESIDENTE. Poiché nessuno intende intervenire nella discussione, metto ai voti la questione pregiudiziale presentata, con diverse motivazioni, dalla senatrice Bernini e da altri senatori (QP1), dal senatore Divina e da altri senatori (QP2), dalla senatrice Bonfrisco e da altri senatori (QP3), dalla senatrice De Petris e da altri senatori (QP4) e dal senatore Crimi e da altri senatori (QP5).

Non è approvata.

SANTANGELO (M5S). Chiediamo la controprova.

Signora Presidente, prima di passare alla votazione di controprova chiediamo di estrarre dai dispositivi di votazione le tessere dei senatori che non siano effettivamente presenti, così come è stato fatto nelle ultime votazioni. Ci sono diverse tessere di senatori assenti.

PRESIDENTE. Ordino la chiusura delle porte e chiedo ai senatori Segretari di procedere alla verifica e all'estrazione delle tessere per cui non risultino presenti i senatori, sulla destra e sulla sinistra dell'emiciclo. Prego di collaborare con i senatori Segretari, per accelerare le operazioni. *(Commenti dal Gruppo M5S)*.

Aspettiamo che i senatori Segretari abbiano finito.

C'è una tessera tra i banchi del Governo che va rimossa; prego un assistente di estrarre quella tessera.

Procediamo alla controprova mediante procedimento elettronico.

Non è approvata.

Dichiaro aperta la discussione generale.

È iscritto a parlare il senatore Ceroni. Ne ha facoltà. *(Brusio)*.

Aspettiamo prima che vi sia il deflusso dei senatori dall'Emiciclo. Collegli, per cortesia, dobbiamo procedere alla discussione, quindi chi vuole uscire dall'Aula lo faccia rapidamente e agli altri chiedo di abbassare il tono della voce.

Prego, senatore Ceroni.

CERONI (FI-PdL XVII). Signora Presidente, signor Vice Ministro, onorevole Sottosegretario, onorevoli colleghi, esattamente due anni fa questo Governo si insediava - il mio amico Marco Marin dice «abusivamente» ed a ragione - alla guida del nostro Paese, promettendo di mettere in ordine i conti pubblici, la ripresa economica, il calo della disoccupazione e la semplificazione.

A distanza di due anni, le condizioni del Paese sono drammaticamente peggiorate; il pareggio di bilancio è stato spostato al 2018, il debito pubblico è aumentato di 100 miliardi di euro, contenuti grazie anche alle alchimie contabili, dato che a novembre era di 2.211 miliardi e come abbia fatto, in un mese, a scendere di 40 miliardi è difficile da comprendere.

La politica economica adottata è stata fallimentare. Continuano a chiudere le aziende, gli imprenditori si suicidano, cresce la disoccupazione giovanile e la disoccupazione in generale. Unica nota di rilievo è la distribuzione di 80 euro a categorie ben selezionate per finalità elettorali, ma in *deficit*.

Viviamo una crescita sterile, nonostante il cambio favorevole euro-dollaro e il costo favorevole del petrolio; gli investimenti sono pressoché assenti, pure per ricerca e innovazione; le clausole di salvaguardia, rinviate, attendono dietro l'angolo, come una mannaia, per colpire i cittadini già vessati da tante tasse.

Richiami e critiche arrivano da ogni parte. L'OCSE ha rivisto al ribasso la crescita per il 2016. La Corte dei conti ha svelato la vostra fasulla *spending review*: invece di tagliare gli sprechi veri, avete solo ridotto i servizi per la collettività, e, oltretutto, la spesa corrente è aumentata di 52 miliardi rispetto all'anno precedente. La Commissione europea vi ha umiliato: non riconosce in voi un serio interlocutore, ma vi imputa solo un approccio approssimativo senza alcuna proposta concreta, oltre ai toni rissosi, *slogan* e propaganda.

Presidenza della vice presidente FEDELI

(ore 18,21)

(Segue CERONI). Presto sarete costretti ad una correzione di conti pubblici di 3, 6 o 9 miliardi, molto più probabile visto che la crescita potrebbe fermarsi all'1 per cento, come stima oggi Unimpresa. Unimpresa dice che questo comporterebbe un intervento volto a contenere l'impatto negativo sulle finanze dello Stato. Dovranno essere aumentate le tasse oppure bisognerebbe sperare in un'improbabile revisione della spesa pubblica.

Oggi proponete l'ennesimo decreto-legge e chiedete l'ennesima fiducia su un provvedimento che posticipa interventi e confonde tutti.

Questo provvedimento, come è stato già detto e ho ripetuto poc'anzi, è incostituzionale. La Corte costituzionale già nel 2012 aveva dettato i criteri e disciplinato la costituzionalità di un decreto-legge. È chiaro che questo Governo si mostra, come sempre, irresponsabile e superficiale. In questo provvedimento c'è di tutto e il contrario di tutto.

Si richiamano norme che si rifanno ad altre norme, perdendosi in un labirinto legislativo; prorogate termini di vario genere e rinviare l'applicazione di norme che non hanno ancora trovato attuazione e che avrebbero dovuto avere effetto immediato, definitivo e risolutivo.

Slitta il termine per la gestione associata delle funzioni fondamentali da parte dei piccoli Comuni stabilito con il decreto-legge n. 78 del 2010. Prorogate i termini per adeguare la normativa antincendio di strutture recettive e per la messa in sicurezza dell'edilizia scolastica.

Onorevole Vice Ministro, è proprio nell'edilizia scolastica che dimostrate tutta la vostra incapacità. Possibile che al Ministero delle infrastrutture non ci sia un Sottosegretario che voglia affrontare l'emergenza della messa in sicurezza degli edifici scolastici? Voi qui prorogate termini di provvedimenti che addirittura risalgono alle delibere CIPE n. 32 del 2010 e n. 6 del 2012. Spostate il termine al 2016, ma sono interventi programmati nel 2010. Addirittura spostate interventi - quelli finanziati con i mutui della Banca europea per gli investimenti (BEI) - di cui all'articolo 10 del decreto-legge n. 104 del 12 settembre 2013. Siamo veramente all'assurdo!

Nell'edilizia scolastica, il cui inserimento tra le priorità è stato un vanto del Presidente del Consiglio appena insediato, quando in questa Aula ha rappresentato la necessità di intervenire nelle scuole, perché lì si formano le generazioni del futuro, siamo completamente impantanati e andiamo avanti di proroga in proroga.

Il processo telematico viene ancora congelato. Ricompaiono le solite marchette locali per Bagnoli, per i commissari dell'emergenza rifiuti in Campania e della Terra dei fuochi, per le ferrovie del Sud-Est.

Presidenza della vice presidente LANZILLOTTA

(ore 18,25)

(Segue CERONI). Slitta ancora il termine per l'adeguamento della tracciabilità dei rifiuti (SISTRI) e per i grandi impianti di combustibili che devono adeguarsi ai nuovi limiti di emissione.

È disatteso un atto di legge richiesto fin dal 2010 per contrastare gli abusi nel settore dei taxi e delle licenze di noleggio con conducente.

Addirittura, modificate impegni presi poche settimane fa, nella legge di stabilità. Come mai, invece, non avete nemmeno provato a prorogare l'attuazione del *bail-in* bancario, per garantire protezione ai risparmiatori e al sistema creditizio italiano? È palese: vi mostrate forti coi deboli e vi inginocchiate ai più forti.

Potremmo continuare per ore. Sarete ricordati solo per la vostra mancanza di strategia, per l'incapacità di realizzare o risolvere anche solo piccole questioni. Non avete proprio una visione del futuro.

Seguendo il senso del provvedimento in esame, state solo prorogando la vostra esistenza, mantenendo le vostre cattive abitudini contro le regole, contro il buon senso, in spregio ai cittadini, alle finanze del Paese e al Parlamento.

Gli italiani devono tornare al voto e poter scegliere da chi vogliono essere governati e sulla base di quale programma. Quello che è avvenuto nel 2011, infatti, oggi è chiaro agli occhi di tutti.

Per queste ragioni, il nostro giudizio su questo provvedimento è fortemente negativo. Il nostro è un «no» contro questo Governo è contro il suo modo di legiferare, che va contro le reali necessità del Paese. (*Applausi dal Gruppo FI-PdL XVII*).

PRESIDENTE. È iscritta a parlare la senatrice Granaiola. Ne ha facoltà.

GRANAIOLA (PD). Signora Presidente, colleghi, come ogni anno, quando si arriva ad esaminare il decreto-legge di proroga termini, il dibattito si accende sull'omogeneità delle materie contenute, sull'eventuale estraneità e sull'opportunità o meno di certe decisioni.

Mi sembra che, questa volta, la maggior parte degli interventi regolatori di natura temporale siano davvero mirati alla necessità d'intervenire con urgenza sulla scadenza di termini il cui decorso sarebbe stato dannoso per questioni ritenute molto rilevanti sia dal Governo che dal Parlamento.

Purtroppo, nell'attuazione delle leggi possono emergere criticità che richiedono tempi più lunghi rispetto a quelli inizialmente previsti dalla legge. A volte, però, è difficile comprendere perché certi tempi si dilatino a dismisura, dando luogo a reiterate proroghe che creano inevitabili disagi e ulteriore confusione.

Mi limiterò quindi ad evidenziare due questioni che mi stanno particolarmente a cuore. La prima, riguarda il comma 1 dell'articolo 6, che proroga dal 26 febbraio al 26 dicembre 2016, la validità dei certificati di addestramento in materia di pronto soccorso e di assistenza medica per i lavoratori marittimi, rilasciati da oltre cinque anni in base alla disciplina in vigore prima del decreto legislativo n. 71 del 2015.

Tale proroga si rende necessaria perché non sono ancora stabilite le modalità di conversione dei suddetti certificati. Questo ha creato, e sta creando, non poche difficoltà alla gente di mare, perché i centri di addestramento che svolgono i corsi di formazione e di aggiornamento non hanno ricevuto i nuovi programmi e specialmente crea problemi a chi è già in possesso del certificato rilasciato dal Ministero della salute secondo gli *standard* IMO STCW, in quanto non sa cosa deve fare: un corso di *refresh* o un corso nuovo. Sono usciti i nuovi sistemi multiparametrici, come i defibrillatori di nuova generazione, per i quali sarebbe davvero importante una formazione aggiornata. Tra l'altro, sia i corsi base che quelli avanzati (i *medical care*) per i lavoratori marittimi che hanno la responsabilità del presidio dei farmaci, del registro degli stupefacenti, dei consumi dei medicinali a bordo sono a pagamento e vanno - quando va bene - dai 300-400 euro per i corsi base ai 600-800 euro per quelli avanzati. Capite bene che, specialmente per i marittimi che non hanno ancora trovato un imbarco - e cominciano ad essere tanti, ahimè - tali costi possono essere molto pesanti. Se poi i corsi dovessero essere ripetuti perché quelli fatti sono superati, sarebbe davvero grave. Per cui, concorda sulla proroga, purché sia seguita da un provvedimento del Ministero della salute che indichi al più presto le modalità di conversione dei certificati di addestramento rilasciati in base alla normativa previgente e che sia adottato un decreto interministeriale che disciplini i contenuti dei corsi di pronto soccorso per il personale navigante marittimo.

Credo che i lavoratori marittimi in questo Paese abbiano già tanti problemi causati dal decreto ministeriale n. 121 del 2005 e dal decreto legislativo n. 136 del 2011, tutt'ora in vigore nonostante il decreto legislativo n. 71 del 2015 abbia introdotto la conversione dei titoli professionali acquisiti con il diploma in semplici abilitazioni. Il decreto legislativo n. 71 prevede altresì il declassamento per coloro che, nei cinque anni di validità del certificato di abilitazione, non hanno svolto le funzioni per cui il certificato è stato rilasciato e che dovrebbero riprendere gli studi per riottenere la qualifica conseguita con il diploma.

Suscita inoltre qualche perplessità il contenuto dell'articolo 10, nei commi da 7 a 7-*quater*, sulla riorganizzazione della Croce Rossa italiana. Sono ormai passati più di tre anni dalla riforma di cui al decreto legislativo 28 settembre 2012, n. 178, e credo siano ormai maturati i tempi perché il riordino venga completato. Quello che più mi preoccupa è il comma 7-*ter*, che concede la proroga per le percentuali di riduzione del finanziamento, mentre non mi risulta che, da parte dell'ente, siano stati fatti un lavoro di riordino ed un *check-up* della situazione degli immobili e della loro gestione. Si tratta - è bene ricordarlo - di ben 1.045 fabbricati e 413 terreni dislocati in tutte le

Regioni d'Italia (in prevalenza Toscana, Lombardia e Liguria), molti dei quali versano in situazione di degrado ed abbandono.

Quindi, capisco che le proroghe contenute nell'articolo 10 si siano rese necessarie per le difficili e complicate dinamiche di privatizzazione dell'ente, ma dopo più di tre anni e numerosi atti di sindacato ispettivo, credo sia davvero arrivato il momento di concludere e capire quale sarà la definitiva collocazione del personale civile e militare. E soprattutto, è arrivato il momento di un inventario dei beni immobili di proprietà, o comunque in uso alla Croce Rossa, e di capire qual è stata la loro gestione nell'ultimo triennio e se c'è un piano di dismissione. Infatti, mi risulta vi sia stato un aumento incontrollato del *deficit* di bilancio, con conseguenti ripercussioni sulla qualità dei servizi resi ai cittadini anche dai comitati locali.

La proroga in esame è quindi necessaria, ma con l'augurio davvero che possa essere l'ultima. *(Applausi dal Gruppo PD)*.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Consiglio. Ne ha facoltà.

CONSIGLIO (LN-Aut). Signora Presidente, già durante la discussione sulle questioni pregiudiziali è stato detto che il provvedimento in esame ha la capacità di mettere insieme le pere con le mele e, addirittura, mischiare l'olio con l'acqua.

Come sempre succede, il decreto-legge in esame è di fatto un provvedimento *omnibus*, niente affatto rispettando il carattere di omogeneità previsto dalla legge 23 agosto 1988, n. 400, che stabilisce che i decreti-legge devono contenere misure di immediata applicazione e che il loro contenuto deve essere specifico, omogeneo e corrispondente al titolo.

Il decreto-legge in esame si compone di 13 articoli che alla Camera dei deputati sono stati blindati, poco discussi e messi in condizione di non nuocere al sistema, limitandosi a portare avanti quello che la politica probabilmente non è stata in grado di affrontare seriamente. Si è quindi cercato di inserire misure che tenessero conto del funzionamento e dell'organizzazione delle pubbliche amministrazioni con riferimento alle infrastrutture, ai trasporti, alle questioni alimentari e forestali e, addirittura, alla materia sanitaria. Praticamente, qualcosa di omogeneo! Probabilmente in questo decreto-legge il Governo ha cercato di rendere omogenea solamente la necessità di assicurare l'efficienza e l'efficacia dell'azione delle diverse amministrazioni interessate.

È stato anche interessante cercare di capire in che termini è avvenuta l'introduzione di alcuni elementi che non avrebbero assolutamente nulla a che fare con le proroghe. Praticamente, all'interno di questo decreto-legge sono stati addirittura inseriti alcuni elementi nuovi come il rimborso elettorale con lo stanziamento di risorse per quelle Province che, tra le altre cose, sono state abolite. Anche in questo caso si tratta di una aberrazione per la spesa pubblica. Poi c'è la questione del direttore generale per il grande progetto di Pompei, che magari potenzialmente vedrà anche crollare qualche muro ma che è stato inserito in questo decreto-legge. Sono state inserite addirittura norme senza copertura, e questo la dice lunga sull'incapacità di governare, ma d'altronde avete posto la questione di fiducia e dunque è andato tutto in cavalleria.

Spero anche, signor Presidente, che non vengano prorogate le norme contenute in quelle 24 *slide* che il Presidente del Consiglio ci ha propinato riguardo ai festeggiamenti per i due anni del suo Governo. Qualcuno, nell'intervento precedente al mio, ha ritenuto che quel Governo sia stato e sia tuttora abusivo. Praticamente è stata prodotta una *slide* ogni mese. Speriamo che i risultati di questi due anni non vengano prorogati anche per i prossimi ventiquattro mesi, salvo andare alle elezioni, come noi speriamo, un po' prima.

Il Presidente del Consiglio ha affermato che la disoccupazione è calata all'11,4 per cento: una balla colossale che, tra le altre cose, ci è costata circa 11 miliardi per creare poco più di 100.000 posti di lavoro, per i quali, tra l'altro, non si ha alcuna prova che la decontribuzione affidata al *jobs act* abbia inciso favorevolmente. Dovrà passare probabilmente ancora qualche anno per vedere quanto effettivamente abbia inciso quella legge.

A gennaio la cassa integrazione è tornata a salire e spero che anche questa non venga prorogata e che il Governo metta in campo azioni serie e concrete in un piano industriale credibile. Infatti, se si ragionasse in termini positivi per un piano industriale e per un piano dell'energia credo che non vi sarebbe bisogno di prorogare la cassa integrazione ma forse è più facile prorogare quest'ultima che mettere mano alle questioni economiche.

Si è parlato anche della disoccupazione dei giovani, scesa al 37,9 per cento, un dato che non tiene conto dei giovani che non studiano e non cercano più lavoro, quindi anche questo, signori, è un dato alquanto falso.

Altra questione è la palla che riguarda il PIL, passato da meno 1,9 per cento a più 0,8. Gli ultimi dati dell'OSCE sono drammatici e l'intervento di Draghi è stimato nello 0,3 per cento di PIL. Il petrolio ai minimi ha fatto la sua parte e la restante parte l'ha fatta l'euro debole per gran parte dell'anno, incentivando le esportazioni. Condizioni queste, signor Presidente, la cui assenza avrebbe condotto ad un tracollo economico senza pari, altro che ripresa! L'Italia sembra andare verso l'inevitabile mancato rispetto della riduzione del debito a partire dal 2017.

Altro tema delicato è quello dell'immigrazione. Anche in questo caso, signor Presidente, si continua a prorogare, anzi, a procrastinare più che a prorogare questo incredibile problema. L'Italia chiede all'Europa l'emissione di eurobond per fare fronte agli oneri finanziari: spese enormi che non siamo in grado di affrontare.

La crescita del 2015 è stata molto inferiore rispetto alle previsioni. Solo lo 0,6 per cento. Dovremmo avere uno *spread* probabilmente a 500 o 600. Ricordo quando Berlusconi è stato costretto a dimettersi e le notizie di questi giorni sulle intercettazioni la dicono lunga e raccontano molto bene come sono andate le cose.

Il Documento di economia e finanza che il Governo presenterà in aprile terrà conto ufficialmente di un peggioramento anche rispetto alle previsioni per l'anno in corso e quindi aprirà la strada ad una manovra correttiva di 3-5 miliardi. Il 2017 è tutto da vedere. Ne vedremo delle belle, ma c'è già da coprire un conto da 17 miliardi in aumento di IVA e accise previsto dalle clausole di salvaguardia. O pensate di prorogare anche questi? Ma anche mettendo da parte i conti pubblici, l'Italia di Renzi non sembra avere cambiato verso rispetto ai *partner* europei, compresi quelli storicamente più vicini.

L'anno scorso l'Italia è cresciuta dello 0,6 per cento, contro il 3,2 per cento della Spagna e l'1 per cento della Francia. Il bel Paese non ha cambiato verso nemmeno sul debito, quasi il 133 per cento del PIL, contro una media europea dell'87,2 per cento. C'è qualche segno positivo sulla disoccupazione, ma il tasso di occupazione resta molto basso, così come la produttività del lavoro, che ci vede in fondo alla classifica dell'Unione europea. Si tratta di statistiche da Paese povero, signora Presidente, e sono tre o quattro anni che continuiamo a prorogare anche queste.

Spero di non dover più assistere ad un'eventuale proroga dello scempio economico delle consulenze della ministra Madia, nei prossimi due anni; le consulenze esterne si sono moltiplicate, alla faccia della *spending review*. Siamo passati da una spesa di 737 milioni ad 1 miliardo e 197 milioni: 453 milioni di euro sottratti a questioni ben più importanti. Possibile, signora Presidente, che tra i nostri tre milioni di dipendenti statali e pubblici non vi sia qualcuno esperto, in grado di supportare tecnicamente la Ministra, che più volte ha dato la sensazione di non conoscere bene neppure lei le proprie leggi? Qualcuno ha paventato che forse un consulente in questo caso, anche pagato bene, sarebbe importante.

Mi chiedo come sia possibile vantarsi e sbandierare in tutta Europa successi su riforme che sono state solo parzialmente realizzate e i cui risultati si vedranno nell'arco dei prossimi tre o quattro anni (se si vedranno). Mi chiedo soprattutto come sia mai possibile collegare la riforma costituzionale, cioè lo scempio della Costituzione che avete fatto (tra l'altro ancora non definitivamente approvata ed oggetto delle forche caudine del *referendum* di ottobre), con una ventilata ripresa. Parlate di un'Italia rimessa in moto, quando tutti gli indici economici sono assolutamente negativi.

Vorrei cospargere, signora Presidente, il mio intervento di sale grosso, ma non vorrei che ciò fosse inteso come qualcosa di troppo dolce per questa maggioranza. In questo provvedimento, trattandosi di un decreto-legge *omnibus*, inserite anche la proroga dei mille sogni, la cui realizzazione, due anni or sono, il neo Presidente del Consiglio ha garantito agli italiani. Adesso nel libro dei sogni si inaugurerà anche la Salerno-Reggio Calabria, modello Cetto La Qualunque (quando inaugurerò il ponte sullo Stretto alla fine del film). Tutti possono fare così il Presidente del Consiglio, signora Presidente. E ci provo anch'io; tra l'altro, Consiglio lo sono, mi manca solamente il Presidente. (*Applausi dal Gruppo LN-Aut*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Falanga. Ne ha facoltà.

FALANGA (AL-A). Signora Presidente, colleghi, l'espressione "decreto milleproroghe" è stata coniata dalla stampa. I giornalisti chiamano decreto milleproroghe quel decreto-legge che viene emanato dal Governo ogni anno per intervenire su una serie di provvedimenti già adottati, al fine di prorogare i termini di attuazione di norme già approvate. Questa accezione del decreto milleproroghe è indubbiamente un'accezione giornalistica, sì, ma che in ogni caso accompagna questi provvedimenti con una scarsa considerazione di bontà, nel senso che il termine "milleproroghe" è ormai divenuto un qualcosa di denigratorio.

Questo provvedimento non reca 1.000 proroghe: sono circa 150 e molte di esse sono state introdotte in sede di lavori in Commissione già alla Camera, dove ognuno ha inserito una norma che andava a regolamentare una determinata questione.

Abbiamo per esempio l'articolo 1, che interviene in materia di pubblica amministrazione ed in particolare di assunzioni a tempo indeterminato in alcuni comparti dello Stato come sicurezza, difesa, Corpo nazionale dei vigili del fuoco. Viene poi prorogato il termine temporaneo dei segretari comunali da parte del Dipartimento della funzione pubblica. Il comma 4 interviene in tema di programmazione (una programmazione molto lunga) del reclutamento del personale universitario. Vi sono anche interventi sull'ordinamento militare al comma 8, mentre il comma 9 reca proroga dei contratti di lavoro a tempo determinato per le Province e le Città metropolitane. Poi, come se non bastasse, il comma 10-*quater* integra l'articolo 14, comma 14, del decreto-legge n. 6 del 1998 in tema di specifici interventi urgenti per le zone terremotate delle Regioni Marche ed Umbria e altre zone colpite da eventi calamitosi. Quindi, dal 1998 noi proroghiamo interventi in favore di queste zone.

L'articolo 2 interviene completamente in un altro settore, cioè nell'ambito della obbligatorietà della firma digitale nel processo amministrativo. Il successivo comma 2-*ter* interviene sulla riforma dell'ordinamento professionale, individuando requisiti diversi da quelli già previsti dalla norma che abbiamo licenziato poco tempo fa per l'iscrizione da parte degli avvocati all'albo per il patrocinio dinanzi alla giurisdizione superiore.

Non mancano poi interventi di interesse del Ministero del lavoro, con norme che vanno a modificare, a integrare, a prorogare leggi emanate nell'ambito di tale comparto. C'è una proroga per il triennio 2016-2018 di un finanziamento di 500.000 euro per il funzionamento del Museo tattile statale «Omero». Abbiamo anche il Ministero della salute, che giustamente si chiede come mai non gli spetti nulla. Pertanto, il provvedimento reca anche norme per il Ministero della salute che vanno a regolamentare o comunque a prorogare termini in tema di organizzazione del Servizio sanitario nazionale. Ovviamente non mancano le infrastrutture e i trasporti (non potevamo fare torto a tale comparto), quindi l'articolo 7 è intervenuto a soddisfare anche esigenze in quella direzione. Anche il procedimento esecutivo di Equitalia va rivisitato, i termini vanno rivisti e tali misure vengono inserite ancora in questo provvedimento. Vi è poi qualche piccola proroga di cariche di qualche commissario sparso qua e là per il territorio nazionale.

Noi del Gruppo AL-A abbiamo votato contro le questioni pregiudiziali di costituzionalità, perché ormai il tema della eterogeneità della materia, pur sacralmente affermato nella nostra Carta costituzionale, si può ritenere superato. Non ho infatti difficoltà ad ammettere che provvedimenti come questi, giunti oggi al nostro esame, già sono stati portati all'esame delle Assemblee parlamentari da altre forze politiche e in particolare dal centrodestra. Ritengo pertanto che ormai la questione della discontinuità, della eterogeneità delle materie trattate non sia più costituzionalmente rilevante e che per la ormai consolidata prassi parlamentare, peraltro con il nulla osta in sede di promulgazione da parte del Presidente della Repubblica, questo aspetto sia abbondantemente superato. Tuttavia, alla fine, votiamo contro il provvedimento proprio per la eterogeneità delle materie trattate; non perché abbiamo un rilievo di rango costituzionale, ma semplicemente perché, per quanto io mi sia impegnato a leggere queste norme, che peraltro hanno richiami con altre disposizioni di legge, è stato un lavoro di una complessità enorme. Sfido qualunque senatore di quest'Aula a sostenere che, letto questo decreto, possa esprimere un giudizio, positivo o negativo, un voto, favorevole o contrario, con la consapevolezza di sapere che cosa sta votando.

Il decreto-legge in esame è talmente tanto ricco di riferimenti, di vario genere, da interessare le materie più disparate. Se parliamo di sanità, il nostro senatore D'Anna capirebbe subito di cosa stiamo parlando; se parliamo di processo amministrativo, modestamente potrei forse comprendere io; poi ci sono i militari, i vigili del fuoco, i segretari comunali. Signori, ma come è possibile esprimere un voto convinto su un provvedimento del genere?

Peraltro, devo anche notare che inserire la proroga del finanziamento per quel tale museo mi dà tanto il sapore di un provvedimento che, in qualche modo, è un'occasione per i più attenti e forse i meno distratti - o, vogliamo dire, i più furbi - di inserire la norma che in questo decreto-legge può dare soddisfazione ad una determinata parte o a determinati settori.

Questo modo di legiferare è sbagliato perché, nel momento in cui si va a intervenire, ad esempio, sull'ordinamento forense (provvedimento da noi licenziato poco tempo fa), noi ammettiamo di aver licenziato un provvedimento sbagliato, tant'è che lo correggiamo. Allora o noi, quando legiferiamo, siamo attenti e riflettiamo bene sulle norme che andiamo a produrre, oppure che cosa facciamo? Questo è un decreto-legge correttivo, che va a correggere una determinata norma, perché ci siamo resi conto che, in sede di applicazione, quella norma era sbagliata. Forse un'attenzione maggiore non ci farebbe ricorrere a uno strumento legislativo che, anche giornalmisticamente, viene denigrato.

Stesso discorso vale per i decreti attuativi. Noi, con la legge delega, fissiamo dei termini - ovviamente perché lo dobbiamo fare, per renderla costituzionale - e quando il relativo Ministro e il Governo adottano un determinato decreto attuativo, lo devono fare nel termine previsto; devono sapere quando il tribunale amministrativo o il Consiglio di Stato sono pronti ad organizzarsi per recepire l'obbligatorietà della firma digitale. Perché si rinvia? Perché non si è pronti: ma si poteva prevedere che non saremmo stati pronti. Allora vi è un ritardo nell'emanare i decreti attuativi da parte del Governo. Si ritarda e, quindi, si proroga. Ci sono correzioni. Questo è il decreto milleproroghe: è un decreto-legge correttivo di errori recenti e passati ed è un decreto-legge che proroga i termini perché non si è fatto in tempo a fare ciò che si doveva fare.

Peraltro, quando si legge un provvedimento del genere, qualsiasi operatore del diritto - e pensate ad un cittadino non esperto di materie giuridiche - si ritrova con un provvedimento che, credetemi, è assolutamente incomprensibile. Vorrei essere io innanzi tutto a capire per dare un contributo affinché anche gli italiani possano capire ciò che produciamo in quest'Aula.

PRESIDENTE. Concluda, senatore.

FALANGA (AL-A). A causa di questa eterogeneità, non di rango costituzionale, non per ragioni di incostituzionalità, ma per ragioni diverse (proprio di comprensione del provvedimento), non ho difficoltà a dire che ho compreso poco, e quando non capisco non sono mai d'accordo, ragion per cui noi di AL-A daremo un voto contrario. *(Applausi dal Gruppo AL-A)*.

PRESIDENTE. È iscritta a parlare la senatrice Blundo. Ne ha facoltà.

BLUNDO (M5S). Signora Presidente, ancora una volta stiamo esaminando il decreto-legge noto come decreto milleproroghe, che di tutti i provvedimenti d'urgenza che contengono varie materie forse è veramente il peggiore. Tra l'altro, ci è stato impedito di poter presentare e discutere emendamenti perché si continua a voler agire non solo con qualunquismo, con pressapochismo, con una generalizzazione di provvedimenti, ma si vuole continuare ad agire anche con l'imposizione del voto di fiducia, che impedisce a questo Parlamento di poter ragionare serenamente sui provvedimenti e di poterli in qualche modo contenere, evitando gli aspetti più negativi.

Il decreto milleproroghe che ci accingiamo a votare - ovviamente il mio Gruppo è contrario - contiene una serie di proroghe che si rivelano essere poco attendibili.

Mi preme porre all'attenzione di quest'Assemblea innanzi tutto la questione degli ingenti fondi che vengono versati e che continueranno ad essere versati per Gran Sasso Science Institute. Il signor Renzi ieri era anche presente a L'Aquila per questa realtà, ma noi non abbiamo avuto fino ad ora alcuna chiarezza su come vengono investiti ed utilizzati questi fondi. Non c'è nessuna trasparenza rispetto a questo ammontare ingente di risorse - si parla di centinaia di milioni di euro - rispetto al quale sembra non esserci un ritorno che dimostri l'utilità di questa destinazione di fondi. D'altra parte, così come per Gran Sasso Science Institute ci sono diverse altre destinazioni di fondi che vengono prorogate. Invece, quello che poteva essere utile, forse l'unico aspetto per il quale questo milleproroghe poteva avere un'utilità, era la proroga di almeno un anno dei termini entro cui fare entrare in vigore le norme dannose introdotte sulla scuola pubblica.

Come Movimento 5 Stelle avevamo chiesto di sospendere tutti i punti critici della legge 13 luglio 2015, n. 107, cosiddetta buona scuola. Avevamo chiesto di prorogare i termini per l'entrata in vigore degli ambiti territoriali, della chiamata diretta dei presidi, dei comitati di valutazione. Abbiamo chiesto la proroga di un anno perché questi interventi, previsti all'interno della buona scuola, non hanno neppure una chiara indicazione. Abbiamo chiesto di prorogare anche i termini

per l'entrata in vigore del limite dei trentasei mesi per le supplenze, perché qui si va a intervenire su quello che invece doveva essere un piano più strutturato e più aderente ai bisogni e alle caratteristiche della nostra istruzione.

PRESIDENTE. La invito a concludere, senatrice Blundo.

BLUNDO (M5S). Concludo, signora Presidente.

Il provvedimento in esame sarebbe potuto essere utile, questa volta, per prendere una pausa di riflessione, invece di millantare ulteriori interventi di ascolto del corpo docente e del mondo della scuola. Sarebbe potuto essere questo il momento utile per interrompere qualcosa di sbagliato, che è già stato fatto. Invece ci portate alla votazione di fiducia, inserendo altre cose, che di fatto non sono positive, né risolutive per il Paese. *(Applausi dal Gruppo M5S)*.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Uras. Ne ha facoltà.

URAS (Misto-SEL). Signora Presidente, non voglio neppure cominciare un discorso sugli elementi di incostituzionalità contenuti nel provvedimento in esame, perché mi pare del tutto inutile. Peraltro abbiamo già votato e, come al solito, il Senato ha risolto il problema con un'alzata di mano. Ho sempre nutrito qualche dubbio sulla possibilità di dirimere questioni di costituzionalità o incostituzionalità per alzata di mano, perché l'analisi dovrebbe essere più di merito e il merito non si decide per alzata di mano.

Mi voglio però soffermare sul fatto che viene emanato un provvedimento, che dovrebbe avere un carattere d'urgenza assoluta e che deve risolvere problemi pratici - come, ad esempio, la proroga della validità di un intervento, di un finanziamento o di una gestione - e dalla Camera dei deputati esso viene arricchito con settanta norme, che non hanno carattere di proroga, ma che al contrario introducono elementi di regolazione di materie e di questioni estranee al documento originario. Questa modalità di legiferare produce un effetto nella nostra pubblica amministrazione, che come è noto ha una difficoltà oggettiva, anche per il fatto di essere elefantia, a prendere atto delle innovazioni normative, essendo peraltro in gran parte investita, come responsabile, dell'attuazione di quelle norme. Così facciamo confusione e facciamo anche un'altra cosa, che suggerisco sia oggetto della riflessione dei due rami del Parlamento e, soprattutto, del Governo che dispone. Nella selva delle disposizioni approvate attraverso provvedimenti di questo tipo - i milleproroghe: una cosa dalle dimensioni esorbitanti - occultiamo delle disposizioni riguardanti la vita dei cittadini, di cui i cittadini stessi non potranno mai neppure conoscere l'esistenza, perché introdotte all'interno di un provvedimento infestato da vicende come queste.

Badate, non vengono regolate questioni di poco conto: penso ad esempio alle gestioni commissariali, che costituiscono uno dei capitoli che puntualmente deve essere prorogato. Ci sono infatti commissari che proroghiamo ormai da anni e anni. Badate che proroghiamo anche commissariamenti straordinari, nati per gestire delle emergenze, che poi durano per anni: non voglio dire per decenni, anche se sarei curioso di andare a spigolare, in maniera più approfondita, intorno a queste disposizioni. Noi interveniamo per prorogare i commissariamenti emergenziali, quindi per la gestione di situazioni di emergenza, quando ormai l'emergenza non esiste più: esiste una ordinarietà dell'emergenza che fa diventare ordinario quel problema e che quindi richiama una responsabilità gestionale ordinaria in capo agli enti locali piuttosto che in capo ad uffici dell'amministrazione pubblica, della Regione o dello Stato.

Noi siamo artefici di questi pasticci che richiedono un atto di coraggio. Lo dico a chi, come me, ma anche come voi e come loro, si definisce riformista, cioè vuole riformare una realtà che non va bene. E una delle cose che non vanno bene è proprio questa: noi viviamo di proroghe e, prorogando gli interventi, vuol dire che stiamo mantenendo in vita, non attraverso questo provvedimento ma attraverso il nostro comportamento, vicende che invece dovrebbero trovare definitiva soluzione. Si tratta cioè di vicende che hanno bisogno di un tempo stabilito entro il quale il problema che volevano affrontare deve essere risolto.

Noi invece abbiamo il milleproroghe; l'anno prossimo ne avremo 1.100; può darsi che tra due o tre anni, qui non più ma alla Camera, magari saranno 1.500 o 2.000. Noi non possiamo più rinviare la soluzione dei problemi di questo Paese. E poiché in questo provvedimento c'è un atteggiamento di sistematico rinvio della soluzione dei problemi di questo Paese, l'obiettivo che si deve porre prima di tutto il Governo è di cancellare dal vocabolario legislativo il cosiddetto decreto milleproroghe: il

milleproroghe non deve esistere più. E se prima erano 1.000 le proroghe di cui avevamo bisogno, l'anno prossimo devono essere 500, l'anno più avanti 250, e fra tre o quattro anni ci deve essere la cancellazione formale e sostanziale del provvedimento. Non si deve fare più un provvedimento di questo genere a fine anno per prorogare termini, perché avremo acquisito così la capacità di valutare anche l'entità, la consistenza e il tempo dell'intervento per risolvere i problemi che il nostro Paese ha di fronte.

È in questo senso che trovo veramente disgustoso questo provvedimento. Lo reputavo disgustoso quando c'erano Governi di centrodestra e lo reputo tale oggi. L'ho reputato disgustoso quando c'erano Governi puri di centrosinistra. È una cosa intollerabile. Noi dobbiamo imparare a gestire le nostre questioni, quelle che attengono al funzionamento della nostra pubblica amministrazione e ai problemi che abbiamo di fronte, come quello dei rifiuti, per dirne uno, che ha richiesto commissariamenti straordinari.

Se noi riteniamo che la questione dei rifiuti in una Regione del Mezzogiorno, ad esempio la Campania piuttosto che Napoli città, deve durare cinque anni, facciamo un programma di cinque anni serio. Anziché prorogare ogni anno, diciamo al commissario (che magari non definiamo straordinario, ma ordinario) che deve pensare a quel problema per i prossimi cinque anni. Invece no, poiché siamo ottimisti, in tre mesi deve risolvere il problema; alla fine dell'anno ci accorgiamo che i tre mesi sono passati e il problema è ancora lì, allora facciamo la proroga di un anno. Arriva la fine di quell'anno e ci accorgiamo che quel problema era un po' più complesso e aveva bisogno di due anni e più, quindi lo proroghiamo di un altro anno e così via imbrogliando noi stessi e i cittadini. A queste cose bisogna porre fine. È questa la riforma: essere consapevoli delle difficoltà che abbiamo di fronte e sapere che gli interventi che dobbiamo mettere in campo hanno la necessità di un respiro diverso. Non diamo l'impressione ai nostri cittadini che abbiamo trovato la soluzione e siamo geni perché la facciamo in tre mesi, quando poi facciamo proroghe di dieci anni. Siamo sinceri con noi stessi e con quelli che amministrano, perché abbiamo bisogno di recuperare credibilità.

Quando si cancellerà questo provvedimento definitivamente, penso che avremo recuperato buona parte della credibilità che abbiamo perso negli ultimi anni. *(Applausi della senatrice Mussini)*.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Gualdani. Ne ha facoltà.

GUALDANI *(AP (NCD-UDC))*. Signora Presidente, onorevoli colleghi, giungiamo all'approvazione di un provvedimento ricco di contenuti necessari per il Paese dopo un passaggio veloce nelle Commissioni di merito al Senato.

Il Gruppo Area Popolare voterà a favore della conversione di questo decreto-legge. Si tratta di un intervento legislativo necessario da tanti anni e da diverse legislature per sistemare, migliorare e dare continuità a disposizioni normative esistenti.

Entrando nel merito del provvedimento, le diverse disposizioni si pongono in continuità con numerosi provvedimenti già adottati dal Governo attuale e mirano a prorogare termini o scadenze la cui rilevanza necessita una posticipazione nel tempo.

Nel provvedimento ci sono alcuni temi cari al Gruppo che rappresenta. Mi riferisco alla norma che dispone, con riferimento ai contratti di appalto relativi a lavori affidati a seguito di gare bandite o di altra procedura di affidamento avviata successivamente alla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge n. 192 del 2014 e fino al 31 luglio 2016, di elevare al 20 per cento dell'importo contrattuale l'anticipazione del prezzo all'appaltatore.

Sempre in materia di infrastrutture, sono da accogliere positivamente le proroghe in materia di requisiti tecnici ed economici per la partecipazione a gare d'appalto e lavori pubblici, con le modifiche al codice dei contratti pubblici (decreto legislativo n. 163 del 2006). Viene inoltre prorogata al 1° gennaio 2017 l'entrata in vigore della norma sulla pubblicazione telematica di avvisi e bandi di gara.

Molto importante appare, infine, l'attenzione riservata al tema dell'edilizia scolastica, che è un settore da non trascurare assolutamente e su cui bisogna investire risorse tecniche ed economiche. Il decreto-legge, giustamente, differisce al 30 aprile 2016 il termine entro cui gli enti beneficiari dei finanziamenti previsti da alcuni programmi di edilizia scolastica devono provvedere alla trasmissione al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (MIT) delle aggiudicazioni provvisorie dei relativi lavori, pena la revoca dei finanziamenti medesimi. Infine, si prevede che le strutture adibite a servizi scolastici debbano adeguarsi alle vigenti disposizioni legislative e regolamentari in

materia di prevenzione degli incendi entro sei mesi dall'adozione del decreto ministeriale previsto dal decreto-legge n. 104 del 2013 e, comunque, non oltre il 31 dicembre 2016.

Sempre in materia di edilizia, è positiva la norma, contenuta nell'articolo 2-*quater*, che proroga per il 2016 l'esenzione da pagamento del contributo di licenziamento per casi specifici, quali i licenziamenti effettuati in conseguenza di cambi di appalto e l'interruzione di rapporto di lavoro a tempo indeterminato nel settore delle costruzioni edili per completamento delle attività e chiusura del cantiere.

Un altro settore che deve essere sostenuto e sviluppato, in quanto fondamentale e trainante per l'economia del nostro Paese, è quello del turismo. In materia, viene prorogato al 30 giugno 2016 il termine per la delimitazione dei distretti turistici per rilanciare l'offerta turistica da parte delle Regioni. I distretti sono importanti per favorire il rilancio dell'offerta turistica e il miglioramento dell'organizzazione dei servizi, consentendo alle imprese che lavorano nel settore di godere di maggiori opportunità di investimento, accesso al credito e semplificazione burocratica. Inoltre, è stata prorogata di un anno, fino al 31 dicembre 2016, l'entrata in vigore del sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (SISTRI), continuandosi ad applicare nel frattempo gli adempimenti e gli obblighi attuali.

Perlopiù sono state dimezzate le sanzioni concernenti l'omissione dell'iscrizione al SISTRI e del pagamento del contributo per l'iscrizione stessa. Questa riduzione, che vale fino al 31 dicembre 2016, non potrà estendersi comunque oltre al momento in cui il nuovo sistema SISTRI entrerà in piena operatività. D'altro canto, era prevedibile intervenisse una ulteriore proroga per questo sistema informatico di controllo della tracciabilità dei rifiuti, dal momento che tale sistema non è mai partito dalla sua teorica entrata in vigore.

Con riguardo alla pubblica amministrazione, il decreto-legge in esame prevede la proroga al 31 dicembre 2016 del termine per le assunzioni di personale a tempo indeterminato relative alle cessazioni verificatesi negli ultimi anni, nel rispetto dei vincoli previsti dal *turnover*, da parte delle amministrazioni dello Stato, agenzie, enti pubblici non economici, inclusi i Corpi di polizia, il Corpo nazionale dei vigili del fuoco, università statali e degli enti di ricerca nell'ambito dei limiti di spesa previsti dalla legislazione vigente.

Sono sicuramente necessarie le proroghe relative alle disposizioni di contrasto al terrorismo: in particolare, l'articolo 4-*ter* proroga di un anno (fino 31 gennaio 2017) il termine entro il quale il Presidente del Consiglio può richiedere all'autorità giudiziaria che i direttori del Dipartimento delle Informazioni per la sicurezza siano autorizzati ai colloqui con detenuti e internati, per acquisire informazioni utili a prevenire atti con finalità terroristica di matrice internazionale. L'articolo 4-*quater*, invece, consente di conservare per altri sei mesi i dati telefonici e telematici detenuti dagli operatori dei servizi di telecomunicazione quando le conservazioni sono finalizzate all'accertamento e alla repressione dei reati di grave allarme sociale e di terrorismo.

Sempre in materia di sicurezza, si dispone la proroga al 2016 dei limiti massimi stabiliti per il 2015 sulle ore aggiuntive da pagare come straordinarie, al fine di consentire il pagamento dei compensi per lavoro straordinario ai Corpi di polizia (Polizia di Stato, Carabinieri, Polizia penitenziaria, Guardia di finanza, Corpo forestale dello Stato), in attesa del decreto che definisca i medesimi limiti per il 2016.

Ricordo poi che l'articolo 6 proroga di un anno (al 1° gennaio 2017) la revisione del sistema di remunerazione della filiera distributiva del farmaco e sono prorogate, invece, fino al 30 settembre le attuali tariffe massime per l'assistenza ambulatoriale, mentre quelle ospedaliere restano valide fino al 31 dicembre 2016. Di primaria rilevanza tra le altre è anche la proroga al 30 giugno 2016 della possibilità dei Comuni di avvalersi di Equitalia per l'accertamento, la liquidazione e la riscossione dei tributi locali.

Infine, positiva è l'attenzione dedicata ai territori che devono fronteggiare situazioni di emergenza. L'articolo 11, infatti, proroga alcune disposizioni di vantaggio per favorire gli interventi di ripristino dei territori colpiti da fenomeni atmosferici eccezionali negli ultimi anni. Le zone colpite da emergenze atmosferiche sono Sardegna, Emilia Romagna, Lombardia e Veneto.

Inoltre, il comma 3-*ter* detta disposizioni finalizzate a garantire lo svolgimento di attività di supporto tecnico ed amministrativo alla Regione Campania per l'attuazione degli interventi di smaltimento dei rifiuti in deposito nei diversi siti della Regione Campania risalenti al periodo emergenziale 2000/2009. Infine, il comma 3-*quinqies* detta disposizioni finalizzate a consentire la prosecuzione degli interventi di bonifica dei siti inquinati nella terra dei fuochi: viene prorogata di sette mesi, fino al 31 luglio 2016, la gestione commissariale per la messa in sicurezza e bonifica delle aree campane di Giugliano e dei Laghetti di Castelvoturno.

Da questa analisi si evince come il provvedimento sia ricco di norme che garantiscono la sopravvivenza o la ripresa di settori essenziali del Paese. Certamente tutto è perfezionabile e un vaglio delle Commissioni di merito in Senato avrebbe consentito un testo ancora più ricco e puntuale. Ritengo, comunque, che il milleproroghe di quest'anno sia, nei limiti del possibile, più asciutto, meno confuso e meglio strutturato per argomenti, con proroghe più puntuali, e senza norme di carattere strutturale.

Consideriamo il provvedimento un buon punto di partenza che Area Popolare voterà convintamente e cercherà di arricchire in chiave migliorativa nei futuri provvedimenti che vedranno le Camere del Parlamento affrontare questioni spinose ma vitali per la spinta riformatrice del Paese, dalla scuola alla concorrenza. (*Applausi dal Gruppo AP (NCD-UDC). Congratulazioni*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Endrizzi. Ne ha facoltà.

ENDRIZZI (M5S). Signora Presidente, dico per le persone che ci seguono da casa, visto che in Aula c'è il deserto, che il cosiddetto provvedimento milleproroghe è un impegno assunto con i cittadini e non rispettato. Su questo tradimento il Governo lucra due volte: la prima volta quando, con una legge, finge di combattere il problema e si ingrazia una parte dell'opinione pubblica e la seconda volta quando, con il rinvio della legge, corteggia chi da quel problema ci guadagna.

Nel decreto-legge in esame troviamo un regalino fatto agli editori dopo quello dei 100 milioni di euro, che verranno presi dai proventi del canone RAI e destinati ai giornali.

Proviamo a visualizzare la sequenza: nell'aprile 2014 Matteo Renzi, nella sala stampa di Palazzo Chigi, annuncia con le sue *slide* il famoso *bonus* da 80 euro e le relative coperture. Una di queste *slide* recitava - l'uso del verbo recitare non è casuale - la fine dei bandi di gara sui giornali, che dal 2015 sarebbero dovuti essere solo *online*. Bene, perché da siffatta misura sarebbe derivato un risparmio pari a 120 milioni di euro l'anno. Immaginate la reazione di De Benedetti, titolare della tessera n. 1 del Partito Democratico ed editore del gruppo editoriale «L'Espresso».

Come risultato, nel giugno 2014, appena dopo le elezioni europee, *mister* 41 per cento cala l'emendamentino con cui dice che si è scherzato e ci si penserà in seguito, così rinviando. Un anno dopo, nel giugno 2015, viene presentato in Senato un altro emendamentino, firmato dai relatori (uno del Partito Democratico e uno di Forza Italia), al nuovo codice degli appalti. Cosa provano a fare? Tentano di cancellare l'obbligo di pubblicizzare solo *on line* i bandi di gara introdotto l'anno prima. L'emendamento prima passa, ma poi nell'ottobre 2015 viene bocciato. Ci hanno provato, ma è andata male.

Arriviamo così al 30 dicembre 2015, con la presentazione del provvedimento milleproroghe, che stiamo adesso discutendo. Si tratta dell'ennesimo provvedimento milleproroghe. Indovinate cosa vi inseriscono? Viene prevista la proroga per l'entrata in vigore dell'obbligo di pubblicità legale *on line*. Tradotto per chi ci ascolta, vuol dire che gli editori continueranno ad incassare quei 120 milioni di euro, mentre il debito pubblico aumenta.

Non contenti, avete prorogato anche l'obbligo di passaggio al sistema di tracciabilità digitale di vendite e rese dei giornali. Ciò vuol dire che quel che i giornali vendono realmente, che dovrebbe essere tenuto in considerazione ai fini del calcolo dei contributi all'editoria, non viene ammodernato e reso tracciabile.

A ciò va aggiunto il caso Equitalia, in quanto è stato posticipato il termine entro il quale gli enti locali dovranno rinunciare ad avvalersi degli strozzini legalizzati a danno dei cittadini, forse perché nessuno di voi ha mai provato cosa si sente quando arriva a casa la cartella che ti annuncia che dovrai sottrarre dei soldi, già limitati, destinati alla famiglia per saldare debiti che aumentano a dismisura senza una logica ed una proporzione. Se solo conoscesti quello che si prova, non avresti avuto il coraggio di allungare la vita a questa Agenzia, accorciandola automaticamente alla piccola e media impresa e agli imprenditori, che a volte non ce la fanno non solo ad andare avanti con l'impresa, ma anche a tenersi in vita. Sto parlando di quella piccola e media impresa cui noi versiamo ciò che reputiamo di non meritare - e nessuno dovrebbe meritarselo - in termini di privilegio, ma che non ha mai visto restituito un centesimo dalle vostre tasche.

Signora Presidente, sono solo esempi. Si sta facendo la stessa cosa con i lavori socialmente utili in Calabria e con i vigili del fuoco, che vengono dirottati al servizio della Presidenza del Consiglio, ma i cui stipendi continuano a gravare sul bilancio del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, che non ha mezzi e personale per intervenire nelle emergenze.

Un altro scempio sarebbe successo a vantaggio delle centrali inquinanti con un regalo da 25 milioni soprattutto al gruppo Marcegaglia, che però è stato sventato.

Su questo provvedimento il Governo si accinge a porre la fiducia. Non ho parlato delle poche norme che potevano anche avere un senso, perché il Governo ci serve continuamente, non a noi parlamentari ma a noi cittadini, ministri con le mosche dentro sulle quali si pone la fiducia. Allora vuol dire che non hai fame? No, signori, questa è una vergogna. È un insulto ai cittadini onesti che vogliono una politica che prende un impegno e lo mantiene, vogliono una politica che faccia leggi certe che non vengano continuamente rimescolate in una polenta rancida.

Sulla questione fiducia interverranno i miei colleghi. Io dico semplicemente che dobbiamo cambiare rotta veramente, con i fatti, e non cambiare solo il vento con le parole. *(Applausi dal Gruppo M5S)*.

SCHIFANI *(AP (NCD-UDC))*. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

SCHIFANI *(AP (NCD-UDC))*. Signora Presidente, vorrei fare una richiesta, se i colleghi sono d'accordo.

Abbiamo convocato i Gruppi congiunti del nostro partito per le ore 19,30 per discutere del tema caldo delle unioni civili, e di questo è stata data notizia attraverso agenzie di stampa da alcune ore. Mi permetto, quindi, di chiedere se è possibile la sospensione anticipata della seduta, posto che la discussione generale volge al termine, per proseguire regolarmente con i nostri lavori nella giornata di domani.

PRESIDENTE. La Presidenza prende atto della sua richiesta. Normalmente le richieste avanzate per esigenze dei Gruppi su temi particolarmente delicati sono accolte. E, quindi, se non si fanno osservazioni, rinvio il seguito della discussione del disegno di legge in titolo ad altra seduta.

(Omissis...)

PRESIDENTE. Il Senato tornerà a riunirsi in seduta pubblica domani, mercoledì 24 febbraio, alle ore 9,30, con il seguente ordine del giorno:

(Vedi ordine del giorno)

La seduta è tolta *(ore 19,41)*.

Allegato A

DISEGNO DI LEGGE

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 dicembre 2015, n. 210, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative (2237)

PROPOSTE DI QUESTIONE PREGIUDIZIALE

QP1

BERNINI, MALAN, FAZZONE, MANDELLI, BOCCARDI, CERONI, D'ALI'

Respinta (*)

Il Senato,

in sede di discussione del disegno di legge AS 2237, recante «Proroga di termini previsti da disposizioni legislative»,

premesso che:

il decreto-legge in esame è diventato da diversi anni una consuetudine del Parlamento che rappresenta un pessimo esempio di tecnica legislativa;

il ricorso sistematico ad un decreto-legge contenente una pluralità di proroghe in numerosi ambiti - non a caso da sempre definito «mille-proroghe» - rende l'esame delle specifiche proposte del tutto privo di giustificazione, con riferimento ai presupposti della necessità e dell'urgenza chiaramente sanciti dall'articolo 77 della Costituzione, laddove sarebbero più opportuni e razionali interventi legislativi ordinari di modulazione delle scadenze;

tale prassi legislativa, censurata numerose volte dalla Corte Costituzionale, continua a mortificare, depauperandolo, il ruolo del Parlamento, in aperto contrasto con il dettato dell'articolo 70 della Costituzione che attribuisce alle Camere l'esercizio della funzione legislativa;

lo stesso risulta altresì caratterizzato da un contenuto disorganico ed eterogeneo, ponendosi in contrasto con quanto stabilito dalla Costituzione in materia di decretazione d'urgenza;

il rilievo del criterio di omogeneità nel contenuto costituisce uno dei perni fondamentali sui quali la Corte Costituzionale ha fondato i percorsi argomentativi legati alla verifica del rispetto degli indispensabili requisiti di straordinaria necessità e urgenza richiesti dall'articolo 77 della Costituzione per la legittima adozione dei decreti-legge. In particolare, con la sentenza n. 22 del 2012, la Corte costituzionale ha ritenuto *tout court* illegittimo il decreto-legge qualora il suo contenuto non rispetti il vincolo della omogeneità, vincolo esplicitato dall'articolo 15, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400;

come si legge nella sentenza, infatti, quest'ultima disposizione, là dove prescrive che il contenuto del decreto-legge «deve essere specifico, omogeneo e corrispondente al titolo» - pur non avendo, in sé e per sé, rango costituzionale, e non potendo quindi assurgere a parametro di legittimità in un giudizio davanti alla Corte - costituisce esplicitazione della ratio implicita nel secondo comma dell'articolo 77 della Costituzione, il quale impone il collegamento dell'intero decreto-legge al caso straordinario di necessità e urgenza, che ha indotto il Governo ad avvalersi dell'eccezionale potere di esercitare la funzione legislativa senza previa delegazione da parte del Parlamento;

il perpetuarsi di deroghe alle procedure ordinarie di predisposizione di provvedimenti normativi, che hanno assunto nel corso della presente legislatura la forma di decretazione d'urgenza, attraverso la continua e reiterata composizione di decreti «*omnibus*», oltre a rappresentare un'alterazione degli equilibri istituzionali riconducibili al rapporto tra Governo e Parlamento, determinano una evidente lesione delle prerogative parlamentari nell'esercizio della funzione legislativa, che si accompagna spesso all'eccessivo - e ormai sistematico - ricorso all'apposizione della questione di fiducia;

entrando nel merito delle disposizioni, si tratta chiaramente di proroghe di termini relativi a un ampio e disomogeneo ventaglio di materie, negli ambiti più svariati: assunzioni nella pubblica amministrazione, procedure di competenza del Ministro dell'interno e del Ministero della difesa, giustizia amministrativa, proroghe in materie di competenza del Ministero del lavoro, distretti turistici, prestazioni di assistenza ospedaliera, settore dell'istruzione, edilizia scolastica, infrastrutture e trasporti, ambiente, politiche agricole, proroga di termini in materia economico-finanziaria e relativi a interventi emergenziali, in un elenco lunghissimo ed eterogeneo che cela una serie di inadempimenti ed è sintomatico dei ritardi da parte delle amministrazioni che devono dare seguito a disposizioni di legge, e probabilmente norme sbagliate e inattuabili, che nulla hanno a che vedere con i necessari processi di razionalizzazione dell'azione legislativa e amministrativa;

tra le modifiche apportate nel corso dell'esame alla Camera, si evidenziano disposizioni relative a: modalità di reclutamento dei dirigenti di I fascia; reclutamento del personale universitario; riconoscimento del valore militare; contratti di lavoro a tempo determinato per il personale delle province; modifica del termine per le prime elezioni dei Presidenti di provincia e dei consigli provinciali; graduatorie ad esaurimento del personale docente; fondi pensione; ricercatori a tempo determinato; processo amministrativo digitale; sezioni distaccate insulari di tribunale; giudici di pace; contributo di licenziamento, contratti di solidarietà e riduzione di orario di lavoro privato; incroci proprietari giornali-TV; gare per la distribuzione del gas; finanziamento dell'emittenza radiotelevisiva locale; Scuola sperimentale di dottorato internazionale Gran Sasso Science Institute (GSSI); bilanci degli enti locali; rendiconti dei partiti; riparto del fondo sperimentale di riequilibrio; proroga del mandato COCER; enti locali in stato di dissesto finanziario; prevenzione del terrorismo internazionale; grande progetto Pompei; fabbisogno sanitario standard; Museo tattile Omero; anticipazione del prezzo dell'appaltatore; risorse per infrastrutture scolastiche, protezione civile, dissesto idrogeologico e cultura; Commissario della ferrovia Napoli-Bari e Ferrovie Sud Est; norme tecniche delle dighe di ritenuta; revisione delle macchine agricole; fondo per acquisto e riqualificazione dei mezzi del trasporto pubblico locale; operatività delle disposizioni in materia di riscossione delle entrate locali da parte di Equitalia; commissioni censuarie; incentivi per progetti di efficienza energetica; detraibilità dell'IVA per gli organismi di formazione professionale; federalismo demaniale; Croce Rossa Italiana; split payment per l'IVA; limiti di lavoro straordinario dei corpi di polizia; disposizioni di carattere emergenziale;

considerato che:

appare scontato che l'aspettativa del decreto «mille proroghe», anzi la certezza della sua emanazione con cadenza sistematica, in quanto prassi ormai consolidata, costituisca un fortissimo disincentivo per la pubblica amministrazione ad adempiere ai suoi doveri e agli atti dovuti, in quanto facilmente sanabili ad ogni fine d'anno, senza che essa incorra, tra l'altro, a differenza del cittadino e del contribuente, in nessuna sanzione e senza alcuna seria individuazione delle responsabilità dei ritardi;

per stessa ammissione della relatrice alla Camera, on. Gasparini, « ... il decreto-legge porta con sé l'idea di ritardi nell'attuazione di leggi e della non omogeneità dei temi che vengono affrontati. In realtà, il titolo di questo provvedimento, nello specifico "proroga di termini previsti da disposizioni legislative", è più configurabile come un'ovvia necessità di fare manutenzione alle leggi che nella fase di attuazione richiedono aggiustamenti per raggiungere più efficacemente gli obiettivi previsti Alcune sono comunque, oggettivamente, proroghe determinate dal ritardo nell'attuazione di provvedimenti legislativi, ma va sottolineato che più di un terzo delle proroghe proposte nel provvedimento sono direttamente ascrivibili all'esigenza di fare manutenzione alle leggi, tema che, a mio avviso, dovrà essere affrontato nel quadro della riforma del procedimento legislativo a seguire la riforma costituzionale. Infatti, dall'esame di questo atto, emergono chiaramente le proroghe che si sono rese necessarie in attesa di poter modificare una legge che, nell'attuazione, si è dimostrata non coerente con l'obiettivo. E oggi - lo sappiamo - cambiare una legge richiede oggettivamente tempi e modalità molto complessi e lunghi ... » (Res. Seduta 8 febbraio 2016);

è evidente quindi che il provvedimento interviene a disciplinare una pluralità di ambiti materiali i quali difficilmente possono considerarsi avvinti da quel nesso oggettivo o funzionale e richiesto dalla Corte Costituzionale - tra le altre, con la sentenza n. 22 del 2012 - affinché il contenuto di un provvedimento d'urgenza possa ragionevolmente considerarsi unitario. In tali termini, i contenuti normativi del decreto-legge in esame confliggono con le regole giuridiche, anche di rango costituzionale, che presiedono alla redazione dei provvedimenti d'urgenza;

molti dei casi di proroga di termini contemplati nel provvedimento in oggetto sono assolutamente privi dei requisiti di necessità e urgenza, oltretutto «straordinari», come previsto dal secondo comma dell'articolo 77 della Costituzione. Ne è un esempio evidente la disposizione (di cui all'articolo 7, comma 7) che differisce al 1° gennaio 2017 l'entrata in vigore delle disposizioni che eliminano l'obbligo di pubblicazione degli avvisi e bandi sui quotidiani. Si tratta di una norma di assoluto buon senso e finalizzata al risparmio, di cui il Governo decide di rinviare l'entrata in vigore con una motivazione alquanto irragionevole, ovvero, come spiegato nella relazione tecnica che accompagna il provvedimento, il fatto che «il ricorso alla pubblicità di tipo informatico nei siti della pubblica amministrazione potrebbe non garantire il rispetto dei principi di trasparenza, legalità e contrasto della corruzione», escludendo pertanto in maniera esplicita i requisiti di necessità e urgenza richiesti;

emerge, pertanto, come alcune scelte non abbiano alcuna attinenza con esigenze indifferibili ed urgenti, ma piuttosto con altre valutazioni, anche di tipo politico, e pertanto assolutamente non

rientranti, nell'ambito della decretazione d'urgenza secondo i principi stabiliti dal dettato costituzionale;

in primis, l'articolo 1, al comma 10, prevede l'utilizzo da parte della regione Calabria di propri fondi per procedure di stabilizzazione di personale cui sono interessati i comuni della regione, con disapplicazione della sanzione in caso di mancato rispetto, per l'anno 2015, del patto di stabilità interno e dell'indicatore dei tempi medi nei pagamenti, per consentire la prosecuzione dei rapporti di lavoro a tempo determinato già sottoscritti;

sempre l'articolo 1, al comma 10-*bis*, dispone, anzitutto, che la validità delle graduatorie ad esaurimento (GaE) del personale docente sia prorogata dall'a.s. 2016/2017 all'a.s. 2018/2019 - termine considerato ampio rispetto alle comuni deleghe legislative -, nonché parrebbe suscettibile di approfondimento se si tratti di un termine di «aggiornamento» (come figura nel testo della disposizione) o di un termine di validità. La previsione sembrerebbe finalizzata a facilitare la pianificazione dei posti da bandire nel concorso previsto dalla L. 107/2015 (c.d. La Buona Scuola), le cui assunzioni dovrebbero avvenire negli a.s. 2016/2017, 2017/2018, 2018/2019. In caso affermativo perderebbe i caratteri di necessità ed urgenza previsti dall'istituto del decreto legge;

ancora, il testo prevede in materia di processo amministrativo digitale, una proroga di sei mesi del termine di decorrenza dell'obbligo della sottoscrizione di tutti gli atti e provvedimenti con firma digitale. L'articolo 2 prevede, inoltre, sempre in materia di processo telematico, un periodo di sperimentazione, presso i tribunali amministrativi regionali e il Consiglio di Stato, delle nuove disposizioni introdotte dall'emanando decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di cui al codice del processo amministrativo; in tal caso, il Governo non si limita a disporre una semplice proroga, ma introduce nel testo una nuova disposizione, ponendosi in conflitto con il contenuto proprio del decreto richiamato nel titolo, ovvero la sola «proroga di termini previsti da disposizioni legislative», in contrasto altresì con le prescrizioni di cui all'articolo 15, comma 3, della legge 23 agosto n. 400 del 1988 secondo cui i decreti-legge «devono contenere misure di immediata applicazione e il loro contenuto deve essere specifico, omogeneo e corrispondente al titolo»;

all'articolo 2-*quater*, altresì, le disposizioni non introducono alcuna proroga di termini, in quanto prevedono che per i contratti di solidarietà «difensivi» stipulati prima dell'entrata in vigore del D.Lgs. n. 148/2015 (decreto di riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro) e le cui istanze di integrazione salariale siano state presentate entro la stessa data, l'ammontare del trattamento di integrazione salariale sia aumentato, per il solo anno 2016, per una durata massima di 12 mesi, nella misura del 10% della retribuzione persa a seguito della riduzione di orario, fino a concorrenza dell'importo massimo complessivo di 50 milioni di euro;

all'articolo 4, le disposizioni di cui al:

- comma 1-*quater*, non introducono alcuna proroga di termini, in quanto stabiliscono che ai partiti e ai movimenti politici che non ottemperano all'obbligo di trasmissione del rendiconto ed i relativi allegati unitamente al giudizio espresso dalla società di revisione sul rendiconto ed il verbale di approvazione dello stesso, nei termini previsti, la Commissione di garanzia applichi la sanzione amministrativa di euro 200.000;

- comma 6-*bis*, non introducono alcuna proroga di termini, laddove indicano quali disposizioni di legge devono essere applicate nell'anno 2016 per la determinazione dei trasferimenti erariali non oggetto di fiscalizzazione, corrisposti dal Ministero dell'interno in favore delle province appartenenti alla Regione Sicilia e alla Regione Sardegna;

all'articolo 5, il comma 1-*bis* non prevede alcuna proroga di termini, in quanto: le disposizioni che concernono lo svolgimento delle funzioni del Direttore generale del Grande Progetto Pompei e della struttura di supporto incrementano da euro 100.000 a euro 500.000 - per ciascuno degli anni 2017, 2018 e 2019 - il limite massimo di spesa, sempre a valere sulle risorse disponibili sul bilancio della Soprintendenza;

ancora, l'articolo 10, ai commi da 2-*ter* a 2-*sexies*, definisce il regime di detraibilità dell'IVA in relazione alle attività svolte dagli organismi di formazione professionale che percepiscono contributi pubblici. In particolare il comma 2-*ter*, reca una norma di interpretazione autentica dell'articolo 19, comma 2, primo periodo del DPR n. 633 del 1972, volta a chiarire che - in relazione alle attività formative svolte dai predetti organismi - l'IVA assolta sull'acquisto di beni e servizi è detraibile purché i beni e servizi acquistati con tali contributi siano utilizzati per l'effettuazione di operazioni imponibili IVA ovvero che danno a loro volta diritto alla detrazione;

inoltre, sempre all'articolo 10, al comma 7-*quater* non vengono introdotte proroghe di termini. La lettera *b)* riguarda le procedure necessarie per l'erogazione dell'anticipazione di liquidità; la lettera *c)* prevede che le risorse derivanti dalle riduzioni del finanziamento previsto per l'Ente strumentale alla Croce Rossa italiana e per l'Associazione della Croce Rossa italiana sono vincolate al rimborso

dell'anticipazione di liquidità, nella misura di 6 milioni di euro annui per l'intero periodo di rimborso delle stesse anticipazioni di liquidità;

l'articolo 11-*bis* al comma 1 proroga di 60 giorni il termine per l'adozione del programma di rigenerazione urbana delle aree di rilevante interesse nazionale del comprensorio Bagnoli-Coroglio da parte del Commissario straordinario del Governo, mentre il comma 2 destina - entro 30 giorni dall'approvazione del programma di risanamento ambientale e rigenerazione urbana o di stralci di detto programma relativi ad interventi urgenti o propedeutici - le risorse residue dei fondi stanziati dal Ministero dell'ambiente per il sito di «Bagnoli-Coroglio» ed erogati al Comune di Napoli, non ancora impegnate alla data di entrata in vigore della presente disposizione, al finanziamento dei medesimi interventi, secondo gli indirizzi della cabina di regia istituita presso la Presidenza del Consiglio (di cui all'art. 33, comma 13, del citato D.L. 133/2014). Si evidenzia che si tratta dell'ennesimo intervento per Bagnoli-Coroglio che segue di poco tempo quelli già previsti dal decreto-legge n. 133 del 2014 convertito dalla legge 164 del 2014, e del decreto-legge 185 del 2015 convertito dalla legge 9 del 2016.

il provvedimento è quindi viziato dal punto di vista della legittimità costituzionale sia perché ha un contenuto disomogeneo che probabilmente comporterà interventi successivi integrativi, non soddisfacendo dunque le esigenze di chiarezza e semplificazione della legislazione, sia perché privo dei requisiti straordinari di necessità e urgenza;

vi è un aspetto ancor più inquietante che è quello della radicale trasformazione del decreto, nel corso dell'*iter*, rispetto alla sua versione iniziale, in un provvedimento *omnibus* che puntualmente diventa il veicolo per inserire e approvare un coacervo di norme senza alcun nesso, come sopra evidenziato;

è più che mai evidente come il decreto-legge sia diventato uno strumento ad incastro variabile con una utilizzazione dell'articolo 77 della Costituzione assolutamente arbitraria e intollerabile. È quanto mai doverosa una riflessione di sistema relativa alla gestione dei provvedimenti da parte del Governo nei confronti del Parlamento, delibera di non procedere all'esame del disegno di legge n. 2237.

QP2

[DIVINA](#), [ARRIGONI](#), [CALDEROLI](#), [CANDIANI](#), [CENTINAIO](#), [COMAROLI](#), [CONSIGLIO](#), [CROSIO](#), [STEFANI](#), [STUCCHI](#), [TOSATO](#), [VOLPI](#)

Respinta (*)

Il Senato,

in sede di discussione del disegno di legge AS 2237, recante «Proroga di termini previsti da disposizioni legislative»,
premesse che:

il presente decreto legge si compone di 12 articoli, contenenti proroghe di termini legislativi. Sono prorogati termini in materia di assunzioni, organizzazione e funzionamento delle pubbliche amministrazioni. Inoltre, nel decreto sono contenute proroghe concernenti alcune procedure di competenza del Ministero dell'interno, in materia di infrastrutture e trasporti, beni culturali, nel settore dell'istruzione, edilizia scolastica, in materia sanitaria, in materia ambientale, in materia di politiche agricole alimentari e forestali;

il presente decreto legge denominato mille proroghe, è adottato dal Governo, di norma con periodicità annuale, adducendo quale unica giustificazione la necessità di assicurare l'efficienza e l'efficacia dell'azione delle diverse amministrazioni interessate, ma che in realtà serve unicamente a correggere errori, compensare ritardi e mancate decisioni;

sebbene da un lato il ricorso al decreto denominato mille proroghe venga ormai considerata una prassi consolidata nel modo di operare, dall'altro lato non si può fare di quella che è una grave stortura dell'*iter* normativa una regola;

nei gangli di una serie di riferimenti normativi criptici si celano una serie di rinvii mirati all'applicazione di norme che risalgono anche a più di dieci anni fa e che nei fatti non producono quegli effetti di razionalizzazione dei costi e miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza di alcuni settori. Questo sistema reiterato di ritardo nella applicazione delle norme produce un vero e proprio inganno nei confronti dei cittadini violando il primo articolo della Carta Costituzionale che declina la Repubblica italiana nel concetto base della sovranità popolare;

è manifestamente incostituzionale utilizzare la normativa d'urgenza, ad esempio, per prorogare l'UTA l'Unità tecnico amministrativa istituita nel 2011 per il compimento, a seguito della cessazione dello stato di emergenza dei rifiuti nella regione Campania, delle attività di definizione delle situazioni debitorie e creditorie della precorsa gestione emergenziale;

inoltre, il ricorso allo strumento della proroga, nel settore sanitario, non dovrebbe essere utilizzato, poiché impatta su temi legati all'erogazione dei servizi assistenziali e ricchi di implicazioni finanziarie, particolarmente problematici appaiono, infatti, i differimenti di carattere reiterato e sistematico, soprattutto in relazione a adempimenti previsti da disposizioni risalenti nel tempo; l'eterogeneità di contenuto del presente decreto-legge contrasta apertamente con i contenuti dell'articolo 15 della legge 23 agosto 1988, n. 400, di diretta attuazione costituzionale dell'articolo 77 della Costituzione. In base alla citata disposizione, infatti i decreti-legge devono contenere misure di immediata applicazione e il loro contenuto deve essere specifico, omogeneo e corrispondente al titolo. Il decreto-legge in esame, invece, accomuna una serie di disposizioni che incidono in modo rilevante sui più disparati settori pubblici e privati; per l'ennesima volta il Governo utilizza lo strumento della normativa d'urgenza in modo improprio svuotando il Parlamento delle proprie prerogative; è un provvedimento totalmente disomogeneo, esattamente l'opposto di quello che dovrebbe essere un decreto-legge; questo provvedimento caratterizzato, inoltre dalla presenza di norme provvisorie, temporanee, sperimentali di mere proroghe, incorpora già all'origine la previsione di successivi interventi integrativi correttivi o comunque a regime che confliggono con le esigenze di stabilità, di certezza e di semplificazione della legislazione; il ricorso alla decretazione d'urgenza si configura ormai da anni come una forma di sbilanciamento e di forzatura degli equilibri dei poteri previsti dal dettato Costituzionale vigente, che ha spostato di fatto in capo al Governo ogni potere regolatorio ed imposto una compressione dei poteri legislativi delle Camere. A ciò concorre anche l'imposizione di termini temporali insufficienti per l'esame parlamentare, per l'attività emendativa da parte dei Parlamentari e l'esame con modalità che precludono un approfondimento consapevole da parte del Parlamento stesso. Il continuo e reiterato uso della decretazione d'urgenza, come normale prassi legislativa, utilizzato dall'attuale Governo e che riprende una modalità introdotta dai precedenti, e più volte censurata dai richiami del Capo dello Stato e da numerose sentenze della Corte Costituzionale, che hanno sollecitato il ripristino di un corretto percorso costituzionale, produce da un lato un vulnus all'articolo 70 della Carta costituzionale che affida la funzione legislativa collettivamente alle due Camere, e, dall'altro lato, uno svuotamento e una mortificazione del ruolo del Parlamento e dei parlamentari; il provvedimento in oggetto presenta diversi profili di criticità in ordine al rispetto dei profili di costituzionalità. L'utilizzo della normativa d'urgenza trova una giustificazione soltanto politica, infatti, il Governo utilizza il ricorso allo strumento del decreto legge solo perché un disegno di legge, avrebbe tempi per l'approvazione definitiva troppo lunghi. È palese quindi che il Governo operi nella piena consapevolezza di travalicare i limiti costituzionali solo ed esclusivamente perché incapace di trovare una maggioranza parlamentare coesa; il provvedimento in esame importa questioni rientranti nell'ambito dell'economia e del lavoro, per i quali è competente ad esprimere un parere il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (Cnel), così come previsto dall'articolo 99 della Costituzione, che lo definisce organo di consulenza delle Camere e del Governo per le materie e secondo le funzioni che gli sono attribuite dalla legge. Procedere all'esame del presente disegno di legge senza aver recepito il parere del CNEL presenta aspetti che possono far ravvisare profili di incostituzionalità manifesti; delibera di non procedere all'esame del disegno di legge n. 2237 «Conversione in legge del decreto legge 30 dicembre 2015, n. 210, recante proroga termini previsti da disposizioni legislative».

QP3

BONFRISCO, BRUNI, COMPAGNA, D'AMBROSIO LETTIERI, DI MAGGIO, LIUZZI, MILO, PERRONE, TARQUINIO, ZIZZA

Respinta (*)

Il Senato,

esaminato il disegno di legge A.S. 2237 di conversione del decreto-legge 30 dicembre 2015, n. 210, recante «Proroga di termini previsti da disposizioni legislative»;

considerato che:

già la denominazione del disegno di legge di conversione, il c.d. mille proroghe, recante, appunto, «proroga di termini previsti da disposizioni legislative», rappresenta plasticamente l'immagine tragica del nostro ordinamento.

E ciò per l'evidente ragione che i termini vengono fissati per essere rispettati, non per essere prorogati.

Ogni proroga, invece, è la confessione di un inadempimento del Governo. «Milleproroghe» significa mille inadempimenti, mille prove di ineffettività di provvedimenti normativi asseritamente urgenti, mille conferme di contrarietà alla cultura delle regole e al rispetto della Costituzione.

E come il Natale, anche quest'anno, puntualmente arriva il più classico ed il più incostituzionale dei provvedimenti adottati in via di urgenza dall'Esecutivo, il Milleproroghe appunto.

Esso, sin dal proprio titolo, rivela di per sé stesso la mancanza dei requisiti di necessità e urgenza, non potendosi certo assumere a giustificazione del ricorso alla decretazione d'urgenza il mero e infruttuoso decorso del tempo ai fini dell'applicazione di norme di legge che imponevano adempimenti alle pubbliche amministrazioni o ad altri e diversi soggetti.

Il decreto, così come pervenuto dalla Camera, si compone di dodici articoli, senza contare gli svariati *bis*, *ter* etc. etc., e contiene proroghe, talvolta solo nel *nomen iuris*, ma non negli effetti, di termini legislativi destinate a incidere in modo rilevante sui più disparati settori, sia pubblici che privati.

L'abuso della decretazione di urgenza è ormai una delle maggiori difficoltà per il mantenimento dell'equilibrio fra gli organi costituzionali, nonché per la forma di Stato, così come disegnati dalla Costituzione.

L'interferenza dell'Esecutivo sulla regolare produzione normativa di fonte parlamentare, sorretta da urgenze troppo spesso più dichiarate che reali, va ben oltre il legittimo temperamento del principio di separazione tra i poteri dello Stato.

Essa infatti, sta producendo una grave lesione della certezza del diritto nonché un elevato livello di entropia normativa, misura del disordine e dell'indifferenziazione di un sistema cui si accompagna l'alterazione della gerarchia delle fonti e la difficoltà di dare attuazione ad una legislazione alluvionale, instabile e disordinata.

Non solo, la frammentarietà e la segmentazione degli interventi legislativi urgenti, nel tempo, hanno creato e continuano pervicacemente a creare incertezza negli operatori sulle norme applicabili, *ratione temporis*, alle fatti specie disciplinate, e - ciò che più importa - creano una condizione complessiva di assoluta precarietà dell'ordito legislativo, rendendo assai difficile, anche per gli stessi operatori del diritto, individuare la normativa applicabile alle singole materie che il legislatore intendeva effettivamente invero. E con palese eterogeneità dei fini, le ripetute novellazioni della legge, attuate a mezzo della decretazione d'urgenza, provocano dubbi applicativi e perplessità ermeneutiche, esse stesse fonte di caos legislativo e di proliferazione di quello stesso contenzioso che si vuole, solo a parole, deflazionare.

In effetti, pur volendosi prescindere dal dato quantitativo del ricorso allo strumento della decretazione d'urgenza, assolutamente preoccupante appare il dato qualitativo. Affetti da gigantismo, i decreti approvati sovente esorbitano dalla normalità statistica registrata in passato; il decreto legge sta andando *contra constitutionem*, verso la sua endemica e crescente eterogeneità.

Il decreto-legge «reale» sempre più si sta allontanando da quello «ideale» che, nell'immaginario costituzionale, è un atto dal contenuto puntuale ad alto grado di efficienza, caratteristiche che gli derivano ontologicamente dall'essere la prima e più pronta reazione ad un caso straordinario che ingenera necessità ed urgenza: specificità e omogeneità sono, anzi, dovrebbero essere in *re ipsa*.

Con la sentenza n. 220 del 2013 la Corte Costituzionale (seppure pronunciandosi in ordine alla particolare fattispecie del riordino una parte del sistema delle autonomie locali) ha chiaramente asserito che «*I decreti legge traggono la loro legittimazione generale da casi straordinari e sono destinati ad operare immediatamente, allo scopo di dare risposte normative rapide a situazioni bisognose di essere regolate in modo adatto a fronteggiare le sopravvenute e urgenti necessità*».

E proprio per tale ordine di ragioni il legislatore ordinario, con norma di portata generale, ha previsto che il decreto-legge debba contenere «misure di immediata applicazione» (articolo 15, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400 «Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri»). La norma citata, pur non avendo, sul piano formale, rango costituzionale, esprime ed esplicita ciò che deve ritenersi intrinseco alla natura stessa del decreto-legge (sentenza Corte Costituzionale n. 22 del 2012) e che, in difetto, ove cioè contenesse disposizioni destinate ad avere effetti pratici differiti nel tempo, entrerebbe in contraddizione con le sue stesse premesse.

All'articolo 15, comma 3, la legge 400/1988 prescrive che i decreti legge «devono contenere misure di immediata applicazione ed il loro contenuto deve essere omogeneo e corrispondente al titolo».

Oltre all'eterogeneità di interventi, che di per sé sarebbe sufficiente a collocare il decreto in questione nell'alveo dell'ineluttabile declaratoria d'incostituzionalità, si segnalano anche una molteplicità di disposizioni che contrastano con la stessa finalità di proroga annunciata dal titolo del decreto in conversione.

Segnatamente, le disposizioni di cui all'articolo 2-*quater* non contemplano alcuna proroga di termini, bensì si limitano a prevedere che per i contratti di solidarietà difensivi, stipulati ante decreto legislativo n. 148 del 2012 e le cui istanze d'integrazione salariale siano state presentate prima dell'entrata in vigore del menzionato decreto legislativo, l'ammontare del trattamento d'integrazione sia aumentato, per l'anno 2016, per un massimo di dodici mesi, nella misura del 10 per cento della retribuzione persa per effetto della riduzione di orario, sino alla concorrenza dell'importo massimo complessivo di 50 milioni di euro. Nessuna proroga, dunque.

Analoga osservazione può essere formulata riguardo alle disposizioni di cui all'articolo 4, comma 1-*quater*.

Esse, infatti, si limitano a prevedere che la commissione di garanzia applichi una sanzione amministrativa, pari ad euro duecentomila, ai partiti ed ai movimenti politici che non trasmettano nei termini previsti il rendiconto con i relativi allegati, insieme al giudizio espresso dalla società di revisione sul rendiconto ed al verbale di approvazione dello stesso.

Ancora nessuna proroga si ravvisa nelle previsioni di cui all'4, comma 6-*bis*, che si limitano ad individuare le disposizioni applicabili, per l'anno 2016, per i trasferimenti erariali non oggetto di fiscalizzazione, corrisposti dal Ministero dell'interno in favore delle Province appartenenti alle Regioni Sicilia e Sardegna.

Del pari inattuative di proroghe sono poi le previsioni contenute nei commi da 2-*ter* a 2-*sexies* dell'articolo 10, apoditticamente rubricato «Proroga di termini in materia economica e finanziaria».

In particolare, il comma 2-*ter* è mera norma di interpretazione autentica della disposizione di cui all'articolo 19, comma 2, primo periodo, del D.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633, in tema di detraibilità dell'IVA assolta sul l'acquisto di beni e servizi da parte di organismi di formazione professionale percettori di contributi pubblici, in relazione alle attività formative svolte con tali contributi.

Con tale previsione, in sostanza, si chiarisce solo che la spettanza della detrazione è strettamente connessa agli acquisti fatti con l'ausilio dei contributi che siano utilizzati per l'effettuazione di operazioni imponibili o che danno diritto alla detrazione.

E continuando nell'elencazione, neppure il comma 7-*quater* contiene alcuna proroga di termini. Infatti la lettera a) non fa che disciplinare le procedure per l'erogazione dell'anticipazione di liquidità. La lettera c), invece, dispone che le risorse derivanti dalle riduzioni del finanziamento previsto per l'Ente strumentale alla Croce Rossa italiana e per l'Associazione della Croce Rossa italiana, ai sensi dell'articolo 8, comma 2, del decreto legislativo 28 settembre 2012, n. 178, a valere sul finanziamento del Servizio sanitario nazionale, a decorrere dall'anno di applicazione delle medesime riduzioni, sono vincolate al rimborso dell'anticipazione di liquidità di cui al comma 1 del presente articolo, nella misura di 6 milioni di euro annui per l'intero periodo di rimborso della medesima anticipazione.

Che dire, infine, della proroga, questa volta reale, contenuta nell'articolo 11-*bis*, che posticipa di sessanta giorni il termine per l'adozione, da parte del Commissario Straordinario di Governo, del programma di rigenerazione urbana delle aree di rilevante interesse nazionale del comprensorio Bagnoli - Coroglio.

Oppure della previsione di cui al comma 2 del medesimo articolo 11-*bis*, ai sensi del quale entro trenta giorni dall'approvazione del programma di risanamento ambientale e rigenerazione urbana di cui all'articolo 33 del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, o di stralci di detto programma relativi a interventi urgenti o propedeutici, le risorse residue dei fondi stanziati dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare per il sito di interesse nazionale «Bagnoli-Coroglio» ed erogati al comune di Napoli, non ancora impegnate alla data di entrata in vigore della presente disposizione, sono destinate al finanziamento dei medesimi interventi, secondo gli indirizzi della cabina di regia di cui al comma 13 del medesimo articolo 33 del decreto-legge n. 133 del 2014.

In proposito non si può sottacere che questo è l'ultimo di una lunga serie d'interventi assunti in via d'urgenza già con il lontano decreto-legge n. 133/2014, poi, a distanza di poco tempo con il decreto legge n. 185/2015 ed oggi, nuovamente, con il provvedimento in conversione.

Di fronte a questi reiterati interventi viene da pensare che, forse, problematiche tanto complesse non possono trovare nella decretazione d'urgenza adeguata risposta, specie ove tale decretazione si risolva nella dilazione di termini per l'attuazione di precedenti inadeguati interventi normativi, che neppure hanno trovato completa attuazione.

Ma, poiché lo sforzo del pensiero non pare proprio la cifra distintiva di questo Governo, temiamo che, a breve, staremo di nuovo discutendo dell'urgenza di prorogare termini già vanamente prorogati, o peggio, della necessità e dell'urgenza di intraprendere ulteriori, ma non nuove,

iniziative governative per continuare a non risolvere antichissimi problemi, delibera di non procedere all'esame del disegno di legge A.S. 2237.

QP4

DE PETRIS, URAS, PETRAGLIA, BAROZZINO, BOCCHINO, CAMPANELLA, CERVELLINI, DE CRISTOFARO

Respinta (*)

Il Senato

premessi che:

il presente decreto-legge 30 dicembre 2015, n. 210, inizialmente composto complessivamente da circa 50 diverse disposizioni di proroghe di termini legislativi è stato «arricchito» durante l'esame alla Camera dei deputati di ulteriori 70 norme di differimento termini che hanno più che raddoppiato la consistenza numerica del provvedimento in esame aggravandone il carattere estremamente disomogeneo;

le proroghe termine contenute nel decreto-legge investono numerosissimi ambiti di competenza che si caratterizza conseguentemente per un contenuto disorganico ed eterogeneo al quale mancano in numerosi casi i presupposti di necessità e urgenza così come previsti dall'articolo 77 della Costituzione e richiamati dalle sentenze della Corte costituzionale al riguardo come, in particolare, la sentenza n. 22 del 2012 laddove la Suprema Corte ritiene illegittimo il decreto-legge qualora il suo contenuto non rispetti il vincolo della omogeneità;

tale vincolo, come afferma esplicitamente la Corte stessa, è implicitamente contenuto nell'articolo 77 della Costituzione ed esplicitamente previsto dall'articolo 15 della legge 23 agosto 1988, n. 400, di diretta attuazione costituzionale del citato articolo 77 stesso della nostra Carta e, in forza di tale disposizione, infatti, i decreti-legge devono contenere misure di immediata applicazione e il loro contenuto deve essere specifico, omogeneo e corrispondente al titolo;

il presente decreto-legge, invece, accomuna in modo oltremodo confusionario una serie di disposizioni destinate a incidere in modo rilevante sui più disparati settori sia pubblici che privati, recando, peraltro, disposizioni particolarmente critiche sotto il profilo dell'impatto ambientale in questo particolare momento storico come quella relativa all'ennesima proroga dei termini per l'adeguamento al Sistri (il Sistema informatico di controllo della tracciabilità dei rifiuti) fino al 31 dicembre 2016. Il decreto-legge prevede, infatti, all'articolo 8 alcuni differimenti di termini per gli adempimenti in materia ambientale. In particolare, accanto alle proroghe del «doppio regime» del Sistri, con le quali, tra l'altro vengono dimezzate, per l'intero anno 2016, le sanzioni concernenti l'omissione dell'iscrizione al SISTRI e del pagamento del contributo per l'iscrizione stessa, spicca la proroga stabilita per i grandi impianti di combustione che soddisfano specifici requisiti stabiliti dal Testo unico ambientale (decreto legislativo n. 152 del 2006) per cui si prevede lo slittamento al 1° gennaio 2017 del termine di adeguamento per i grandi impianti di combustione, anteriori al 2006, per i quali sono state regolarmente presentate istanze di deroga, nonché, infine, la proroga al 29 febbraio 2016 dell'entrata in vigore del divieto di conferimento in discarica dei rifiuti speciali urbani con potere calorifico inferiore a 13.000 kJ/kg. Parimenti non si comprende la necessità della norma prevista dall'articolo 7, comma 11-*quater*, sempre introdotta nel corso dell'esame alla camera, che differisce al 1° gennaio 2017 l'applicazione di una misura introdotta nella recente legge di stabilità per il 2016 che istituisce un fondo finalizzato all'acquisto o noleggio di mezzi adibiti al trasporto pubblico locale e regionale diretto alla riqualificazione elettrica e all'accessibilità di persone a mobilità ridotta;

fra le numerosissime proposte emendative approvate in sede referente alla camera si segnala la norma recante l'inserimento di due commi aggiuntivi all'articolo 4 che, oltre a differire al 15 giugno 2016 il termine entro il quale i partiti sono tenuti a trasmettere alla Commissione per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti e dei movimenti politici il rendiconto e i relativi allegati per gli anni 2013 e 2014 (termini risultano scaduti rispettivamente il 30 giugno 2014 e 2015), introduce una disposizione a carattere sanzionatorio con efficacia retroattiva nei confronti dei partiti e dei movimenti politici che non ottemperano alla trasmissione degli atti pari a 200.000 euro, novellando a regime le norme relative al deposito dei rendiconti dei movimenti e dei partiti politici. Il suddetto comma 1-*ter* non contenendo alcuna proroga di termini previsti da disposizioni legislative appare con tutta evidenza inammissibile ai sensi del Regolamento del Senato della Repubblica, oltre che viziato sotto il profilo della compatibilità costituzionale alla luce della sentenza n. 22 del 2012 della Suprema Corte che si è espressa con riguardo ai cosiddetti decreti mille proroghe «che, con cadenza ormai annuale, vengono convertiti in legge dalle Camere, e [che], sebbene attengano ad ambiti materiali diversi ed eterogenei, devono obbedire alla ratio unitaria di intervenire con urgenza

sulla scadenza di termini il cui decorso sarebbe dannoso per interessi ritenuti rilevanti dal Governo e dal Parlamento, o di incidere su situazioni esistenti pur attinenti ad oggetti e materie diversi che richiedono interventi regolatori di natura temporale. Del tutto estranea a tali interventi è la disciplina «a regime» di materie o settori di materie, rispetto alle quali non può valere il medesimo presupposto della necessità temporale e che possono quindi essere oggetto del normale esercizio del potere di iniziativa legislativa, di cui all'articolo 71 della Costituzione ove le discipline estranee alla ratio unitaria del decreto presentassero, secondo il giudizio politico del Governo, profili autonomi di necessità e urgenza, le stesse ben potrebbero essere contenute in atti normativi urgenti del potere esecutivo distinti e separati. Risulta invece in contrasto con l'articolo 77 della Costituzione la commistione e la sovrapposizione, nello stesso atto normativo, di oggetti e finalità eterogenei, in ragione di presupposti, a loro volta, eterogenei. Pertanto, la necessaria omogeneità del decreto-legge, la cui interna coerenza va valutata in relazione all'apprezzamento politico, operato dal Governo e controllato dal Parlamento, del singolo caso straordinario di necessità e urgenza, deve essere osservata dalla legge di conversione;

il presente decreto-legge presenta, altresì, disposizioni di proroga di termini in materia di appalti, cui se ne affiancano altre riguardanti in particolare l'edilizia scolastica con riferimento all'articolo 7 in forza delle quali appare addirittura differito al 31 dicembre 2016 il termine di attuazione delle vigenti disposizioni legislative e regolamentari in materia di prevenzione incendi nonostante, proprio in materia di antincendio, come ben evidenziato dalla stampa nazionale, la scuola italiana vive in una situazione di emergenza cronica, tanto è vero che secondo l'ultimo rapporto dell'associazione *Save the Children* il cinquantaquattro per cento degli istituti scolastici non rispetterebbe neanche la normativa attualmente vigente, mentre per l'associazione Legambiente la percentuale di strutture prive di certificato di prevenzione salirebbe addirittura al sessanta per cento;

il presente decreto-legge spazia, inoltre, dalle proroghe di termini in materia di piccoli comuni a quelle sulle autocertificazioni dei cittadini non europei, dalle proroghe in materia di salvamento acquatico a quelle sul processo telematico, dalle proroghe in materia di istituzione di distretti turistici a quelle relative alle funzioni di Equitalia, laddove si rinvia al 30 giugno 2016 la possibilità dei Comuni di avvalersene per l'accertamento, la liquidazione e la riscossione dei tributi locali. Sotto tale ultimo profilo si evidenzia come il primo provvedimento risalgia al 2011 e come tra una proroga e l'altra il Governo abbia lasciato scadere il termine per esercitare la delega per il riordino della disciplina della riscossione delle entrate degli enti locali. La nuova proroga prevista dal presente decreto-legge è concessa «al fine di favorire il compiuto, ordinato ed efficace riordino della disciplina delle attività di gestione e riscossione delle entrate dei Comuni», ma appare del tutto dubbio che entro il 30 giugno 2016 si possa pervenire al suddetto riordino;

si tratta, con tutta evidenza, di un coacervo di norme che dimostrano non solo un uso improprio e arbitrario dello strumento della decretazione d'urgenza, ma anche la prova provata dell'incapacità assoluta da parte dell'attuale Esecutivo di dirigere in modo efficace ed efficiente la macchina amministrativa dello Stato, di assicurare il buon andamento della pubblica amministrazione nel rispetto di quanto previsto dall'articolo 97 della Carta Costituzionale e conseguentemente di rispondere in modo puntuale alle istanze ed alle esigenze del Paese;

il ricorso sistematico a un decreto-legge quale è appunto il cosiddetto «Milleproroghe» che riguarda una serie eterogenea di interventi che dovrebbero essere adottati in molti casi già da anni, rivela di per se stesso la mancanza dei requisiti di necessità e urgenza, non essendo in alcun modo contemplato come giustificazione del ricorso alla decretazione d'urgenza il mero e infruttuoso decorso del tempo ai fini dell'applicazione di norme di legge che impongono obblighi di adempimenti alla pubblica amministrazione;

quel che rivela il presente decreto-legge è ben altro e risiede nell'incapacità di comprendere come la pubblica amministrazione, a causa dei continui tagli perpetrati a seguito delle manovre di finanza pubblica, non sia più in grado in molti di casi di rispondere neanche a se stessa, considerato che per varare un provvedimento attuativo, di legge i funzionari della pubblica amministrazione abbisognano di svolgere approfondimenti, riscontri e controlli che costituiscono necessariamente un costo e un lavoro di particolare entità. Con l'ultima legge di stabilità 2016 si è arrivati addirittura all'assurdità di confezionare un testo costituito da ben 999 commi cui corrispondono circa 155 provvedimenti attuativi e successivi tra decreti ministeriali, interministeriali, D.P.C.M., protocolli di intesa, provvedimenti fiscali, comunicazioni. Quasi quaranta provvedimenti in più della legge di stabilità 2015, il doppio della legge di stabilità 2014, con più o meno un provvedimento attuativo o adempimento successivo cui ottemperare ogni due giorni e mezzo, in spregio alla opportunità di approvare leggi il più auto-applicative possibili, con l'inevitabile conseguenza che il decreto-legge

cosiddetto «Milleproghe» del prossimo anno risulterà rimpolpato di ulteriori numerose disposizioni di proroghe di termini di disposizioni legislative;
in realtà, lo strumento della decretazione d'urgenza e soprattutto quello in materia di proroga di termini di legge dovrebbe essere per sua natura eccezionale, temporaneo e, soprattutto, tendenzialmente non ripetibile; ma la circostanza che l'attuale Esecutivo se ne avvalga regolarmente conferma per l'ennesima volta una forma di sbilanciamento e di forzatura degli equilibri dei poteri previsti dal dettato Costituzionale vigente, un vulnus all'articolo 70 della Carta costituzionale, che affida la funzione legislativa collettivamente alle due Camere e, soprattutto, uno svuotamento e una mortificazione del ruolo del Parlamento;
delibera, ai sensi dell'articolo 93 del Regolamento di non procedere all'esame del disegno di legge n. 2237.

QP5

CRIMI, ENDRIZZI, MORRA, CATALFO, BERTOROTTA, BOTTICI, CAPPELLETTI, COTTI, DONNO, FATTORI, GIARRUSSO, GIROTTO, LUCIDI, MANGILI, MARTELLI, MORONESE, NUGNES, PAGLINI, PUGLIA, SANTANGELO, SERRA, TAVERNA

Respinta (*)

Il Senato,

in sede di esame del disegno di legge n. 2237 di conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 dicembre 2015, n. 210, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative,

premesso che:

il provvedimento in oggetto perpetua - come si è già avuto modo di rilevare in analoghe e, purtroppo, ormai quasi rituali occasioni - una infausta prassi di proroga di termini previsti da disposizioni legislative, il cui rinvio o differimento è spesso reso necessario da ritardi o inadempienze delle amministrazioni pubbliche - ed in particolar modo delle amministrazioni ministeriali - registrate nella fase attuativa delle leggi vigenti. Si tratta, segnatamente, del terzo decreto-legge emanato nella legislatura in corso 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. Tuttavia proroghe di termini sono state inserite anche in altri provvedimenti legislativi nel medesimo periodo, aventi sia natura ordinaria che, più spesso, nelle forme della decretazione d'urgenza, alla quale si è sovente sommato il ricorso, anch'esso ormai rituale, alla questione di fiducia da parte del Governo medesimo;

il decreto-legge in esame rappresenta, dunque, l'ennesima occasione in cui, ormai a regolare cadenza annuale e quindi, con tempistica ampiamente prevedibile, il Governo interviene per incidere sul termine di entrata in vigore delle leggi: per differirla o per prolungarla oltre il tempo inizialmente stabilito, generando una crescente incertezza sulla efficacia delle leggi mediante uno strumento normativo eccezionale che, per sua natura, dovrebbe essere temporaneo e tendenzialmente non ripetibile. Come già si è avuto modo di argomentare nei dibattiti sulla costituzionalità di simili strumenti, non la singola proroga, ma il sistematico ricorso ad una pluralità di rinvii mediante un vero e proprio filone normativo - non a caso ribattezzato giornalmisticamente "milleproroghe" - rende l'esame delle specifiche proposte del tutto aleatorio con riguardo alle categorie di necessità ed urgenza, laddove sarebbero più opportuni interventi legislativi ordinari di modifica o abrogazione ovvero di modulazione delle scadenze in senso più realistico;

il Governo - che da tempo opera in misura sempre più rilevante, se non quasi esclusivamente, attraverso la decretazione di urgenza, confermandosi dominus assoluto dell'agenda legislativa - attraverso questa tipologia di decreti compie l'operazione di rinviare (o prolungare) la vigenza di numerose disposizioni approvate dal Parlamento, con un effetto improprio di "sistemazione" della legislazione vigente che esula dalla sua natura esecutiva, vale a dire dalla responsabilità di dare esecuzione ed applicazione alle leggi votate dalle Camere. In presenza dell'ennesimo decreto di proroga di disposizioni vigenti sarebbe ampiamente sostenibile che non esisteva nessuna urgenza di provvedere, poiché ciascuno dei termini di scadenza contenuti nel testo in esame era già ben conosciuto e sarebbe bastato intervenire per tempo con legge ordinaria informando per tempo le Camere delle difficoltà applicative eventualmente riscontrate. Se l'esigenza della proroga matura quando il ricorso alla legge ordinaria non è tecnicamente praticabile e quindi comporta urgenza nel provvedere, ciò non può essere vero per termini scaduti da anni e che vengono ripetutamente prorogati. Se l'esigenza della proroga viene avvertita con un certo anticipo rispetto alla sua scadenza e non si provvede tuttavia con legge ordinaria, perchè il Governo, da cui promana quasi il

90 per cento delle leggi approvate in ciascuna legislatura, se ne dimentica, allora lo strumento decreto-legge è da condannare con ancor maggior forza. Ma questo non è mai accaduto e la degenerazione pluriennale della prassi ha portato il Governo a ritenere di avere abbastanza forza da chiedere al Parlamento l'abolizione sostanziale di una delle due Camere;

considerato che:

il provvedimento reca disposizioni che intervengono su numerosissimi ambiti materiali le quali, pur risultando avvinte dalla comune finalità di prorogare o differire termini previsti da disposizioni legislative vigenti, non risultano né idonee, né conformi a superare il vaglio di ragionevolezza e, dunque, di costituzionalità. L'oggetto delle proroghe è ovviamente il più vario: oltre alle necessità che volta per volta sono fatte presenti dai vari ministeri, alcune materie, sono oggetto di intervento sistematico, spesso con disposizioni a catena che si saldano l'una all'altra, in relazione ad un medesimo termine. Ciò sembra avvenire nel totale disinteresse per la qualità della legislazione, vale a dire per la trasparenza e leggibilità dei tempi e, conseguentemente, per la comprensibilità dei diritti e degli obblighi dei cittadini e degli operatori dei settori interessati;

la stessa eterogeneità delle norme contenute nel decreto-legge in esame - solo apparentemente e solo formalmente riconducibili al titolo grazie al pretesto semantico connesso alla "proroga di termini", correlata all'assenza dei presupposti di necessità ed urgenza in molte delle sue parti (che ai sensi dell'articolo 77 della Costituzione, comma secondo, devono essere "straordinari") - nonché la presenza di disposizioni ad effetto pluriennale, costituiscono ulteriori elementi non conformi a quanto stabilito dalla Costituzione in materia di decretazione d'urgenza. In particolare, il contenuto normativo del decreto legge non si configura in linea con le prescrizioni di cui all'articolo 15, comma 3, della legge 23 agosto del 1988, n. 400, secondo cui i decreti-legge "devono contenere misure di immediata applicazione e il loro contenuto deve essere specifico, omogeneo e corrispondente al titolo". A tal proposito, la disciplina posta dalla legge n. 400 del 1988, ancorché di livello ordinario, è stata ritenuta dalla Presidenza della Repubblica avente carattere "ordinamentale". Del resto, con numerose sentenze (tra le altre la n. 171 del 2007 e la n. 22 del 2012) la Corte costituzionale ha dichiarato l'incostituzionalità di un decreto-legge non a motivo della sua reiterazione, bensì per la mancanza dei presupposti di cui all'articolo 77, comma secondo, della Costituzione ("casi straordinari di necessità e urgenza"), rilievo cogente rispetto ad alcune delle numerose integrazioni normative proposte in sede di conversione;

ai sensi di quanto dichiarato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 22 del 2012, ne segue che "del tutto estranea a tali interventi (mille-proroghe) è la disciplina "a regime" di materie o settori di materie, rispetto alle quali non può valere il medesimo presupposto della necessità temporale e che possono quindi essere oggetto del normale esercizio del potere di iniziativa legislativa, di cui all'articolo 71 della Costituzione" E ancora la Corte afferma che: "ove le discipline estranee alla ratio unitaria del decreto presentassero, secondo il giudizio politico del Governo, profili autonomi di necessità e urgenza, le stesse ben potrebbero essere contenute in atti normativi urgenti del potere esecutivo distinti e separati". Emblematico, in tal senso, appare l'articolo 3, comma 2, del provvedimento in esame, che non reca una proroga di termini, ma ridetermina le tariffe di rete riducendo le quantità massime e il prezzo del servizio. Durante l'esame in sede referente, presso la Camera dei deputati, sono stati modificati i criteri con cui l'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico, dovrà adeguare la struttura delle componenti tariffarie relative agli oneri generali di sistema elettrico. Più in particolare, gli oneri di sistema vengono riferiti ora ai clienti elettrici per usi diversi da quelli domestici. Viene inoltre esplicitamente indicata la decorrenza dell'1 gennaio 2016 per l'adeguamento della struttura delle componenti tariffarie ai criteri che governano la tariffa di rete per i servizi di trasmissione, distribuzione e misura e si stabilisce che l'adeguamento stesso dovrà tener conto dei diversi livelli di tensione e dei parametri di connessione, oltre che della diversa natura e delle peculiarità degli oneri rispetto alla tariffa;

ci si trova, dunque, di fronte ad una vera e propria fuga da quella legge - che a parole si vorrebbe costituzionalizzare - la quale già oggi impone il requisito dell'omogeneità, ma che viene regolarmente tradita, nello spirito e nella lettera, da chi dovrebbe scrupolosamente applicarla. Si tratta della già citata legge n. 400 del 1988 che nel titolo reca "Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri". Accade infatti che, per decisione del Governo - e quindi dei Ministeri che dovrebbero farla osservare - le proroghe e i differimenti spesso pongano nel nulla una legislazione settoriale di assoluto rilievo senza che le Commissioni competenti per materia possano esaminarla, se non per esprimere un mero parere, essendo il decreto *omnibus* normalmente assegnato alla sola 1^a Commissione permanente o, come in questo caso, congiuntamente alla 5^a Commissione. Con riferimento al requisito dell'omogeneità, questo non può che essere di tipo teleologico o "funzionale", posto che sotto il profilo dell'oggetto si tratta

di decreti eterogenei per definizione, situazione aggravata dalla circostanza in base alla quale ci troviamo di fronte alla «sostanziale inemendabilità» dei decreti-legge, in quanto la seconda Camera a ricevere il testo trasmesso dal primo ramo non dispone mai del tempo necessario per intervenire. Anche in questo caso, quindi, il bicameralismo è stato già ampiamente superato, a tutto vantaggio del Governo. Si consolida così uno spropositato dilagare del potere del governo, a conferma del fatto che non ha alcuna base la pretesa del Governo stesso, ormai onnipotente nell'agenda parlamentare, di ottenere maggiori poteri come quelli conferiti dalla riforma costituzionale *in itinere*;

nel labirinto di proroghe che abbiamo di fronte, il Governo blocca - talvolta reiteramente - l'applicazione di leggi votate dal Parlamento, con grave lesione delle attribuzioni del Parlamento medesimo. Troviamo riunite nel medesimo provvedimento proroghe in materia di pubbliche amministrazioni (articolo 1), in materia di giustizia (articolo 2), in materia di Ministero del lavoro (articolo 3), in materie di competenza del Ministero dello sviluppo economico (articolo 4), in materie di competenza dei Ministeri dell'interno e della difesa (articolo 5), in materia di beni e attività culturali e di turismo, in materie di competenza del Ministero della salute, in materia di infrastrutture e trasporti (articolo 7), in materie di competenza del Ministero dell'ambiente (articolo 8), in materia economica e finanziaria (articolo 10), eventi emergenziali (articoli 11 e 11-bis). Vi è poi un insieme di articoli finali contenenti proroghe di termini in altre materie, cioè un complesso eterogeneo (che spazia dal Gran Sasso Science Institute, agli enti locali in stato di dissesto finanziario, dal terrorismo internazionale al settore ippico, dalla tracciabilità delle vendite di giornali alla Commissione parlamentare sul sequestro e l'omicidio di Aldo Moro, passando al riconoscimento onorifico per le vittime delle foibe) nell'ambito di un decreto che è già di per sé eterogeneo;

il disegno di legge in esame contiene, in particolare, diverse modalità di proroghe riassumibili in: proroghe relative a disposizioni a carattere temporaneo, proroghe relative a discipline a regime, proroghe e regimi transitori relativi ad adempimenti, proroga di regimi derogatori e proroghe non testuali. Il reiterato differimento di una norma può comprometterne l'efficacia e vanificarne la stessa formale sussistenza nell'ordinamento. A motivo di ciò sarebbe opportuno un ricorso particolarmente rigoroso e limitato allo strumento della decretazione d'urgenza nell'ambito della proroga legislativa, non potendosi ammettere, senza danni per la certezza del diritto, la generalizzata sistematizzazione di uno strumento concepito quale eccezionale rimedio a situazioni dalle quali può derivare concreto pregiudizio ove non si intervenisse sui termini in scadenza. Il presente disegno di legge non appare rispondente, in più parti, a tali stringenti requisiti, configurandosi spesso quale mero e oscuro elenco di automatici rinvii ad altra data di termini legislativi, talvolta differiti senza alcuna adeguata motivazione. Tali rinvii spesso intervengono su disposizioni già ripetutamente prorogate, con l'effetto di rinviarne di fatto sine die l'entrata in vigore, ovvero dispongono, in maniera indifferenziata e per una pluralità di argomenti e tematiche disomogenei, differimenti anche pluriennali - talvolta impropriamente riaprendo termini scaduti da anni con un effetto di reviviscenza incompatibile con il principio *tempus regit actum* - che mal si attagliano alla natura della decretazione d'urgenza. Basta scorrere il mero elenco dei titoli dell'articolato per osservare come ampi settori delle politiche pubbliche vengono ad essere disciplinati quasi esclusivamente con provvedimenti di urgenza, che si susseguono con continue approssimazioni ed assestamenti in corso d'opera, facendo peraltro perdere a precedenti decreti-legge - vanificati a colpi di successive proroghe - quei requisiti di urgenza e di immediata applicazione invocati per il ricorso stesso alla decretazione nel momento in cui vennero adottati;

è, altresì, opportuno e prioritario richiamare ancora una volta l'attenzione su questioni gravissime di trasparenza e qualità della legislazione, la cui mancata osservanza evidentemente rappresenta ormai un fenomeno che tende, con viva preoccupazione dei giuristi e degli operatori, a diventare normale, ordinario e fisiologico. Lo stesso fatto che il decreto «proroga-termini» sia ormai divenuto una tipologia a sé stante, è suscettibile di determinare surrettiziamente un nuovo parametro formale - la «proroga» - che si consolida nella prassi e giustifica di per sé l'eterogeneità del contenuto senza altra motivazione che non sia il mero decorso del tempo, senza alcuna valutazione delle conseguenze di un simile approccio. Con la continua e reiterata decretazione d'urgenza viene dunque alterato lo schema fisiologico del rapporto fra Governo e Parlamento. Non vi è, infatti, soltanto un problema di valutazione della straordinaria necessità ed urgenza, che costituisce il requisito costituzionale dei decreti-legge e di ciascun articolo degli stessi; ci si trova, infatti, dinanzi a una sorta di ordinaria attività di normazione sopravveniente svolta dal Governo-amministrazione, con ulteriore confusione tra potere esecutivo e legislativo. La stessa amministrazione, non rispettando i termini per gli adempimenti di propria spettanza, nell'immediatezza dello scadere ne dispone la proroga con proprio decreto, accrescendo così l'incertezza dei destinatari delle norme

circa l'effettiva necessità di conformarsi ai termini scritti nelle leggi, in vista di continui e sistematici rinvii;
preso dunque atto della palese violazione del principio di ragionevolezza, riconducibile all'articolo 3 della Costituzione, dell'articolo 77 della Costituzione, oltreché di numerose sentenze della Corte costituzionale,
delibera, ai sensi dell'articolo 93 del Regolamento, di non procedere all'esame dell'Atto Senato 2237.

(*) Sulle proposte di questione pregiudiziale presentate, è stata effettuata, ai sensi dell'articolo 93, comma 5, del Regolamento, un'unica votazione

Integrazione alla relazione orale del senatore Lucherini sul disegno di legge n. 2237

All'articolo 4, il comma 1 proroga per l'anno 2016 l'applicazione della procedura che attribuisce al prefetto i poteri di impulso e sostitutivi relativi alla nomina del commissario *ad acta* incaricato di predisporre lo schema del bilancio di previsione degli enti locali. Il comma 1-*bis* consente agli enti locali, anche per l'anno 2016 di utilizzare le risorse derivanti da operazioni di rinegoziazione di mutui in essere nonché dal riacquisto dei titoli obbligazionari emessi senza vincoli di destinazione. Il comma 1-*ter* proroga al 15 giugno 2016 il termine entro cui i rappresentanti legali o i tesorieri dei partiti devono trasmettere alla Commissione di garanzia il rendiconto ed i relativi allegati unitamente al giudizio espresso dalla società di revisione sul rendiconto ed il verbale di approvazione dello stesso.

È stabilito inoltre, al comma 1-*quater*, che, ai partiti e ai movimenti politici che non ottemperano all'obbligo di trasmissione di tali atti nei termini previsti la Commissione applica la sanzione amministrativa di euro 200.000. Il comma 2 stabilisce che l'adeguamento delle strutture adibite a servizi scolastici alle vigenti disposizioni legislative e regolamentari in materia di prevenzione degli incendi sia completato entro sei mesi dalla data di adozione del decreto ministeriale previsto dall'articolo 10-*bis* del decreto-legge n. 104 del 2013 e, comunque, non oltre il 31 dicembre 2016. Il comma 2-*bis* differisce al 31 dicembre 2016 il termine per l'adeguamento alla normativa antincendio delle strutture ricettive turistico-alberghiere con oltre 25 posti letto. Il comma 3 proroga dal 31 dicembre 2015 al 31 dicembre 2016 il termine per l'acquisto dell'efficacia delle disposizioni che consentono anche ai cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea, purché regolarmente soggiornanti in Italia, di utilizzare dichiarazioni sostitutive. Il comma 4 proroga al 31 dicembre 2016 i termini - individuati dall'articolo 14, comma 31-*ter*, del decreto-legge n. 78 del 2010 - entro i quali diventa obbligatoria la gestione in forma associata delle funzioni fondamentali dei piccoli Comuni. Inoltre, con una modifica introdotta alla Camera dei deputati, i Comuni istituiti per fusione entro il 1° gennaio 2016, sono esonerati dall'obbligo del rispetto delle disposizioni relative alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica per gli enti territoriali introdotti dalla legge di stabilità 2016. Per la copertura degli oneri finanziari, pari a 10,6 milioni per il 2016, si utilizzano le disponibilità del Fondo per la compensazione degli effetti finanziari non previsti dalla legislazione vigente, conseguenti all'attualizzazione di contributi pluriennali. Il comma 5 proroga di un anno, al 31 dicembre 2016, il termine per l'utilizzo delle risorse disponibili sulle contabilità speciali intestate alle tre province di Monza e della Brianza, di Fermo e di Barletta-Andria-Trani. Il comma 6 interviene sulla data di entrata in vigore delle novelle, recate dalla legge n. 177 del 2012, al decreto legislativo n. 81 del 2008, relativamente alla valutazione del rischio dovuto alla presenza di ordigni bellici inesplosi rinvenibili durante le attività di scavo nei cantieri e le attività connesse alla bonifica, da affidare ad imprese specializzate individuate con apposito decreto del Ministro della difesa. Il comma 6-*bis* reca disposizioni di interesse per le Province e le Città metropolitane per l'anno 2016. Il comma 6-*ter*, attraverso due modifiche all'articolo 2257 del codice dell'ordinamento militare, prevede la proroga, fino al 31 maggio 2017 del mandato dei componenti in carica del Consiglio centrale interforze della rappresentanza militare (CoCeR), nonché dei consigli centrali, intermedi e di base dell'Esercito italiano, della Marina militare, dell'Aeronautica militare, dell'Arma dei carabinieri e del Corpo della Guardia di finanza. Tale termine era stato da ultimo prorogato al 30 maggio 2012 dall'articolo 8, comma 1, lettera *c-bis*) del decreto-legge 29 dicembre 2011, n. 216; la disposizione in esame prevede altresì la conclusione, entro il 15 luglio 2017, dei procedimenti elettorali per il rinnovo dei consigli di rappresentanza. Il comma 6-*quater* sposta al 31 dicembre 2016 la possibilità, per l'Agenzia industrie difesa, di prorogare un terzo dei contratti stipulati ai sensi dell'articolo 143, comma 3, del D.P.R. n. 90 del 2010.

L'articolo 4-*bis* estende sino al 2017 la vigenza della disciplina in materia di concessione di un contributo ad incremento della massa attiva della gestione liquidatoria degli enti locali in stato di dissesto finanziario.

L'articolo 4-*ter* proroga di un anno il termine entro il quale il Presidente del Consiglio può richiedere all'autorità giudiziaria competente che i direttori del DIS (Dipartimento delle informazioni per la sicurezza) o altro personale dipendente espressamente delegato siano autorizzati ai colloqui con detenuti e internati, al solo fine di acquisire informazioni per la prevenzione di delitti con finalità terroristica di matrice internazionale.

L'articolo 4-*quater*, introdotto dalla Camera, proroga di sei mesi la deroga alle ordinarie modalità di conservazione dei dati telefonici e telematici detenuti dagli operatori dei servizi di

telecomunicazione. Le lettere *a)* e *b)* del comma 1 dell'articolo 8 prorogano di un anno, ossia fino al 31 dicembre 2016, rispettivamente il periodo in cui continuano ad applicarsi gli adempimenti e gli obblighi relativi alla gestione dei rifiuti antecedenti alla disciplina del sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (SISTR) e in cui non si applicano le sanzioni relative al sistema medesimo, nonché il termine finale di efficacia del contratto con l'attuale concessionaria del SISTR. La lettera *b-bis)* stabilisce che, in ogni caso, all'attuale concessionaria del SISTR sono corrisposti - a titolo di anticipazione delle somme da versare per l'indennizzo dei costi di produzione e salvo conguaglio - 20 milioni di euro (10 milioni per ciascuno degli anni 2015-2016). Il comma 2 proroga di un anno, vale a dire al 1° gennaio 2017, il termine a decorrere dal quale i "vecchi" grandi impianti di combustione devono rispettare i nuovi e più severi limiti di emissione previsti dalla direttiva 2010/75/UE relativa alle emissioni industriali. Il comma 3 proroga di due mesi, cioè fino al 29 febbraio 2016, il termine di entrata in vigore del divieto di smaltimento in discarica dei rifiuti (urbani e speciali) con PCI (potere calorifico inferiore) superiore a 13.000 Kj/Kg.

L'articolo 9 proroga al 30 giugno 2016 l'autorizzazione del dirigente delegato del Ministero per le politiche agricole ad effettuare pagamenti e riscossioni utilizzando il conto di tesoreria dell'ex Agenzia per lo sviluppo del settore ippico.

L'articolo 12, proroga dal 31 dicembre 2015 al 31 dicembre 2016, il termine a decorrere dal quale diviene obbligatoria la tracciabilità delle vendite e delle rese di quotidiani e periodici attraverso l'utilizzo di strumenti informatici e telematici. Inoltre, dispone che il credito d'imposta per sostenere l'adeguamento tecnologico degli operatori del settore sia utilizzabile per l'anno 2016.

L'articolo 12-*bis* proroga alla fine della legislatura in corso il termine per la conclusione dei lavori della Commissione bicamerale d'inchiesta sul rapimento e sulla morte di Aldo Moro.

L'articolo 12-*ter* riapre i termini per la presentazione delle domande da parte dei congiunti delle vittime delle foibe per la concessione di un riconoscimento a titolo onorifico.

L'articolo 12-*quater* proroga al 31 dicembre 2016 la durata in carica dei componenti del consiglio nazionale dell'Ordine dei giornalisti e dei componenti dei consigli regionali.

Con riferimento ai profili attinenti alla Commissione bilancio, l'articolo 3 al comma 1 proroga dal 31 dicembre 2015 al 31 dicembre 2016 il divieto di incroci proprietari, che impedisce ai soggetti che esercitano l'attività televisiva in ambito tv nazionale su qualunque piattaforma, i quali conseguono ricavi superiori all'8 per cento del Sistema integrato delle comunicazioni (SIC) e alle imprese del settore delle comunicazioni elettroniche che detengono una quota superiore al 40 per cento dei ricavi di detto settore, di acquisire partecipazioni in imprese editrici di quotidiani o partecipare alla costituzione di nuove imprese editrici di quotidiani, esclusi i quotidiani diffusi unicamente in modalità elettronica. Il comma 2 proroga - dal 31 dicembre 2015 al 31 dicembre 2017 - il servizio di non interruzione in favore dei grandi consumatori elettrici nelle isole maggiori.

I commi 2-*bis* e 2-*ter* intervengono nella disciplina delle gare per l'affidamento del servizio di distribuzione del gas naturale.

Il comma 2-*quater* proroga dal 31 dicembre 2013 al 31 dicembre 2016 l'attivazione, da parte delle Regioni e delle Province autonome, di un programma di formazione per gli installatori di impianti a fonti rinnovabili. Il comma 2-*quinqües* modifica una disposizione della legge di stabilità 2015 relativa al finanziamento dell'emittenza radiotelevisiva locale.

L'articolo 3-*bis* proroga per un triennio l'operatività della Scuola sperimentale di dottorato internazionale dell'Istituto di Scienze del Gran Sasso (GSSI) a decorrere dall'anno accademico 2013-2014.

All'articolo 5, il comma 1 differisce il termine per la delimitazione dei Distretti turistici da parte delle Regioni, portandolo al 30 giugno 2016. Il comma 1-*bis*, alla lettera *a)*, interviene sullo svolgimento delle funzioni del direttore generale del Grande progetto Pompei e della struttura di supporto, mentre la lettera *b)* modifica la data a partire dalla quale il direttore generale del Grande progetto Pompei e le competenze ad esso attribuite dovranno confluire nella Soprintendenza speciale per i beni archeologici di Pompei, Ercolano e Stabia che assumerà la denominazione di «Soprintendenza Pompei».

L'articolo 5-*bis* proroga, per ciascuno degli anni 2016, 2017 e 2018, il finanziamento di 500.000 euro annui, volto a garantire il funzionamento del Museo tattile statale «Omero».

L'articolo 6, comma 1 proroga la validità dei certificati di addestramento in materia di pronto soccorso dei medesimi lavoratori, rilasciati a oltre cinque anni.

Il comma 2 proroga dal 1° gennaio 2016 al 1° gennaio 2017 il termine per la decorrenza iniziale della futura revisione della remunerazione della filiera distributiva del farmaco.

Il comma 3 dispone la proroga della validità delle tariffe massime di riferimento individuate dal decreto ministeriale 18 ottobre 2012 per la remunerazione delle prestazioni di assistenza ospedaliera per acuti, di riabilitazione e di lungodegenza *post-acuzie* e di quelle di assistenza specialistica ambulatoriale. La proroga è stabilita dal 31 dicembre 2015 al 31 dicembre 2016 per le prestazioni di assistenza ospedaliera e dal 31 dicembre 2015 al 30 settembre 2016 per le prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale. Esso dispone inoltre la proroga, fino al 30 settembre 2016, della validità delle tariffe massime di riferimento per la remunerazione da parte del SSN delle prestazioni di assistenza protesica.

Il comma 4 modifica la disciplina di una quota premiale nell'ambito del finanziamento del Servizio sanitario nazionale; tale quota è relativa alle Regioni che abbiano istituito una Centrale regionale per gli acquisti e l'aggiudicazione di procedure di gara per l'approvvigionamento di beni e servizi, per un volume annuo non inferiore ad un determinato importo, e per quelle che introducano misure idonee a garantire la piena applicazione delle norme in materia di equilibrio di bilancio delle strutture ospedaliere pubbliche.

Il comma 4-*bis* proroga al 2016, ai fini della determinazione del fabbisogno sanitario *standard* delle singole Regioni a statuto ordinario e del conseguente riparto del finanziamento del Servizio sanitario nazionale, l'applicazione, per tutte le Regioni, dei valori di costo rilevati nelle tre Regioni di riferimento Marche, Umbria e Veneto.

L'articolo 7, comma 1 proroga di sette mesi il termine fino al quale è elevata, dal 10 per cento al 20 per cento, l'anticipazione dell'importo contrattuale in favore dell'appaltatore, per i contratti relativi a lavori, affidati a seguito di gare bandite o di altra procedura di affidamento avviata successivamente alla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge n. 192 del 2014.

Il comma 1-*bis* detta una disposizione finalizzata a disciplinare la destinazione delle risorse non sottratte alle Regioni in virtù della disapplicazione delle sanzioni nei confronti delle Regioni che non hanno rispettato, nell'anno 2014, i vincoli del Patto di stabilità interno e che hanno destinato al pagamento dei debiti pregressi risultanti alla data del 31 dicembre 2012 una quota dell'obiettivo del Patto di stabilità superiore al 50 per cento dell'obiettivo stesso.

Il comma 2 proroga di sette mesi i termini previsti dai commi 9-*bis* e 15-*bis* dell'articolo 253 del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture.

Il comma 3 proroga di sette mesi la disciplina transitoria di cui all'articolo 189, comma 5, del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture.

Il comma 4 proroga di sette mesi fino al 31 luglio 2016, la possibilità, per i contraenti generali, di documentare l'esistenza dei requisiti a mezzo copia conforme delle attestazioni SOA. A tale fine è novellato l'articolo 357, comma 27, del regolamento di attuazione ed esecuzione del codice dei contratti pubblici.

Il successivo comma 4-*bis* prevede la proroga al 31 luglio 2016 del termine per la dimostrazione, da parte dell'impresa, del requisito della cifra di affari realizzata con lavori svolti mediante attività diretta ed indiretta; ai fini della qualificazione degli esecutori dei lavori, il periodo di attività documentabile è quello relativo ai migliori cinque anni del decennio antecedente la data di pubblicazione del bando. Il termine prorogato è contenuto al comma 19-*bis* dell'articolo 357 del regolamento di attuazione ed esecuzione del codice dei contratti pubblici.

Il comma 5 novella l'articolo 2, comma 3 del decreto-legge n. 40 del 2010, che prevede l'emanazione, entro il 30 giugno 2012, successivamente prorogato ed ora fissato al 31 dicembre 2016, delle disposizioni attuative per impedire le pratiche di esercizio abusivo del servizio taxi e del servizio di noleggio con conducente.

Il comma 6 differisce, dal 30 giugno 2014 al 31 luglio 2016, il termine entro il quale è prorogata la validità delle autorizzazioni per lo svolgimento dei corsi di formazione per addetti al salvataggio acquatico e per il rilascio dei relativi brevetti. Il comma 7 proroga di un anno il termine per l'entrata in vigore delle disposizioni che sopprimono l'obbligo di pubblicazione sui quotidiani per estratto del bando o dell'avviso per l'affidamento dei contratti pubblici nei settori ordinari, sopra e sotto soglia comunitaria.

I commi 8, 10 e 11 differiscono alcuni termini in materia di edilizia scolastica.

Il comma 9 proroga il contratto di programma parte servizi, stipulato dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti con Rete ferroviaria italiana SpA. (RFI), per il periodo necessario alla stipula del nuovo contratto e comunque non oltre il 31 dicembre 2016. Il comma 9-*bis* proroga al 30 settembre 2017 l'incarico di Commissario per la realizzazione delle opere relative alla tratta

ferroviaria Napoli-Bari. Il comma 9-*ter* proroga il termine per la predisposizione del piano industriale della società Ferrovie del Sud-Est. Il comma 11-*ter* proroga al 30 giugno 2016 il termine per la revisione obbligatoria delle macchine agricole soggette ad immatricolazione. Il comma 11-*quater* differisce al 1° gennaio 2017 l'applicazione delle disposizioni recate dell'articolo 1, comma 866 della legge di stabilità 2016, che istituisce, presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, un fondo finalizzato all'acquisto diretto, ovvero per il tramite di società specializzate, nonché alla riqualificazione elettrica o al noleggio di mezzi adibiti al trasporto pubblico locale e regionale.

L'articolo 10, comma 1 proroga, dal 31 dicembre 2015 al 30 giugno 2016, il termine di operatività delle vigenti disposizioni in materia di riscossione delle entrate locali, superando la scadenza a decorrere dalla quale la società Equitalia e le società per azioni dalla stessa partecipata avrebbero dovuto cessare di effettuare le attività di accertamento, liquidazione e riscossione, spontanea e coattiva, delle entrate dei Comuni e delle società da questi ultimi partecipate.

Il comma 1-*bis* proroga di sei mesi il termine entro il quale devono essere insediate le commissioni censuarie locali e centrale. Il comma 2 proroga al 31 dicembre 2016 il termine entro il quale continuano ad applicarsi, alla produzione combinata di energia elettrica e calore, specifici coefficienti individuati dall'Autorità per l'energia elettrica e il gas necessari a individuare i quantitativi di combustibile. Il comma 2-*bis* modifica la formulazione della proroga degli incentivi previsti per progetti di efficienza energetica di grandi dimensioni, non inferiori a 35.000 TEP/anno, il cui periodo di riconoscimento dei certificati bianchi termini entro il 2014.

I commi da 2-*ter* a 2-*sexies* dell'articolo 10, definiscono il regime di detraibilità dell'IVA in relazione alle attività svolte dagli organismi di formazione professionale che percepiscono contributi pubblici.

Il comma 3 proroga per l'anno 2016 le norme di contenimento della spesa pubblica che limitano le spese per l'acquisto di mobili e arredi delle amministrazioni pubbliche, delle autorità indipendenti e della CONSOB.

Il comma 4 proroga al 31 dicembre 2016 il termine per l'esercizio dell'attività di consulenza in materia di investimenti da parte dei soggetti che al 31 dicembre 2007 prestavano già tale attività.

Il comma 5 proroga, dal 31 dicembre 2015 al 31 dicembre 2016, il limite massimo - pari agli importi risultanti alla data del 30 aprile 2010, ridotti del 10 per cento - stabilito per la corresponsione di indennità, compensi, gettoni, retribuzioni o altre utilità, da parte delle pubbliche amministrazioni ai componenti di organi di indirizzo, direzione e controllo, consigli di amministrazione e organi collegiali, comunque denominati, ed ai titolari di incarichi di qualsiasi tipo.

Il comma 6 estende all'anno 2016 il blocco dell'adeguamento automatico dei canoni di locazione passiva per gli immobili condotti dalle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione. Il comma 6-*bis* riapre i termini della procedura di trasferimento di beni immobili dallo Stato agli enti territoriali. I commi da 7 a 7-*quater* recano alcune modifiche ed integrazioni alla disciplina della riorganizzazione dell'Associazione della Croce Rossa Italiana. Il comma 8 proroga i contratti di garanzia finanziaria stipulati entro il 31 dicembre 2016. Il comma 8-*bis* proroga per il 2016 l'utilizzo delle somme iscritte in conto residui nel 2015 nel bilancio dello Stato, relative all'applicazione della scissione dei pagamenti per l'IVA. I commi 8-*ter* e 8-*quater* prorogano alcune disposizioni di natura contabile che consentono alle amministrazioni statali di esercitare alcune misure di flessibilità nella gestione degli stanziamenti di spesa del bilancio dello Stato. Il comma 8-*quinq*ues proroga fino al 31 dicembre 2016 la disposizione che consente di superare le differenze, sul piano del trattamento retributivo, tra il personale delle diverse sezioni del personale non dirigenziale dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli. Il comma 8-*sexies* dispone la proroga all'anno 2016 dei limiti massimi stabiliti per il 2015, in attesa del decreto che definisca i medesimi limiti per il 2016.

L'articolo 11 reca proroga termini relativi ad interventi emergenziali. Il comma 1 proroga fino al 31 dicembre 2016 il termine della durata dell'incarico di Commissario delegato per gli interventi di ripristino della viabilità nelle strade statali e provinciali interrotte danneggiate dagli eventi alluvionali del 2013. Il comma 2 dispone una ulteriore proroga del termine per l'entrata in esercizio degli impianti alimentati da fonti rinnovabili per accedere alle incentivazioni per la produzione di energia nelle zone colpite dal sisma in Emilia Romagna. Il successivo comma 2-*bis* proroga di due anni, sino al 31 dicembre 2018, il termine di scadenza dello stato di emergenza di alcune Province dell'Emilia Romagna, della Lombardia e del Veneto. Il comma 2-*ter* proroga fino al 31 dicembre 2018 l'applicazione delle disposizioni secondo cui Fintecna o società da questa interamente controllata assicura alle Regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto il supporto necessario per le attività tecnico-ingegneristiche. Il comma 3 proroga di un anno l'Unità tecnica-amministrativa

(UTA), al fine di completare le attività amministrative, contabili e legali conseguenti alle pregresse gestioni commissariali e di amministrazione straordinaria nell'ambito della gestione dei rifiuti nella regione Campania. Il comma 3-*bis* differisce di un anno gli effetti dell'ordinanza del Presidente del Consiglio dei ministri n. 3554 del 2006, che reca disposizioni urgenti di protezione civile per fronteggiare la grave situazione di emergenza, determinatasi nello stabilimento Stoppani, sito nel comune di Cogoleto in provincia di Genova. Il comma 3-*ter* detta disposizioni finalizzate a garantire lo svolgimento di attività di supporto tecnico ed amministrativo alla Regione Campania per l'attuazione degli interventi di smaltimento. Il comma 3-*quater* proroga di un anno il termine entro il quale i soggetti colpiti dal sisma del maggio 2012 e da altre calamità in Emilia-Romagna e Veneto possono, dietro relativa domanda, sospendere le rate dei mutui, ipotecari o chirografari, relativi ad abitazioni, distrutte o inagibili, e ad attività economiche. Il comma 3-*quinqes* detta disposizioni finalizzate a consentire la prosecuzione degli interventi di bonifica dei siti inquinati nella Terra dei fuochi.

L'articolo 11-*bis* proroga di sessanta giorni il termine l'adozione del programma di rigenerazione urbana delle aree di rilevante interesse nazionale del comprensorio Bagnoli - Coroglio da parte del Commissario straordinario del Governo.

(*Omissis...*)