

Il decreto Milleproroghe: necessità o imprevidenza?

di Giampaolo Galli e Francesco Tucci

1 febbraio 2021

I cosiddetti decreti Milleproroghe sono un'anomalia di lunga data della legislazione italiana. Essi contengono due tipologie di norme che colpiscono particolarmente: le norme che prevedono proroghe infinite e quelle che prevedono proroghe che potremmo definire affannose. Le prime si ripetono anno dopo anno per periodi che a volte superano il decennio; queste proroghe stridono con la sentenza della Corte Costituzionale che nega legittimità a norme del Milleproroghe che modificano la disciplina a regime. Le seconde invece prorogano termini che sono stati fissati da leggi pochi mesi prima e a volte pochi giorni prima: vengono inserite nel Milleproroghe all'ultimo minuto utile (spesso il 31 dicembre per prorogare un termine del 1° gennaio) e riflettono l'affanno dei soggetti interessati – siano essi privati o amministrazioni – all'approssimarsi di una scadenza impossibile da rispettare. Queste due tipologie di norme sono riscontrabili anche dall'esame del Milleproroghe varato il 31 dicembre scorso dal Consiglio dei Ministri. L'analisi di questo decreto suggerisce che il Milleproroghe, più che essere la causa di un'anomalia della legislazione italiana, ne sia il risultato. L'anomalia è infatti l'imprevidenza del legislatore che fissa termini irrealistici o approva norme che non possono trovare applicazione. Il Milleproroghe è dunque un rimedio a questo stato di cose; è la realtà che bussa alla porta del legislatore. I motivi dell'anomalia sono probabilmente molti, come argomentiamo in questa nota.

* * *

Quando è nato il Milleproroghe?

Il Milleproroghe è il decreto legge emanato dal Governo, solitamente alla fine dell'anno, con l'obiettivo di posticipare l'entrata in vigore di alcune disposizioni normative o per prorogare l'efficacia di leggi in scadenza. Il 2020 non ha fatto eccezione a questa prassi e anche quest'anno il decreto è stato licenziato dal Consiglio dei Ministri il 31 dicembre (D.L. n.183/2020) ed ora è all'esame della Camera.

Una parte della letteratura riconduce l'introduzione del Milleproroghe al 2001 e fa notare come per alcuni anni, in seguito alla sentenza n. 360/1996 della Corte Costituzionale che aveva sancito la "non-reiterazione" dei decreti legge,¹ per prorogare scadenze legislative riferibili a più materie non sia stato adottato un unico provvedimento, ma atti normativi *ad hoc* per ogni singolo tema.

Altri collocano invece la nascita dei decreti Milleproroghe all'inizio degli anni '90, e in particolare all'emanazione del decreto legge n.1 del 1992, recante il "Differimento di termini previsti da disposizioni legislative e interventi finanziari vari".² Secondo questi studiosi, la sentenza n.360/1996 della Corte non avrebbe quindi rappresentato altro che l'inizio di una breve interruzione nella pratica di adozione dei Milleproroghe, mentre successivamente "la ripresa del fenomeno [...] sembra, per un verso, mostrare l'incapacità del nostro legislatore di apprendere dall'esperienza o, se si vuole, dai propri errori, e, per altro verso, attestare il carattere non contingente dell'esigenza che è alla base del ricorso ad essi".³

In ogni caso, il decreto Milleproroghe non esisteva prima degli anni novanta. Si può forse ipotizzare che nel corso degli ultimi decenni vi sia stato un progressivo peggioramento della qualità della legislazione.

A queste considerazioni aggiungiamo due informazioni. La prima è che negli ultimi due decenni vi è quasi sempre stato un decreto Milleproroghe approvato alla fine dell'anno.⁴ Fa eccezione il 2017, anno in cui non risulta che sia stato varato un decreto Milleproroghe. Eccezioni in senso opposto sono rappresentate dal 2004 quando furono approvati due decreti Milleproroghe nell'arco di poco più di un mese (il 9 novembre e il 30 dicembre), nonché dal 2003 e dal 2006 in cui furono approvati due Milleproroghe su base semestrale. Nel 2018, il Milleproroghe non fu adottato alla fine dell'anno, ma il 25 luglio.⁵

La seconda è che da una ricerca fatta nella letteratura e nelle fonti estere risulta che in nessuno dei principali paesi europei esista un istituto simile al nostro

¹ La reiterazione consisteva nella prassi, da parte del Governo, di adottare un decreto legge identico (o con modifiche poco rilevanti) ad uno precedente, alla scadenza del termine di validità di quest'ultimo. Per mantenere intatti gli effetti normativi del primo decreto, solitamente il decreto di reiterazione stabiliva l'entrata in vigore delle norme a partire dalla data di approvazione del primo decreto.

² *L'emergenza infinita: la decretazione d'urgenza in Italia*, a cura di Simoncini A., Eum edizioni Università di Macerata. In questa raccolta, si veda in particolare, Lupo, N. (2006), *Decreto legge e manutenzione legislativa: i decreti legge milleproroghe*.

³ Lupo, N. (2006), *ibidem*, pag. 179. Su questo si veda anche Duilio L. (2010), *Tendenze e problemi della decretazione d'urgenza*, Relazione presentata e approvata dal Comitato per la legislazione, 21 gennaio, disponibile al link: https://www.camera.it/application/xmanager/projects/camera/file/documenti/Tendenze_e_problemi_della_decretazione_durgenza.pdf

⁴ Si veda il dossier della Camera sul Milleproroghe del 2018 al link: <http://documenti.camera.it/leg18/dossier/pdf/NC0008.pdf>

⁵ Informazioni tratte da: <https://pagellapolitica.it/blog/show/893/milleproroghe-storia-e-ragioni-dei-decreti-pi%C3%B9-discussi-ditalia>.

Milleproroghe, per spessore e ripetitività costante nel tempo, sebbene ovviamente non manchino anche negli altri ordinamenti provvedimenti legislativi contenenti alcune proroghe. L'eterogeneità delle materie contenute all'interno del Milleproroghe potrebbe in qualche modo ricordare gli Omnibus Bill statunitensi, anche se questi ultimi non riguardano esclusivamente la proroga e la deroga di discipline normative. Il più noto tra tutti è infatti l'Omnibus Spending Bill, utilizzato per allocare i fondi federali tra i diversi dipartimenti e agenzie del governo degli Stati Uniti, che però assomiglia più alla nostra legge di bilancio che la Milleproroghe.

Requisiti costituzionali e aspetti problematici dei Milleproroghe

Con una sentenza del 2012, la Corte Costituzionale prese atto che i "cosiddetti decreti milleproroghe... con cadenza ormai annuale vengono convertiti in legge dalle Camere", nonché del fatto che tali decreti attengono "ad ambiti materiali diversi ed eterogenei".⁶ La Corte pose però dei paletti ben precisi che devono essere rispettati:

- come tutti i decreti legge, devono rispondere ai requisiti costituzionali di "necessità ed urgenza"; e
- devono intervenire solo con proroghe e non con interventi che modificano la disciplina a regime (cosiddetta "omogeneità di scopo", contrapposta invece all'omogeneità della materia contenuta in altri decreti legge).

Tuttavia, basta uno sguardo anche rapido a un qualunque decreto Milleproroghe approvato nel corso degli ultimi anni per capire che questi requisiti, se sono rispettati, lo sono solo formalmente. Nella sostanza, questi decreti intervengono sulle materie più diverse, con provvedimenti di cui è spesso difficile riscontrare l'urgenza, e di fatto configurano spesso modifiche che sono quasi "a regime", perché le proroghe vengono reiterate per molti anni.

Le norme che vengono prorogate per molti anni di seguito possono essere definite, prendendo a prestito una fortunata espressione di Andrea Simoncini,

⁶ In base alla sentenza 22/2012, i decreti cd. Milleproroghe "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 ... che richiedono interventi regolatori di natura temporale". Di conseguenza, continua la Corte, "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'art. 71 Cost."

“proroghe infinite”.⁷ Ma vi è un’altra tipologia di proroghe che colpisce: le norme che, prendendo a prestito dal Manzoni, definiamo “proroghe affannose”.

Le “proroghe affannose” sono quelle che modificano i termini che sono stati stabiliti da leggi approvate pochi mesi prima, quasi che il Governo e il Parlamento non fossero stati in gradi di prevedere l’irragionevolezza di un’entrata in vigore immediata. Si noti infatti che in genere i decreti Milleproroghe vengono emanati negli ultimissimi giorni dell’anno, spesso proprio il 31 dicembre, e prorogano norme di cui era prevista l’entrata in vigore per il 1 gennaio. E’ facile immaginare la preoccupazione, anzi l’affanno, di tutti i soggetti interessati, privati o amministrazioni, nell’intorno di quella data. Infine, molte norme presentano entrambe le caratteristiche, anche se ciò può apparire paradossale: sono proroghe infinite che ogni anno vengono realizzate con affanno.

Il Milleproroghe 2021: le proroghe infinite

Le proroghe infinite non sono certo una novità. Nel 1996 Lorenza Carlassare scriveva (corsivi nell’originale): «Dov’era la straordinarietà del caso, dov’era l’imprevedibilità, in tutti i decreti di proroga (del regime di blocco dei fitti, delle normative sulle borse di studio universitarie, etc.) che si sono susseguiti per decenni? La necessità sicuramente e l’urgenza erano presenti, non però in conseguenza di fatti straordinari sopravvenuti, ma per *l’inerzia del legislatore* che non aveva tempestivamente provveduto a dare una disciplina definitiva a situazioni regolate in modo provvisorio, benché *conoscesse con largo anticipo* la necessità di provvedere!».⁸

Ciò che forse è una novità degli anni novanta è la concentrazione di un numero crescente di proroghe in un unico provvedimento legislativo. Guardando i ben 140 commi che compongono il Milleproroghe attualmente all’attenzione della Camera dei Deputati, oltre a comprensibili norme relative all’emergenza epidemiologica, si trovano decine di proroghe che sono state reiterate per molti anni. In particolare:

- l’art. 11, al comma 10, contiene la regina di tutte le proroghe (con deroga), relativa ai lavoratori socialmente utili della Calabria. In particolare, si prorogano, dal 31 dicembre 2020 al 31 marzo 2021, le assunzioni a tempo determinato di questi lavoratori, in deroga alle disposizioni sui contratti di lavoro a termine nelle pubbliche amministrazioni.⁹ Si noti che la proroga

⁷ *L’emergenza infinita: la decretazione d’urgenza in Italia*, a cura di Simoncini A., Eum edizioni Università di Macerata. In questa raccolta, si veda in particolare, Lupo, N. (2006), *Decreto legge e manutenzione legislativa: i decreti legge milleproroghe*.

⁸ Carlassare, L. (1996), *Conversazioni sulla Costituzione*, Padova, pp. 121 sgg.

⁹ La deroga è posta con il riferimento alla legge di bilancio del 2018 (lettera h, comma 446 della legge 145 del 2018) che detta: “Le proroghe sono effettuate in deroga alle disposizioni

viene attuata nelle more delle procedure di assunzioni a tempo indeterminato che erano previste da una legge del 2006.¹⁰ Da allora di rinvio in rinvio si è arrivati al 2021. La precedente proroga era stata disposta l'anno scorso, nella legge di bilancio per il 2020.¹¹ I lavoratori socialmente utili risalgono ad una legge del 1997;¹²

- l'art. 1 consta di ben 17 commi, molti dei quali prorogano di un altro anno (dal 31 dicembre 2020 al 31 dicembre 2021) la possibilità per le pubbliche amministrazioni di assumere personale a tempo indeterminato in sostituzione delle cessazioni avvenute fra il 2009 e il 2012. Tali possibilità erano già state oggetto di rinvii in precedenti Milleproroghe (es. quelli del 2011 e del 2014).¹³ Nessuna spiegazione viene fornita del perché queste possibilità di assumere non siano state utilizzate negli anni precedenti (vincoli di finanza pubblica? Inerzia delle amministrazioni? Contenziosi insorti dopo l'approvazione delle assunzioni?);
- l'art.3, comma 2 prevede il blocco anche per il 2021 della rivalutazione ISTAT dei canoni di affitto dovuti dalle amministrazioni pubbliche (nazionali e locali) ai locatari per tutti gli immobili in affitto. Questa misura è stata prorogata annualmente a partire dal 2012 ricorrendo sempre alla motivazione della criticità della situazione economica.¹⁴ E' del tutto evidente che la reiterazione di questa norma per così tanti anni configura una non trascurabile manovra di finanza pubblica ai danni dei proprietari degli immobili.¹⁵ Ci si chiede per quale motivo questa misura non sia ricompresa nel perimetro della legge di bilancio e forse la risposta è che l'attenzione dell'opinione pubblica e degli stessi parlamentari è enormemente più concentrata sulla legge di bilancio che non sul

di cui all'articolo 23 del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81, all'articolo 36 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, all'articolo 259 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e all'articolo 20, comma 4, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75”.

¹⁰ Si veda al comma 1156, lettera g-bis, art. 1 della legge n. 296 del 27 dicembre 2006.

¹¹ Articolo 1, comma 161 della L. 27 dicembre 2019, n. 160,

¹² Articolo 7 del decreto legislativo n. 468 del 1997

¹³ Si legge infatti nel dossier predisposto dal Servizio Studi della Camera che “Le possibilità di assunzioni in esame sono state già oggetto di precedenti proroghe (cfr. l' articolo 1, comma 2, del D.L. 29 dicembre 2011, n. 216, convertito, con modificazioni, dalla L. 24 febbraio 2012, n. 14, e successive modificazioni, e l' articolo 1, comma 2, del D.L. 31 dicembre 2014, n. 192, convertito, con modificazioni, dalla L. 27 febbraio 2015, n. 11, e successive modificazioni).

¹⁴ Articolo 3, comma 1, del decreto legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135.

¹⁵ Dall'ultimo Rapporto sui Beni Immobili delle Amministrazioni Pubbliche risulta che le amministrazioni pubbliche detengano circa 1 milione e 220 mila fabbricati, con le amministrazioni locali proprietarie di circa il 66 per cento delle unità e di circa l'80 per cento della superficie complessivamente dichiarata dalle amministrazioni pubbliche. Per ulteriori informazioni si veda: [RapportoImmobili DatiAnno2017.pdf \(mef.gov.it\)](#)

Milleproroghe (perché, in fondo, questo non fa che rinviare alcune scadenze o almeno così appare);

- l'art.4, comma 1 prevede la proroga anche per il 2021 del regime transitorio per l'assegnazione alle regioni virtuose di una quota premiale delle risorse ordinarie del Sistema Sanitario Nazionale (SSN). La legge cui si fa riferimento è del 2009! Essa prevedeva che una parte delle risorse del SSN premiasse le regioni più virtuose in materia di forniture; in particolare premiava le regioni che avessero istituito un'unica centrale di acquisto.¹⁶ Qui il problema è che il decreto MEF/Ministero della Salute, che avrebbe dovuto definire i criteri per l'assegnazione dei fondi, non è mai stato adottato. In mancanza di questo decreto - del cui ritardo non vengono date giustificazioni -, la ripartizione premiale verrà stabilita anche per il 2021 in via transitoria con un decreto *ad hoc* del solo Ministro della Salute. I rinvii risalgono almeno al 2014.¹⁷ A differenza del caso degli affitti, qui siamo in presenza di quella che appare come un rinvio di una manovra di finanza pubblica, dal momento che l'aggregazione delle centrali di acquisto è uno strumento essenziale di razionalizzazione della spesa.

Questo breve elenco suggerisce due considerazioni. La prima è che si preferisce mettere nel Milleproroghe norme che per le più svariate ragioni sono impopolari. E' questo il caso dei lavori socialmente utili, che richiamano le poco brillanti esperienze dell'assistenzialismo di alcune regioni. Ma è anche il caso di una norma come quella sugli affitti delle pubbliche amministrazioni, che è certamente impopolare con i proprietari degli immobili interessati, ma è anche difficilmente difendibile di fronte all'opinione pubblica. Lo stesso si può forse dire delle assunzioni che avrebbero dovute essere fatte anni addietro e le cui procedure, per motivi non noti, non sono state completate.

Il Milleproroghe 2021: le proroghe affannose

Sempre con riferimento al decreto Milleproroghe attualmente all'approvazione della Camera, si possono trovare moltissime proroghe di questa natura:

- all'art. 3, i commi da 9 a 11 rinviando la partenza della ben nota lotteria degli scontrini.¹⁸ Viene rinviato, dal 1° gennaio al 1° febbraio, il termine per l'emanazione del decreto attuativo dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli e al 1° marzo il termine oltre il quale i consumatori possono effettuare le segnalazioni nei confronti degli esercenti che rifiutino di

¹⁶ Articolo 2, comma 67-bis della legge n.191/2009.

¹⁷ La norma è stata estesa agli anni 2015, 2016, 2017, 2018 e da ultimo al 2019 con l'art. 13, comma 2, D.L. 30 aprile 2019, n. 35 (c.d. Decreto Calabria) e al 2020 con l'articolo 5, comma 1, del D.L. n. 162 del 2019 (Proroga termini, L. n. 8 del 2020).

¹⁸ Sull'efficacia delle lotterie nel contrasto all'evasione, si veda:

<https://osservatoriocpi.unicatt.it/cpi-archivio-studi-e-analisi-lotteria-degli-scontrini-e-utile-contro-l-evasione>.

acquisire il codice per la lotteria al momento dell'acquisto. Si noti che anche questo è un caso di proroga se non infinita, certamente lunga: la lotteria degli scontrini fu infatti introdotta nel 2016 dalla legge di bilancio per il 2017 e avrebbe dovuto entrare in vigore entro il 2018.¹⁹ Il termine è stato poi spostato al 1° luglio 2020 e poi ancora al 1° gennaio 2021. L'ultimo rinvio è stato fatto dal decreto Rilancio che è stato approvato nel luglio scorso.²⁰ E' dunque evidente che i due rinvii di quest'anno sono stati fatti entrambi all'ultimo minuto e in condizioni di affanno. La relazione illustrativa non fornisce motivazioni convincenti per questi successivi rinvii: l'epidemia può forse spiegare il primo rinvio, ma il secondo deve avere un'altra spiegazione dal momento che, purtroppo, è difficile immaginare che a febbraio l'epidemia sarà molto più sotto controllo che a gennaio;

- anche l'art. 13, comma 1, proroga, dal 30 giugno 2021 al 31 dicembre 2021, un termine che era stato approvato nel luglio scorso nel decreto Rilancio. Si tratta dell'applicabilità delle disposizioni del decreto Rilancio che,²¹ per alcune fattispecie, consentono alle stazioni appaltanti di elevare al 30 per cento l'importo dell'anticipazione prevista dal Codice dei contratti pubblici a favore dell'appaltatore²². Anche in questo caso non si trovano spiegazioni nel testo della Relazione illustrativa ed è facilmente immaginabile l'affanno dei soggetti interessati;
- la lettera b) del comma 2 e il comma 3 dell'art. 13 estendono a tutto il 2021 le semplificazioni previste per gli anni 2019 e 2020, fino al 31/12/2020, dal c.d. decreto legge "Sblocca Cantieri" (D.L. 18 aprile 2019 n.32) per l'affidamento delle attività di progettazione e dei contratti di lavori di manutenzione ordinaria e straordinaria e in materia di subappalto. In sostanza, lo Sblocca Cantieri prevedeva delle semplificazioni per gli appalti, che avrebbero dovuto cessare alla fine dell'anno scorso e sono state invece prorogate. La cosa interessante è che proprio lo Sblocca Cantieri aveva innovato la disciplina precedente, nel senso di porre un termine, appunto la fine del 2020, alla normativa semplificata.²³ Prima si è posto un termine alla normativa semplificata, che quindi doveva ritenersi inadeguata nel lungo periodo, poi si è ricorsi all'ultimo minuto utile a una proroga, segno che qualche pregio la normativa semplificata doveva probabilmente averlo. Come nei casi precedenti, non si trova una spiegazione di queste affannose giravolte;
- l'art. 5, comma 2, proroga, dal 31 dicembre 2020 al 31 dicembre 2021, il termine previsto da una norma del 2020 che autorizzava alcune assunzioni

¹⁹ Commi 540-544 della legge n. 232 del 2016.

²⁰ Art. 141 del D.L. n. 34/2020.

²¹ Art. 207 del D.L. n. 34/2020.

²² Tale anticipazione è prevista dall'art. 35, comma 18, del Codice dei Contratti Pubblici (D.Lgs. 50/2016)

²³ Art. 216, comma 4, D.Lgs. 50/2016.

nei ministeri dell'Istruzione e dell'Università.²⁴ Può darsi che tali assunzioni non abbiano potuto essere fatte per via dell'epidemia, ma non si può non osservare che lo stesso tema era stato trattato, per alcune tipologie di assunzioni, in sede di legge di bilancio 2021.²⁵ La domanda ovvia è come mai in quella sede non si sia pensato di prorogare i termini per le altre assunzioni.

Questo elenco di norme suggerisce con tutta evidenza che il Milleproroghe è un rimedio alla notevole dose di imprevidenza che caratterizza le nostre leggi. Era proprio necessario fare una norma per rinviare di un mese, dal 1° gennaio al 1° febbraio, l'emanazione del decreto attuativo della lotteria degli scontrini? La Relazione illustrativa spiega che bisognava dare più tempo agli esercenti di attrezzarsi per la lotteria, ma non spiega perché il decreto dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli non sia stato fatto entro il 31 dicembre, come era stato previsto sei mesi prima.

Frutto di imprevidenza sembrano essere anche le proroghe delle semplificazioni delle norme sui contratti pubblici, in quanto rinviando termini che erano stati stabiliti solo poco mesi, da leggi approvate nel corso del 2020. Forse però questo è anche un caso in cui si preferisce prorogare piuttosto che abrogare; ciò perché si scopre che alcune norme bandiera di questa o quella parte politica, immaginate per contrastare la corruzione, incontrandosi con la realtà, rischiano di comportare conseguenza molto negative, come il blocco degli appalti e delle opere.

Il comitato per la legislazione della Camera dei Deputati in varie occasioni (ad esempio nella seduta del 28 luglio 2017) ha reso pareri assai critici nei confronti di questa tipologia di norma, segnalando che "tale modalità di produzione legislativa non appare pienamente conforme alle esigenze di stabilità, certezza e semplificazione della legislazione".²⁶

Perché abbiamo bisogno del Milleproroghe?

Una parte della risposta a questa domanda è già contenuta nell'analisi appena fatta: imprevidenza, scarsa capacità o volontà di analizzare costi, benefici e fattibilità delle norme, distanza fra le declamazioni di principio e la realtà. Queste considerazioni trovano riscontro in varie analisi che sono state fatte riguardo alla decretazione d'urgenza e al Milleproroghe in particolare.

Fra le ipotesi avanzate, una delle più interessanti è quella che punta il dito contro l'approssimazione della fase di istruttoria che precede l'approvazione delle leggi (es. una valutazione d'impatto della legislazione condotta in modo

²⁴ Si tratta dell'art. 3, co. 3-ter, del D.L. 1/2020 convertito nella L. 5 marzo 2020, n. 12.

²⁵ All'art. 1, commi 936-941, sono state autorizzate nuove assunzioni per entrambi i ministeri.

²⁶ Si veda il dossier della Camera sul Milleproroghe del 2018 al link: <https://documenti.camera.it/Leg18/Dossier/Pdf/NC0008.Pdf>

adeguato),²⁷ che costringerebbe sistematicamente il legislatore italiano a rivedere i termini di scadenza di una data disciplina, invece che, come stabilito dall'art.79 del Regolamento della Camera dei Deputati, valutare "l'adeguatezza dei termini previsti per l'attuazione" di una normativa.²⁸

Un'altra interpretazione della ricorrenza dei Milleproroghe è quella che vede nel sistema legislativo italiano un bisogno ricorrente di "manutenzione legislativa", ovvero di produzione normativa che non introduce nuove discipline ma ne modifica di precedenti, apportando variazioni spesso di tipo accessorio. In particolare, nel caso del Milleproroghe, alcuni studiosi hanno collegato l'esistenza di questo tipo di provvedimento anche ad un particolare tipo di "manutenzione legislativa", quella del "collaudo" e della "sperimentazione" delle leggi. In altre parole "dinanzi ad una legge di riforma [...] i parlamentari, consapevoli dei problemi applicativi che potrebbero sorgere, ipotizzano la possibilità di una correzione o integrazione del testo legislativo per renderne più agevole l'attuazione. Più esattamente, si concorda sull'esigenza di una possibile correzione del testo legislativo, ma al momento della deliberazione parlamentare non si hanno sufficienti informazioni a riguardo, informazioni che solo una fase di «sperimentazione» potrebbe rivelare."²⁹ Lo strumento del Milleproroghe servirebbe quindi proprio a gestire, attraverso proroghe, rinvii e regimi transitori, questa fase di "collaudo" di una determinata disciplina, in modo da consentire al legislatore di valutarne più attentamente la portata.

Un'ipotesi altrettanto interessante è quella che sottolinea l'eccessiva debolezza del Governo e del potere legislativo di fronte alle pressioni esercitate dalle strutture ministeriali e dai vari gruppi d'interesse, in mancanza di un indirizzo politico chiaro e sostenuto. Le pressioni della burocrazia e delle *lobby* infatti, sebbene non sufficienti a determinare per ogni richiesta l'approvazione di un singolo atto legislativo di proroga, se considerate tutte insieme determinerebbero una massa critica tale da far inserire tutte le proroghe all'interno di un unico atto.³⁰ In effetti, come abbiamo visto, sul Milleproroghe vi è scarsa attenzione da parte dei media e dell'opinione pubblica e quando si spengono i riflettori si possono fare cose che altrimenti avrebbero un costo politico troppo elevato.

²⁷ Lupo, N. (2006), *op.cit.*

²⁸ Art.79, comma 4, lettera e) del Regolamento della Camera dei Deputati.

²⁹ Simoncini A. (2004), *La decretazione d'urgenza e il "collaudo" delle leggi*, Quaderni Costituzionali 03/2004, pag. 149-151.

³⁰ Lupo, N. (2006), *op.cit.*