

**Termine finale e deleghe a “cavallo” fra le legislature:  
ancora sui problemi dell’attuazione delle leggi di delega.  
Il caso della legge di delega sul Terzo settore\***

di Luca Gori \*\*  
(14 agosto 2018)

Proseguendo la riflessione avviata di Giovanni Piccirilli, *Salvate la riforma dell’ordinamento penitenziario!* (in questa *Rivista*, 23 luglio 2018), nelle stesse settimane in cui si è svolta la vicenda dell’attuazione della legge di delega 23 giugno 2017, n. 103 (*Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e all’ordinamento penitenziario*), si è consumato l’ultimo atto dell’altrettanto complesso iter di attuazione della legge di delega 6 giugno 2016, n. 106 (*Delega al Governo per la riforma del Terzo settore, dell’impresa sociale e per la disciplina del servizio civile universale*), di riforma del Terzo settore<sup>1</sup>.

La legge di delega n. 106 del 2016 ha attribuito al Governo quattro deleghe assai corpose e di grande rilevanza istituzionale e politica per la riforma organica di un amplissimo settore dell’ordinamento: dalla più generale riforma del Libro II, Titolo II del codice civile (inattuata), alla revisione dell’intera disciplina sostanziale da riordinare all’interno di un Codice di settore, alla riforma dell’istituto del cinque per mille e del servizio civile universale<sup>2</sup>. Uno degli aspetti che ha caratterizzato questa delega, con plurimi oggetti, è il breve termine stabilito per il suo esercizio, appena un anno dall’entrata in vigore della legge. L’elemento di singolarità è costituito dal fatto che, nonostante l’iter di adozione dei decreti legislativi sia configurato sul modello assai diffuso e complesso della previa intesa in Conferenza unificata (è previsto il parere solo per la disciplina del servizio civile nazionale<sup>3</sup>) e del parere delle commissioni parlamentari (sia di quelle competenti per materia sia di quelle competenti per i profili di carattere finanziario), è stato attribuito un termine breve (a molti commentatori apparso irrealistico) e non è stata prevista alcuna clausola di scorrimento automatico del termine finale di delega, in caso di trasmissione tardiva degli schemi di decreto legislativo (ad es., qualora il termine per l’espressione del parere scada negli ultimi x giorni prima della scadenza della delega o addirittura oltre, il termine finale è prorogato di y giorni).

Anzi, è contemplato una sorta di *pre-termine*, con finalità acceleratoria dell’iniziativa del Governo, essendo previsto che gli schemi di decreto legislativo debbano essere trasmessi entro quarantacinque giorni dalla scadenza della delega, consentendo così che l’attività consulenziale del Parlamento possa esplicarsi integralmente nell’arco dei trenta giorni previsti (art. 1, c.5, legge n. 106 del 2016). Quindi, anziché prorogare, *ope legis*, il termine finale (circostanza che è stata censurata per il “vantaggio” che viene attribuito ad un Governo ritardatario, che potrebbe avere interesse a procrastinare il termine finale, ad esempio, in fine legislatura... per scaricare sul successivo l’onere della decisione), si

---

\* Scritto sottoposto a *referee*.

<sup>1</sup> La riforma del Terzo settore, avviata dalla legge di delega n. 106 del 2016, è stata attuata con una pluralità di decreti legislativi: d.lgs. n. 40 del 2017, in tema di servizio civile universale; n. 111 del 2017, in tema di cinque per mille; n. 112 del 2017, in tema di impresa sociale; n. 117 del 2017, il c.d. Codice del Terzo settore.

<sup>2</sup> Sull’effetto della parziale attuazione della legge di delega, sia consentito rinviare a L. GORI, *Il sistema delle fonti del diritto del Terzo settore*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1, 2018; più in generale, sul tema si vedano le osservazioni di D. DE LUNGO, *Le deleghe legislative inattuate*, Napoli, ESI, 2017.

<sup>3</sup> Sui contenuti del d.lgs. n. 40 del 2017, già si è pronunciata la Corte costituzionale in via principale con la sentenza n. 171 del 2018.

grava il Governo di un obbligo di trasmissione anticipata degli schemi al Parlamento<sup>4</sup>. Tale tecnica fa sorgere la domanda se – in linea teorica, di difficile la verifica in concreto – una trasmissione tardiva da parte del Governo, rispetto al pre-termine stabilito dalla legge di delega, possa o meno giustificare il rilievo parlamentare di una di “decadenza” dell’esecutivo dal potere delegato per mancato rispetto di tale pre-termine perentorio e non meramente ordinario, che avrebbe eccessivamente compresso i tempi di esame parlamentare.

Accanto alla delega principale, è prevista una delega integrativo-correttiva al fine di rimediare alle «evidenze attuative nel frattempo emerse» da esercitare entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore di ciascuno dei decreti legislativi principali.

La legge n. 106 del 2016 ha suscitato alcune riflessioni in tema di «adeguatezza» del termine rispetto agli oggetti della delega ed alla procedura adottata, tema forse poco indagato dalla dottrina. Mentre sono stati evidenziati numerosi casi di proroghe del termine finale, operate anche in forme non sempre ortodosse con riguardo al sistema delle fonti (leggi di conversione di decreti-legge o, addirittura, direttamente nei decreti-legge), minore attenzione in generale è stata dedicata al rapporto esistente fra la complessità degli oggetti della delega, il procedimento stabilito per l’adozione dei decreti legislativi ed il termine per l’attuazione della stessa. Ciò, nonostante la legge n. 400 del 1988 istituisca un legame fra dimensione temporale, complessità dell’oggetto e aspetti procedurali, prevedendo che, «qualora il termine previsto per l’esercizio della delega ecceda i due anni», il Governo sia tenuto a richiedere un doppio parere delle Camere sugli schemi dei decreti legislativi (art. 14, c.4). Se il termine eccede i due anni – pare essere la *ratio legis* – si suppone che l’oggetto della delega abbia una rilevanza ed una complessità tali da non potersi pretermettere un passaggio consultivo in Parlamento orientato (quantomeno) ad una verifica di corrispondenza «alle direttive della legge di delegazione».

In realtà, nell’attuazione della legge n. 106 del 2016, l’*iter* è stato assai accidentato per tre dei quattro decreti legislativi. Mentre il primo, concernente il servizio civile universale, è stato trasmesso per tempo alle Camere, il secondo gruppo di tre decreti legislativi è stato adottato dal Governo in via preliminare assai tardivamente rispetto alla scadenza stabilita dalla legge-delega, innescando una serie di procedimenti paralleli<sup>5</sup> presso i diversi soggetti chiamati, a vario titolo ed in varie forme, ad intervenire. Gli schemi, infatti, sono stati trasmessi contemporaneamente al Consiglio di Stato, alla Conferenza unificata ed alle Commissioni parlamentari: in tal modo, tuttavia, la sequenza procedura non ha consentito che il Parlamento si potesse pienamente giovare del contributo degli altri, a causa della brevità del termine e della contemporaneità dei pareri<sup>6</sup>.

---

4 Si dovrebbe tenere conto, a tale proposito, anche del termine stabilito dall’art. 14, c. 2 della legge 23 agosto 1988, n. 400, che prevede la trasmissione al Presidente della Repubblica dei testi di decreti legislativi approvati dal Consiglio dei Ministri in via definitiva per l’emanazione almeno venti giorni prima della scadenza del termine finale della delega.

5 Tale *modus operandi* era già stato stigmatizzato dalla dottrina V. DI PORTO- E. ROSSI, *L’intervento del Parlamento nel procedimento di formazione di alcuni regolamenti del Governo*, in U. DE SIERVO (a cura di), *Il potere regolamentare nell’amministrazione centrale*, Bologna, Il Mulino, 1992.

6 La situazione è stata fortemente stigmatizzata dal Consiglio di Stato in sede di parere reso ai sensi dell’art. 20, c.3, lett. a), legge n. 59 del 1997, sullo schema di decreto legislativo (parere dell’Adunanza speciale del 31 maggio 2017), a giudizio del quale «proprio considerando l’esigenza di curare in modo adeguato la qualità dei testi normativi, prima di procedere all’emanazione del parere questo Consiglio di Stato non può non dolersi del rilevante ritardo con cui è stato trasmesso lo schema in oggetto, considerata la prossimità della scadenza della delega (poco più di un mese) e la necessità che sul testo si pronuncino ancora le Commissioni parlamentari competenti. Questo ritardo non consente l’esame di un intervento così rilevante (un corpus di oltre 100 articoli) in tempi fisiologici per il necessario approfondimento tecnico-giuridico, il tutto mettendo a rischio – si ripete – la qualità finale del testo e la sua capacità di produrre i benefici attesi per il Paese. Ciò nonostante, attesa la estrema importanza dell’intervento normativo per una materia – quella del cd. “Terzo settore” – così socialmente rilevante, questo Consiglio – tramite un’apposita Commissione

Addirittura, i pareri parlamentari sono stati resi, a marce forzate ed assai prima dei trenta giorni assicurati dalla legge di delega, sotto la minaccia della scadenza della delega principale.

Ciò è apparso non solo assai disfunzionale rispetto ad un serio ed approfondito esame degli schemi di decreto legislativo, ma anche discutibile sul piano costituzionale specialmente tenendo conto che – per costante prassi e giurisprudenza parlamentare<sup>7</sup>– il Parlamento deve poter disporre dei pareri degli altri soggetti consultati per poter esaminare gli schemi di decreti legislativi. Il Governo non potrà apportare, dopo il parere parlamentari, «modificazioni o aggiunte suscettibili di alterare il contenuto sostanziale della disciplina su cui la Commissione abbia già avuto modo di manifestare il proprio parere [...]» (C.cost. n. 37 del 1989).

Rispettato così, sebbene con qualche forzatura, il termine della delega principale, si è aperto il termine della delega integrativo-correctiva, anch'esso assai breve<sup>8</sup> (un anno) e senza clausole di scorrimento automatico. Tale annualità è coincisa con le prime fasi di attuazione dei decreti legislativi che rinviano, abbondantemente, a fonti di rango secondario o sub-secondario: cosicché, lo *spatium temporis* per la valutazione delle «evidenze attuative nel frattempo emerse», in realtà, è coinciso col momento in cui tale attuazione avveniva e la cui scadenza, addirittura, precedeva il termine previsto per l'adeguamento degli statuti degli enti del Terzo settore (stabilito in diciotto mesi dell'entrata in vigore del decreto legislativo n. 117 del 2017, c.d. Codice del Terzo settore). Come a dire, fare un tagliando ad un autoveicolo nuovo che non è stato, di fatto, mai messo in moto.

In più, essendosi aperta la delega integrativo-correctiva fra luglio ed agosto del 2017, a metà di tale periodo è avvenuto – come previsto – lo scioglimento delle Camere, le elezioni politiche e l'insediamento del nuovo Parlamento. Anche in questo caso, quindi, una significativa inadeguatezza del termine rispetto all'oggetto ed alla finalità della delega integrativo-correctiva e – potrebbe aggiungersi – una sottovalutazione dell'impatto del delicato momento di passaggio istituzionale da una legislatura all'altra.

Il Governo Gentiloni, dopo lo scioglimento delle Camere, ha adottato tre decreti legislativi integrativi e correctivi. Il primo, concernente il servizio civile universale, è stato adottato, in via preliminare, il 22 febbraio 2018 (quindi, prima delle elezioni politiche e delle dimissioni del Governo) ed è stato adottato, in via definitiva, il 10 aprile 2018 (scadenza

---

speciale, che ha integrato i magistrati della Sezione normativa con magistrati provenienti dalle Sezioni giurisdizionali – ha ritenuto di procedere comunque a una trattazione per quanto possibile ampia e approfondita, pur in tempi ben inferiori a quelli previsti dalla legge per l'emanazione del parere. L'eccezionalità di tale modo di procedere non appare, però, agevolmente ripetibile, se non a scapito del corretto svolgimento delle funzioni giurisdizionali e consultive dell'Istituto. Invita, pertanto, il Governo a considerare che, in futuro, in condizioni analoghe sarà difficilmente possibile rendere il parere».

7 Sul punto, si veda anche la lettera inviata al presidente del Consiglio Prodi dai presidenti della Camera, Violante, e del Senato, Mancino, in data 12 febbraio 1998 che costituisce, ancora oggi, il “punto di riferimento” della prassi procedurale in tema di pareri parlamentari sugli atti del Governo: gli schemi di atto normativo possono essere trasmessi alle Camere a condizione che sia conclusa «la sua fase procedimentale interna all'Esecutivo, tenendo conto anche del parere del Consiglio di Stato»; gli schemi sottoposti al parere delle Commissioni parlamentari non possono essere oggetto di modificazioni in sede di deliberazione definitiva, «fatte salve le modificazioni che il Governo, nell'ambito della sua competenza e responsabilità, ritenga di introdurre per effetto del parere» medesimo. Qualora invece il Governo intenda apportare ulteriori variazioni al contenuto di tale atto normativo, esso dovrebbe infatti – sempre ad avviso dei presidenti delle Camere – rinnovare la procedura, ritrasmettendo cioè il testo, corretto, alle Commissioni parlamentari, perché queste esprimano nuovamente il loro parere; infatti, «l'introduzione, successivamente all'espressione del parere parlamentare, di parti nuove che le Camere non avrebbero modo di conoscere, pregiudicherebbe la funzione consultiva del Parlamento».

8 Individua la tendenza ad attribuire, con legge, un «termine generalmente breve ed irrealistico» per l'adozione di atti governativi, per lanciare messaggi di efficienza e speditezza, V. DI PORTO, *La carica dei DPCM*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2016, 6.

della delega integrativa e correttiva al 18 aprile 2018), ed è stato emanato con decreto legislativo n. 43 del 2018. Altri due, invece, concernenti rispettivamente il c.d. Codice del Terzo settore (d.lgs. n. 117 del 2017, con scadenza della delega integrativa e correttiva al 3 agosto 2018) ed il decreto impresa sociale (d.lgs. n. 112 del 2017, con scadenza della delega integrativa e correttiva al 3 luglio 2018), sono stati adottati in via preliminare dal Consiglio dei Ministri il 21 marzo 2018, dopo le elezioni politiche ed appena qualche giorno prima delle dimissioni del Governo, dopo l'apertura della XVIII legislatura. L'adozione dei due decreti ha inteso rispondere a quanto previsto dalla direttiva adottata dal Presidente del Consiglio Gentiloni il 29 dicembre 2017, nella quale si legge che, a seguito dello scioglimento delle Camere, il Governo in carica può «dare attuazione alle leggi, ivi comprese le leggi di delegazione, in particolare ove il rinvio alla prossima legislatura non consenta, anche in considerazione del tempo necessario per il procedimento istruttorio per l'emanazione dei decreti legislativi delegati, di rispettare i termini della delega medesima<sup>9</sup>».

I due schemi di decreto legislativo, pur inserendosi all'interno del medesimo impianto riformatore, hanno affrontato due *iter* con differenze assai irrilevanti. Il secondo (impresa sociale) è stato presentato alle Camere il 10 aprile 2018, ed attribuito alla competenza della commissione speciale per gli atti urgenti del Governo al Senato ed alla commissione speciale per l'esame degli atti del Governo alla Camera dei deputati. Le due commissioni "speciali" hanno approvato un parere positivo con alcune condizioni ed osservazioni, rispettivamente, il 22 maggio ed il 7 giugno 2018. Il Governo Conte, nel frattempo insediatosi, ha approvato in via definitiva il decreto legislativo, il 17 luglio 2018, recependo i pareri parlamentari.

Il primo – e più complesso – schema di decreto legislativo (Codice del Terzo settore), è stato trasmesso alle Camere con un apprezzabile (ed apparentemente inspiegabile) ritardo rispetto alla delibera del Consiglio dei Ministri. Esso, infatti, è stato trasmesso dal nuovo Governo (pur nella versione approvata dal precedente) il 19 giugno 2018 al Senato ed alla Camera, assegnato il 21 giugno 2018 alle commissioni permanenti competenti, ben oltre il termine di quarantacinque giorni indicato dalla legge di delega n. 106 del 2016. Conseguentemente, il termine per il rilascio del parere è stato fissato il 21 luglio 2018, con decorrenza quindi dall'atto interno di assegnazione alla Commissione e non dalla trasmissione da parte del Governo. Nel corso dell'esame parlamentare, è emerso l'orientamento della nuova maggioranza parlamentare di tenere conto dei contributi emersi nel ciclo di audizioni informali, dei rilievi del Consiglio di Stato<sup>10</sup> e delle ragioni della mancata intesa espressa in sede di Conferenza unificata per l'opposizione delle Regioni Lombardia e Veneto<sup>11</sup>.

Così, pendente il termine per il parere, è stata presentata da due esponenti della maggioranza al Senato una proposta di legge di iniziativa parlamentare (A.S. 604) volta a prorogare di sei mesi il termine per l'esercizio della delega integrativa e correttiva. La relatrice del Senato sull'atto del governo sottoposto a parere (n. 33) ha confermato l'intenzione della maggioranza di voler esprimere comunque un parere entro i termini stabiliti dalla legge-delega, sottolineando peraltro che la proroga avrebbe consentito al

---

9 Sulla direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri e su analogie e differenze rispetto ad altre adottate in passato, si veda E. CATELANI, *I poteri normativi del Governo dopo lo scioglimento delle Camere e prima della formazione di un nuovo Governo fra prassi e direttivi: il caso della legge delega n. 103 del 2017*, in *Archivio penale*, in *Archivio penale*, 28 maggio 2018.

10 Il Consiglio di Stato ha rilasciato un parere in data 19 luglio 2018 (adunanza della Commissione speciale), dunque a ridosso della scadenza del termine per il parere parlamentare.

11 Le due Regioni hanno peraltro proposto ricorso in via principale, ai sensi dell'art. 127 Cost., questione di legittimità costituzionale sul d.lgs. n. 117 del 2017.

Governo di poter valutare meglio e recepire più diffusamente i pareri parlamentari<sup>12</sup>. Ciò ha lasciato intendere che il parere sarebbe stato sì espresso entro i termini, ma che sarebbe stato altresì assai complesso ed ampio (segnando, in qualche misura, una cesura con l'indirizzo politico espresso dal precedente esecutivo e dalla precedente maggioranza), al punto tale che il Governo non avrebbe potuto esaminarlo e recepirlo nello stretto margine di tempo residuo prima della scadenza parlamentare.

L'elemento di interesse di questa iniziativa è rappresentato dal fatto che l'A.S. 604 è stato presentato il 9 luglio 2018, assegnato l'11 luglio 2018 alla 1° Commissione ed esaminato in sede referente nelle sedute del 17 e 18 luglio, ove è stato approvato un emendamento che ha ridotto la durata della proroga da sei a quattro mesi. Il 18 luglio medesimo, al termine della seduta dell'Assemblea, il Senato ha approvato una delibera ai sensi dell'art. 55, c. 7 R.S. volta ad ottenere l'inserimento nel calendario dell'Aula, in relazione a situazioni sopravvenute ed urgenti, di argomenti non compresi nel programma (potrebbe discutersi se si tratti di una situazione dotata di «una qualche oggettività», oppure di un caso di «mero cambiamento delle priorità politiche<sup>13</sup>»). Cosicché, il giorno successivo – 19 luglio – l'Assemblea del Senato ha approvato il disegno di legge, trasmettendolo poi alla Camera dei deputati<sup>14</sup>.

Alla Camera dei deputati (A.C. 968), tuttavia, l'opposizione decisa di alcune forze di minoranza ha determinato – così pare - il mancato raggiungimento della maggioranza prescritta dall'art. 69 R.C. ai fini della dichiarazione di "urgenza" del disegno di legge. Il diverso dettato regolamentare ha, di fatto, interrotto l'*iter* super-accelerato, conducendolo su un binario morto. È sembrato che parte della minoranza (il PD, in particolare) abbia tentato di ostacolare l'*iter* del disegno di legge per non consentire al nuovo Esecutivo di profittare della proroga per stravolgere l'impianto degli schemi di decreto legislativo, ritenendo adeguati i tempi a disposizione.

In tale situazione, quindi, si è resa ancor più necessaria una rapida riattivazione delle Commissioni parlamentari nel tentativo di approvare un parere in tempo utile per consentire al Governo l'esercizio della delega. I pareri approvati dalle due Commissioni di merito (significativamente diverse, essendo alla Camera la XII Commissione – Affari sociali ed al Senato la 1° Commissione, Affari costituzionali), giunti *in limine mortis* della delega integrativo-correctiva<sup>15</sup>, hanno destato qualche perplessità poiché sono apparsi come un tentativo della nuova maggioranza parlamentare di riscrivere, pur all'interno della legge di delega originaria, amplissime parte del decreto legislativo n. 117 del 2017. I pareri, infatti, articolati in condizioni, osservazioni e raccomandazioni, se rispettati puntualmente, avrebbero richiesto al Governo una profonda revisione dei decreti legislativi principali ben al di là dell'integrazione e correzione e riproposto il tema – già noto – della "riscrittura" dei testi a causa del mutare di legislatura e, quindi, di maggioranza parlamentare: dietro «un'opera formalmente correctiva (del Governo correctivo)» si sarebbe potuto celare un «intervento radicalmente innovativo rispetto alle scelte di indirizzo politico

---

12 Cfr., Senato della Repubblica, Legislatura 18<sup>a</sup> - 1<sup>a</sup> Commissione permanente - Resoconto sommario n. 7 del 12/07/2018.

13 Sostengono che sia un presupposto applicativo della disposizione regolamentare l'oggettività delle situazioni sopravvenute ed urgenti, N. LUPO – L. GIANNITI, *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, Il Mulino, 2013, 175.

14 Alla Camera dei deputati, nel frattempo, è stato presentato un analogo disegno di legge A.C. 881, poi abbinato all'A.C. 968, frutto dell'approvazione in Senato dell'A.S. 604.

15 Al Senato della Repubblica, il parere è stato reso dalla 1° Commissione – Affari costituzionali nella seduta del 25 luglio 2018 e, per i profili di carattere finanziario, dalla 5° Commissione bilancio il 31 luglio 2018; alla Camera dei deputati, la XII Commissione - Affari Sociali ha reso il parere il 26 luglio 2018 e la V Bilancio, per i profili di carattere finanziario, il 1 agosto 2018.

poste in essere (dal Governo precedente) in sede di adozione del decreto principale<sup>16</sup>». Sul punto, merita notare che il Consiglio di Stato ha dedicato una parte significativa del proprio parere ai limiti della delega integrativo-correctiva (citando numerosi precedenti, anche di altre giurisdizioni), mettendo in guardia dal rischio di introdurre una regolazione del sistema del tutto nuova rispetto a quella contenuta nei decreti legislativi principali che, legittima sul piano politico, «deve nondimeno misurarsi (...) con gli spazi di possibile ed effettivo intervento garantiti dal 'veicolo legislativo' cui in concreto si intenderebbe ricorrere (ossia un mero decreto delegato 'correctivo ed integrativo')<sup>17</sup>».

Il Governo ha deliberato, in via definitiva, il decreto legislativo integrativo e correctivo nella serata del 2 agosto, poche ore prima dello spirare del termine della delega. A quanto si apprende, il decreto legislativo integrativo e correctivo adottato dal Governo si è attenuto ad una linea di stretta attinenza all'impianto dello schema proposto dal Governo Gentiloni, con poche modifiche in accoglimento delle sole condizioni espresse nei pareri parlamentari, mentre non ha avuto seguito, per ora almeno, il complesso sistema di osservazioni e raccomandazioni. Cosicché, il cambio di maggioranza parlamentare e, conseguentemente, di indirizzo politico, nonostante quanto espresso nei pareri parlamentari, non ha determinato significative trasformazioni dell'impianto della riforma.

La vicenda della riforma del Terzo settore pone, a giudizio di chi scrive, due ordini di problemi: uno strutturale ed uno, invece, più contingente.

Da un lato, infatti, si conferma che è intorno a quello che è stato efficacemente definito il «volto procedurale<sup>18</sup>» delle deleghe legislative che si concentrano, oggi, le maggiori difficoltà della fonte "delega legislativa". Se alla luce della più recente giurisprudenza costituzionale (C.cost. n. 251 del 2016), si pone in termini nuovi il tema del rapporto e della sequenza temporale fra i «consulenti» del Governo (Conferenza Stato-Regioni, commissioni parlamentari) in ragione delle loro attribuzioni costituzionali, l'attuazione della legge-delega n. 106 del 2016 introduce pure l'esigenza di inquadrare dal punto di vista costituzionale la correlazione fra oggetto, procedimento e termine finale, introducendo una valutazione di adeguatezza dello *spatium temporis* assegnato sia alla delega nel suo complesso, sia a ciascuna fase procedurale. I due temi mostrano una profonda connessione e non possono essere affrontati separatamente. La Corte costituzionale ha già avuto modo che, qualora non sia stabilito un termine legale per lo svolgimento di ciascuna singola fase procedurale, il termine *in concreto* a disposizione deve essere "congruo" e, ancorché assai breve, non tale da rendere impossibile la possibilità dell'intervento consultivo nel procedimento di formazione (C.cost. 225 del 2009), offrendo così una declinazione del principio di leale collaborazione istituzionale fra i diversi soggetti coinvolti nel procedimento di delega. Ne deriva, quindi, che, anche qualora la legge delega fissi un termine endo-procedimentale, e lo stesso non venga rispettato pur rimanendosi all'interno del termine finale, debba verificarsi nella concretezza del caso che le condizioni di congruità e non impossibilità siano state rispettate (potendo, forse, financo essere oggetto di un giudizio di costituzionalità). Più in generale, tali condizioni di congruità e non impossibilità non sembrano da riferirsi solo alla singola fase procedimentale, ma possano estendersi all'intero computo del termine finale, che deve essere congruo rispetto agli oggetti, ai principi e criteri direttivi e tale da consentire che a ciascuna fase del procedimento di adozione dei decreti legislativi sia assicurato un lasso di tempo "congruo".

---

16 Così M. NISTICÒ, *La decretazione correctiva nella XVI legislatura: alcuni casi concreti*, in R. ZACCARIA (a cura di), *Fuga dalla legge?*, Brescia, Grafo, 2011, 130.

17 Così, Consiglio di Stato, parere 01432/2018, *Adunanza della Commissione speciale del 17 maggio 2018*.

18 Si riprende l'espressione di E. MALFATTI, *Attorno al "volto procedurale" delle deleghe legislative (attorno ai pareri)*, in M. CARTABIA – E. LAMARQUE – P. TANZARELLA (a cura di), *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici*, Torino, Giappichelli, 2011, 329 ss.

Così, potrebbe forse giungersi alla conclusione che, davanti ai ritardi dell'Esecutivo ed a tempi brevi delle deleghe, le clausole di scorrimento automatico del termine, che tante perplessità hanno giustamente posto quanto all'incertezza sul termine finale e sul ruolo di *play-maker* attribuito al Governo<sup>19</sup>, siano – almeno entro certi limiti – costituzionalmente doverose al fine di consentire il pieno dispiegarsi della funzione di consulenza parlamentare o ad altri soggetti, attribuita dalla legge di delega. In tal senso, una clausola di scorrimento automatico del termine finale costituirebbe un'espressione nel caso *de quo* del principio di leale collaborazione fra organi costituzionali, una sorta di accettabile punto di bilanciamento fra diverse forze che agiscono in direzioni divergenti: un termine inadeguato, un governo (spesso) ritardatario ed un procedimento di adozione dei decreti legislativi sempre più complesso<sup>20</sup>. Peraltro, tale clausola di scorrimento automatico assumerebbe significati diversi, a seconda dei casi: può essere letta anche come “sanzione” nei confronti di un governo che intenda comprimere i tempi, risultando impossibilitato a perfezionare la procedura nel termine originario; oppure, quale “rimedio” per l'esecutivo per un ritardo incolpevole, dovuto alla complessità (magari inattesa) dell'oggetto o della procedura. Tutto ciò, ovviamente, con il consenso delle commissioni parlamentari “consulenti”, le quali potrebbero sempre decidere di non usufruire della proroga concesso, bensì di rimanere entro termini più ristretti, in ragione delle contingenze politiche.

Si tratta di una ipotesi di ricerca, da approfondire, ma che la prassi recente sollecita. Ciò comporta anche la risoluzione – come correttamente argomentato da Giovanni Piccirilli – della *vexata quaestio* del *dies a quo* per il computo del termine per il rilascio del parere (dalla trasmissione governativa o dall'assegnazione all'organo parlamentare competente?) e, quindi, per l'attivazione dell'eventuale clausola di scorrimento: occorrerebbe una sorta di convenzione costituzionale che, sotto l'egida del principio di leale collaborazione istituzionale, eviti fibrillazioni come quelle registrate sugli schemi di decreto legislativo sull'ordinamento penitenziario.

Nel caso di nostro interesse, la mancata previsione di una clausola di scorrimento automatico del termine ha comportato che, essendo stato trasmesso l'atto con ritardo rispetto a quanto previsto dalla legge-delega, è stato necessario dapprima avviare repentinamente l'esame di un disegno di legge di iniziativa parlamentare (circostanza che quasi stupisce, a fronte della assai discutibile prassi della proroga inserita in una legge di conversione), poi abortito e, infine, comprimere i tempi della discussione parlamentare e, ancora più, quelli del Governo in sede di esame in via definitiva.

Dall'altro, però, emerge un aspetto più contingente, ma non meno rilevante. In tempi di sistema elettorale (tendenzialmente) proporzionale e di formazione delle maggioranze post-elettorali mediante contrattazione fra i gruppi parlamentari, è necessario ripensare i contorni di un diritto costituzionale della *transizione fra legislature*, per ciò che attiene all'attività parlamentare e governativa. In tempi di bi-polarismo tendenziale (dalla XIII alla XVI legislatura), il breve intervallo di tempo fra le dimissioni del Governo e l'insediamento del successivo hanno reso non rilevante il tema. Nella XVII e, vieppiù, nella XVIII legislatura, invece, la questione si è fatta più evidente ed urgente. Ci si limita a segnalare alcuni aspetti della “transizione” da considerare o ri-considerare: la prassi di non costituire per lungo tempo le commissioni e le giunte parlamentari, prima del voto di fiducia al nuovo

---

19 Sul punto, si vedano le critiche osservative lucide di V. DI PORTO, *La carica dei DPCM*, cit., 6.

20 Ad es., *ex multis*, nella giurisprudenza costituzionale, la declinazione del principio di leale collaborazione fra i poteri dello Stato, sebbene con riguardo al rapporto fra il Ministro della Giustizia ed il CSM ai fini della, la Corte ha statuito che «le parti, inoltre, non possono dar luogo ad atteggiamenti dilatori, pretestuosi, ambigui, incongrui o insufficientemente motivati, di modo che il confronto possa avvenire su basi di correttezza e di apertura alle altrui posizioni» (C.cost. n. 379 del 1992).

governo<sup>21</sup>; le modalità di assegnazione degli atti alle commissioni speciali e la loro programmazione dei lavori, ad oggi differenti fra Camera e Senato (diversità che si estende financo alla denominazione)<sup>22</sup>; il conteggio dei termini finali per l'esercizio delle deleghe legislative e, conseguentemente, per l'espressione dei pareri sugli atti del governo, dai quali potrebbero essere scomputati, almeno in parte, i periodi di inattività delle Camere a seguito dello scioglimento; più in generale; i limiti ai poteri normativi dell'esecutivo, specialmente per ciò che attiene all'attuazione delle deleghe legislative in tempo di scioglimento delle Camere; l'efficacia dei pareri parlamentari sulle decisioni del governo dimissionario, che potrebbe essere "graduato" nei diversi "momenti" del rapporto che sussiste fra Parlamento e Governo, in almeno tre casi: governo non dimissionario, in carica dopo lo scioglimento delle Camere; governo non dimissionario, ma dopo le nuove elezioni politiche; governo dimissionario a seguito delle nuove elezioni che rimane in carica solo per gli affari correnti, con l'insediamento del nuovo Parlamento (in attesa del nuovo Governo)<sup>23</sup>.

Nel caso di specie, come nel caso della riforma penitenziaria, risulta difficilmente comprensibile perché uno schema di decreto legislativo correttivo (quello relativo all'impresa sociale, n. 112 del 2017) sia stato trasmesso tempestivamente dal Governo e, quindi, assegnato alle commissioni speciali; e perché un altro (quello riferito al Codice del Terzo settore, n. 117 del 2017), pur deliberato nella stessa data dal Consiglio dei Ministri, sia stato trasmesso molto dopo, quasi ad attendere la costituzione delle commissioni permanenti (forse per il rischio di una maggiore conflittualità politica sul provvedimento?). La procedura seguita – come si è visto – ha determinato, almeno in parte, l'esito finale, sia per il Parlamento sia per il Governo, che si è limitato ad una *ricezione minimale* del parere, nei limiti consentiti dai tempi strettissimi. Cosicché il terzo settore, oggi, che ha avuto finalmente anche il "suo" atteso decreto legislativo integrativo e correttivo, vive già l'incertezza che, a causa del rocambolesco *iter* seguito, il nuovo Governo metta mano ad una nuova (contro?) riforma per imprimere il proprio indirizzo politico<sup>24</sup>.

\*\* Assegnista di ricerca in diritto costituzionale – Scuola Superiore Sant'Anna, Pisa.

---

21 Su questo aspetto, si veda C. FASONE, *La mancata costituzione delle Commissioni permanenti all'inizio della XVII legislatura*, in *Quad. cost.*, 2, 2013, 406 ss.; E. LATTUCA, *La Commissione speciale per l'esame degli atti del Governo come strumento ordinario di avvio della legislatura*, in *Forum Quad. Cost. Rassegna*, n. 4/2018, 17 aprile 2018.

22 Al Senato, la commissione speciale assume la denominazione di «Commissione speciale per l'esame degli atti urgenti presentati dal Governo», mentre alla Camera dei deputati assume quella di «Commissione speciale per l'esame di atti del Governo» (quindi, potrebbe argomentarsi, che alla Camera dei deputati l'*urgenza* non è presupposto per l'esame degli atti del governo!). Alla Camera dei deputati, gli atti sottoposti all'esame della commissione sono definiti dalla Conferenza dei capigruppo (cfr. Assemblea, seduta n. 4, resoconto stenografico, 10 aprile 2018); al Senato della Repubblica, invece, gli atti sono assegnati con decisione del Presidente del Senato e – parrebbe, valorizzando la denominazione della commissione – sulla base dell'*urgenza* della decisione da adottare.

23 Come suggerisce E. CATELANI, *I poteri normativi del Governo dopo lo scioglimento*, cit., 13 ss.

24 Lascia intendere questa volontà l'articolo di una fonte sempre ben informata come *Redattore sociale* in *Codice terzo settore, ecco cosa cambia con il decreto correttivo*, 3 agosto 2018, ove si nota che «continua così il percorso verso l'attuazione della riforma ma, da quanto trapela, il governo avrebbe intenzione di presentare al Parlamento un nuovo disegno di legge delega per riformulare numerose questioni riguardanti il terzo settore».