

I pareri delle commissioni
parlamentari in sede di formazione
dei decreti legislativi nella recente
prassi legislativa

di Dario Martire

Dottorando di ricerca in Diritto costituzionale e diritto pubblico generale
Sapienza – Università di Roma



I pareri delle commissioni parlamentari in sede di formazione dei decreti legislativi nella recente prassi legislativa*

di Dario Martire

Dottorando di ricerca in Diritto costituzionale e diritto pubblico generale
Sapienza – Università di Roma

Sommario: 1. La delega legislativa dalle origini alle trasformazioni degli anni 90'. 2. Natura e caratteristiche dei “limiti ulteriori”. 3. La delega legislativa per il “Jobs Act”. 4. Osservazioni conclusive.

1. La delega legislativa dalle origini alle trasformazioni degli anni 90'

L'istituto della delega legislativa costituisce uno dei temi da sempre maggiormente analizzati, sia con riferimento allo studio delle fonti del diritto, sia in relazione alla forma di Governo¹.

Agli inizi del moderno costituzionalismo tale istituto fu condannato dalla dottrina, in quanto contrastante con i principi fondamentali dello Stato moderno: «l'assunto che la potestà di legiferare dovesse ritenersi delegata dal popolo al legislativo solo, il principio di separazione dei poteri concepito nel senso di una necessaria soggezione dell'intera attività esecutiva alle leggi formali, l'idea che i titolari delle singole funzioni statali non potessero comunque disporre ad arbitrio dell'assetto delle competenze delineate dalla Costituzione concorrevano a far credere che

* Articolo sottoposto a referaggio.

¹ Cfr. A. PIZZORUSSO, *Sistema delle fonti e forma di Stato e di governo*, in *Quad. cost.*, 1986; A. RUGGERI, *Gerarchia, competenza e qualità nel sistema costituzionale delle fonti normative*, Milano, 1977; E. PALICI DE SUNI, *La regola e l'eccezione. Istituzioni parlamentari e potestà normative dell'esecutivo*, Milano, 1988; P. CARETTI, *Tendenze evolutive dei poteri di direzione dell'amministrazione: alcune esperienze a confronto*, in P. CARETTI - U. DE SIERVO (a cura di), *Potere regolamentare e strumenti di direzione dell'amministrazione. Profili comparatistici*, Bologna, 1991; G. ZAGREBELSKY, *Manuale di diritto costituzionale. I. Il sistema delle fonti del diritto*, Torino, 1990.



almeno in linea di massima la legislazione non fosse ulteriormente delegabile al potere esecutivo»².

Le opposte esigenze vennero bilanciate dai costituenti prevedendo agli artt. 76 e 77 gli istituti della delega legislativa e della decretazione d'urgenza in termini di eccezionalità rispetto alla ordinaria funzione legislativa affidata collettivamente alle Camere dall'art. 70.

Tuttavia, come è noto, il disegno delineato dalla Costituzione è andato via via modificandosi con l'affermarsi di un modello di delega legislativa e di decretazione d'urgenza sostanzialmente diversi rispetto alle intenzioni dei costituenti.

Difatti l'istituto della delegazione legislativa ha subito, nel corso degli ultimi anni, profonde trasformazioni, non solo da un punto di vista quantitativo, ma anche e soprattutto qualitativo³.

Per quanto riguarda il primo aspetto è noto che, a partire dalla sentenza 360 del 1996, attraverso cui la Corte costituzionale cercò di porre un freno alle distorsioni subite dall'altra fonte di rango primario prevista dalla Costituzione, il decreto legge⁴, la delegazione legislativa conobbe una forte espansione.⁵

² L. PALADIN, Art. 76, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. BRANCA, Bologna, 1979, 1; vedi inoltre E. TOSATO, *Le leggi di delegazione*, Padova, 1931, il quale mette in luce la difficile conciliabilità dell'istituto con quelli che si considerano come i principi fondamentali dello Stato moderno: il principio della divisione dei poteri e il principio che le leggi sono espressione della volontà di coloro che debbono osservarle, e dei loro diretti rappresentanti; cfr. art. 46 Costituzione francese del 1795, che proibisce all'Assemblea di delegare una sua funzione prevista in Costituzione, e Costituzione nordamericana, la quale riserva al Congresso la totalità dei poteri legislativi esercitabili in sede centrale, A. CERRI, *La delega legislativa*, in *Enc. Giur.*, X, secondo cui l'istituto della delega legislativa in astratto collide sia con i principi democratici di sovranità popolare, sia con quelli garantistici di divisione dei poteri, oltretutto con il principio di inderogabilità delle competenze: sotto il primo profilo, prosegue l'Autore, costituisce un, sia pur parziale e temporaneo, recedere dell'organo più intensamente rappresentativo dalle sue funzioni, mediante sostituzione a questo di un organo, pur invero rappresentativo, ma in misura meno diretta, che non opera in pubbliche riunioni e nel confronto con le opposizioni; sotto il secondo profilo è pur anche innegabile la deroga all'equilibrato articolarsi di competenze da cui può conseguire una concentrazione eccessiva di potere nell'esecutivo e nell'apparato burocratico; infine la delega costituisce eccezione al principio di inderogabilità delle competenze, connaturato ad un sistema in cui il potere è esercitato come "servizio" verso la collettività e per incarico della collettività medesima. V. inoltre J. LOCKE, *Trattato sul governo (1691)*, Roma, 1997, M.S. GIANNINI, *Corso di diritto amministrativo, Dispense, Anno accademico 1964-65*, Milano, 1965. Interessante è anche l'intervento dell'on. Mortati del 21 settembre 1946 quando, il 21 settembre 1946 Mortati, prendendo la parola come relatore nella Seconda Sottocommissione dell'Assemblea costituente, e seppure con riferimento ad un'altra fonte del diritto, vale a dire il decreto legge, fa presente che "la valutazione della possibilità di riconoscere al Governo un potere normativo d'urgenza deve essere condotta tenendo innanzi tutto in considerazione il pericolo di estromettere il Parlamento proprio dalla sua funzione caratteristica che è quella di legiferare"; v. *Ass. Cost., Commissione per la Costituzione, Seconda Sottocommissione*, 21 settembre 1946, 256.

³ Vedi per tutti E. FRONTONI, *Pareri e intese nella formazione del decreto legislativo*, Napoli, 2012 e A. CELOTTO - E. FRONTONI, *Legge di delega e decreto legislativo*, in *Enc. dir.*, Aggiornamento, Milano, 2002, 698.

⁴ Sul punto cfr. Corte costituzionale, 24 ottobre 1996, n. 360, in *Giur. Cost.*, 1996, 3147 ss. V. inoltre A. CONCARO, *Il sindacato di costituzionalità sul decreto-legge*, Milano, 200, 72 ss., N. MACCABIANI, *Le reiterazioni dei*

decreti-legge successive alla sentenza 360/96 della Corte costituzionale, in *Rass. parl.*, 2001, 423 ss., F. MODUGNO, *A mò di introduzione. Considerazione sulla crisi della legge*, in F. MODUGNO (a cura di), *Trasformazioni della funzione legislativa – Vol. II – Crisi della legge e sistema delle fonti*, Milano, 2000, per il quale nel corso degli anni l'utilizzo della delegazione legislativa si è allontanato dall'impianto costituzionale non solo in virtù di un accrescimento quantitativo nell'utilizzo, verificatosi soprattutto dopo la fine degli abusi del decreto legge, ma specialmente di distorsioni qualitative; in senso contrario v. per tutti A. SIMONCINI, *Il sistema delle fonti tra governo e parlamento dopo la sentenza n. 360/96 della Corte costituzionale*, in *Rass. parl.*, 1997, 989 ss.; ID, *Tendenze recenti della decretazione d'urgenza in Italia e linee per una nuova riflessione*, in ID (a cura di), *L'emergenza infinita. La decretazione d'urgenza in Italia*, Macerata, 2006, ID, *Il rapporto tra delegazione legislativa e decretazione d'urgenza nella prassi*, in U. DE SIERVO (a cura di), *Osservatorio sulle fonti*, Torino, 2002, 123 ss., per il quale un giudizio alquanto diffuso è quello secondo cui, dopo la sentenza n. 360 del 1996 della Corte costituzionale che ha segnato la fine della problematica fase della reiterazione dei decreti legge, si sia venuta a creare una sorta di proporzionalità inversa tra decreto legge e delega legislativa; nel senso che, a partire da tale decisione, si sarebbe fortemente ridotta la decretazione d'urgenza e, correlativamente, sarebbe aumentato il ricorso alla delegazione legislativa; in effetti, non si può negare che nella trascorsa XIII legislatura, se da un lato la decretazione legislativa ha assunto dimensioni estremamente significative, dall'altro la produzione di decreti legge è crollata drasticamente rispetto alle medie delle legislature precedenti; dinanzi ad una tale constatazione empirica, però, limitarsi a concludere che il ruolo assunto in precedenza dal decreto legge, oggi sia svolto dal decreto legislativo, sarebbe semplicistico e fuorviante; la prassi infatti dimostra che tra decretazione d'urgenza e delega legislativa si è venuta a creare una forte interrelazione, per la quale le due fonti normative non sono usate tra loro in maniera alternativa, ma, spesso, coordinata. V. inoltre F. SORRENTINO, *La reiterazione dei decreti legge di fronte alla Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 3157 ss., S.M. CICONETTI, *La sent. n. 360 del 1996 della Corte costituzionale e la fine della reiterazione dei decreti legge: tanto tuono che piove*, in *Giur. cost.*, 1996, 3147 ss. e A. SIMONCINI, *Le funzioni del decreto-legge. La decretazione d'urgenza dopo la sentenza n. 360/1996 della Corte costituzionale*, Milano, 2003.

⁵ Il venir meno della possibilità di utilizzare il decreto-legge, sommata alla difficoltà dei Governi di attuare il proprio programma politico, ha spinto questi ultimi ad inaugurare la prassi delle c.d. grandi deleghe, determinando delle forti ripercussioni sulla forma di Governo e sugli equilibri istituzionali.

Occorre peraltro mettere in evidenza come il fenomeno della delegazione legislativa «esplose» già prima della sentenza 360/96; dall'XI legislatura si assiste infatti ad un incremento costante dello strumento; nei 2 anni di legislatura (1992-1994) vengono emanate ben 93 disposizioni di delega e 100 decreti legislativi, rispetto alle 126 disposizioni di delega e ai 157 decreti legislativi della X legislatura, che tuttavia durò circa 5 anni. Ad esempio, nelle c.d. legislature della transizione si è fatto ricorso alla delegazione legislativa per attuare riforme di notevole rilievo e di estrema delicatezza: è sufficiente ricordare le deleghe riguardanti la sanità, il pubblico impiego e la previdenza sociale; deleghe che presentano tutte sostanzialmente quattro caratteristiche: ampiezza dell'oggetto, generalizzazione dei principi e criteri direttivi, previsione di deleghe correttive e integrative, previsione del parere parlamentare. G. TARLI BARBIERI, *La grande espansione della delegazione legislativa nel più recente periodo*, in P. CARETTI - A. RUGGERI (a cura di), *Le deleghe legislative, riflessioni sulla recente esperienza normativa e giurisprudenziale*, Milano, 2003, 47 ss. Secondo N. LUPO, *Deleghe e decreti legislativi 'correttivi': esperienze, problemi, prospettive*, Milano, 1996, 21 ss. "si potrebbe ritenere che il ricorso allo strumento di cui all'art.76 cost. onde procedere a molte delle più importanti riforme degli ultimi anni risponda a tendenze di lungo periodo, volte a rafforzare progressivamente le forme di esercizio della potestà normativa del governo, in coerenza con l'evoluzione in senso maggioritario della forma di governo, oppure si può far dipendere la frequenza e la rilevanza dell'utilizzo della delega legislativa prevalentemente da fattori di tipo eccezionale, verificatisi una *tantum* nel corso degli anni della transizione, quali l'indebolimento della legittimazione delle camere nella XI legislatura, o comunque la difficoltà di queste a portare a termine il procedimento legislativo ordinario, o anche la permanenza in carica di governi c.d. tecnici, in quanto tali tendenzialmente privi di una propria omogenea e compatta maggioranza in parlamento, in grado di approvare i disegni di legge necessario per realizzare il programma di governo". V. inoltre A. PIZZORUSSO, *La disciplina dell'attività normativa del governo*, in *Le Regioni*, 1987, S. GAMBINO, *La razionalizzazione del potere esecutivo in Italia*, in *Quad. cost.*, 1988, G. AMATO, *Il dilemma del principio maggioritario*, in *Quad. cost.*, 1994.

In ogni caso, il prevalente ricorso a tali strumenti già faceva parlare di crisi del Parlamento⁶ o anche di crisi della legge⁷. In questo contesto la delega, dotata di estrema «elasticità»⁸, flessibilità e adattabilità, non è più utilizzata tanto in ragione della complessità tecnico-giuridica della materia da disciplinare (es. codici), ma anche per occuparsi di temi ad alta complessità politica⁹.

Dal punto di vista qualitativo-strutturale assumono una particolare importanza le deleghe «integrative» e «correttive», al punto da far parlare di un superamento dell'originario procedimento di formazione di tali fonti: rispetto alla tradizionale struttura duale, alla fase di decisione del Parlamento che si esprime nella legge di delega e alla fase di esercizio di essa da parte del Governo, se ne aggiunge una ulteriore, definibile di riesercizio governativo della delega¹⁰.

⁶ E. CHELI, *L'ampliamento di poteri normativi dell'esecutivo nei principali ordinamenti occidentali*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 1959. F. BILANCIA, *La crisi dell'ordinamento giuridico dello Stato rappresentativo*, Padova, 2000; C. DE FIORES, *Trasformazioni della delega legislativa e crisi delle categorie normative*, Padova, 2001; F. MODUGNO, A. CELOTTO, M. RUOTOLO, *Considerazioni sulla crisi della legge*, in *St. parl. pol. cost.*, 1999.

⁷ G. SILVESTRI, *La ridefinizione del sistema delle fonti: osservazioni critiche*, in *Politica del Diritto*, 1987, F. BILANCIA, *La crisi dell'ordinamento giuridico dello Stato rappresentativo*, cit., 3 ss., C. DE FIORES, *Trasformazioni della delega legislativa e crisi delle categorie normative*, Padova, 2001, 30 ss.

⁸ S. STAIANO, *Decisione politica ed elasticità del modello della delega legislativa*, Napoli, 1990, 171 ss.; v. BALDINI, *Il procedimento di delegazione legislativa tra elasticità ed effettività. Riflessioni su una variabile dipendente della democrazia parlamentare*, in V. COCOZZA-S. STAIANO (a cura di) *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto. La prospettiva della giurisprudenza costituzionale*, Torino, 2001, 25 ss.

⁹ M. RUOTOLO, *Delega legislativa*, in *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da S. CASSESE, vol. III, Milano, 2006, 1769.

¹⁰ Si tratta di un fenomeno che fece la sua prima apparizione negli anni 70, e che si è affermato nella prassi nel corso degli anni 90. Nello specifico il Parlamento, attraverso una legge di delegazione, autorizza il governo ad adottare non solo il decreto legislativo c.d. principale, ma anche ulteriori decreti legislativi emanati successivamente al fine di correggere e integrare la disciplina adottata con il primo decreto, sempre nel rispetto dei medesimi principi e criteri direttivi e dei medesimi vincoli procedurali. Questo tipo di delega legislativa viene previsto per la prima volta nel 1971 e in particolare nell'articolo 17 comma 2 della legge delega n. 825 per la riforma tributaria. Cfr. N. LUPO, *Deleghe e decreti legislativi 'correttivi'*, cit.; M. PATRONO, *Utilizzo rinnovato della delega legislativa*, in *Dir. soc.*, 1980, 661 ss., A. CELOTTO - E. FRONTONI, *Legge di delega e decreto legislativo*, cit., 706 ss., C. DE FIORES, *Trasformazioni della delega legislativa e crisi delle categorie normative*, cit., 187 ss., F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto amministrativo*, in *Trattato di diritto amministrativo*, diretto da G. Santaniello, XXXV, Padova, 2004, 144 ss., M. CARTABIA, *I decreti legislativi integrativi e correttivi: il paradosso dell'effettività*, in *Rass. parl.*, 1997, 79 ss., M. RUOTOLO - S. SPUNTARELLI, art. 76 Cost., in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, II, Torino, 2006. Si è parlato al riguardo di una scandalosa abdicazione del Parlamento alle proprie funzioni; cfr. G. PANDOLFELLI, *Venti di dittatura*, in *Dir. e prat. trib.*, 1985, II, 1044 ss., G. ZINGALI, *Ombre di incostituzionalità sulla legge delega per la riforma tributaria*, in *Riv. dir. finanz. e sc. finanz.*, 1972, I, 91 ss.; A. FANTOZZI, *Diritto tributario*, Torino, 1998, 86 ss. secondo cui il ricorso frequente nel diritto tributario ai decreti legislativi rischia di degenerare in un uso patologico e distorto dello strumento della delega; G. CONSO, *Le operazioni di legislazione delegata nell'impatto con i valori costituzionali*, in *Dir. prat. trib.*, 1990, 257 ss.; A.M. SERENA, *La delega legislativa in materia tributaria: il caso della riforma tributaria*, in G. VISENTINI (a cura di), *Analisi di leggi-campione. Problemi di tecnica legislativa*, Padova, 1995, 258 ss., secondo cui l'utilizzo della delegazione legislativa ha oggi bruciato alla radice la giustificazione originaria. Quella che era una delega di completamento si è trasformata via via in un'attribuzione costante al Governo della potestà legislativa in ambito tributario; N.

La delegazione legislativa da «bifasica» diviene pertanto «polifasica», anche se per altri il procedimento di formazione dei decreti integrativi e correttivi rimane interna alla seconda fase¹¹.

Occorre sottolineare che se, da un lato, tale modo di operare ha consentito il continuo adeguarsi della normativa alle mutevoli esigenze dettate dalla prassi applicativa, dall'altro ha prodotto quello che è stato definito il “paradosso dell'effettività”¹²; come è stato affermato, in tal modo «i decreti legislativi nascono già depotenziati dalla minaccia di poter essere modificati da successivi interventi del Governo e, dunque, non sono più caratterizzati dalla originaria e necessaria stabilità propria del tipo di atto al quale appartengono»¹³.

Dal punto di vista strutturale le deleghe legislative prevedono sempre più spesso una fase che non si pone come successiva rispetto alle due delineate dalla Costituzione, ma interne ad esse¹⁴.

Si tratta degli interventi consultivi da parte di diversi organi, divenuti talmente regolari che attualmente la dottrina parla non più di limiti «ulteriori», bensì di limiti «coessenziali» alla delega legislativa¹⁵.

Il progressivo ed inarrestabile spostamento della produzione legislativa dal Parlamento al Governo ha comportato il tentativo di recuperare in seconda battuta un ruolo decisionale all'organo legittimato dalla Costituzione ad esercitare la funzione legislativa, attraverso la previsione di pareri più o meno stringenti, delle competenti commissioni parlamentari.

LIPARI, *Mancato rispetto dei termini nella delegazione per la riforma tributaria? Una questione sicuramente infondata*, in *Giur. Cost.*, 1983, 1175 ss. Cfr. anche sentenza Corte costituzionale 23 maggio 1985 n. 156, in *Foro it.*, 1985; secondo la Corte le proroghe non erano ragione sufficiente per ritenere effettivo il trasferimento delle funzioni legislative dal Parlamento al Governo; è stato il Parlamento a concedere le proroghe, sulla base di proprie valutazioni non sindacabili dalla Corte stessa.

¹¹ Definisce invece la delegazione legislativa “bifasica” Sorrentino, cfr. F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto*, III ed., Genova, 1999. A. CELOTTO - E. FRONTONI, *Legge di delega e decreto legislativo*, cit., secondo i quali dal momento che, da un lato, i decreti legislativi sono spesso più di uno e, dall'altro, che bifasica appare già la struttura tradizionale della delegazione legislativa costituita dalla legge di delega e dal decreto legislativo, si preferisce utilizzare l'espressione polifasica, che sembra rendere in maniera più adeguata la struttura composita assunta dall'istituto. Manzella le definisce deleghe a fasi successive, cfr. A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna, 2005.

¹² M. CARTABIA, *I decreti legislativi integrativi e correttivi: virtù di governo e vizi di costituzionalità?* in V. COCOZZA – S. STAIANO (a cura di), *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto. La prospettiva della giurisprudenza costituzionale*, Torino, 2001, 76.

¹³ A. CELOTTO - E. FRONTONI, *Legge di delega e decreto legislativo*, cit. 707. V. anche C. DE FIORES, *Trasformazioni della delega legislativa e crisi delle categorie normative*, cit.

¹⁴ N. LUPO, *La formazione parlamentare delle leggi di delega*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2001, a cura di U. DE SIERVO, Torino, 2002.

¹⁵ Definisce limiti coessenziali alla delega E. Malfatti, *Corte costituzionale e delegazione legislativa tra “nuovo volto” procedurale e sottoposizione al canone dell’“interpretazione conforme”*, in *Studi in onore di Franco Modugno*, Napoli, 2011. L'espressione di “limiti ulteriori” appartiene, come è noto, a S.M. CICCONE, *I limiti “ulteriori” della delegazione legislativa*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1966.

Non solo, spesso le leggi di delegazione hanno previsto l'obbligo per il Governo di richiedere pareri anche nei confronti di soggetti diversi dalle commissioni parlamentari ed estranei al rapporto Parlamento - Governo; si fa riferimento innanzitutto ai pareri espressi dalle Regioni e dagli enti locali, mediante il sistema delle Conferenze, dal Consiglio di Stato¹⁶, ed infine anche dalle c.d. parti sociali¹⁷.

Analogo fenomeno si è del resto verificato anche con riferimento al decreto legge. In Italia si è, da sempre, ritenuta troppo drastica la scelta fra il “prendere o lasciare”¹⁸ e pertanto la prassi della emendabilità dei decreti legge è stata pacificamente considerata ammissibile. Ma l'abuso della decretazione d'urgenza ha portato, anche in tale contesto, vale a dire in sede di conversione del decreto legge, le Camere a recuperare il loro ruolo normativo, fino al punto di inserire disposizioni assolutamente estranee al contenuto dell'atto governativo¹⁹.

Così come nella delega attraverso i pareri parlamentari, anche con riferimento al decreto legge le Camere cercano dunque di recuperare in seconda battuta il potere normativo che, ordinariamente, la Costituzione loro attribuisce, ovviando alle distorsioni dettate dalla prassi.

Tuttavia, mentre nel caso del decreto legge le Camere subiscono necessariamente l'intervento del Governo, che di sua iniziativa, ritenuta la ricorrenza dei presupposti previsti dalla Costituzione, decide di adottare l'atto, spogliando il Parlamento della funzione legislativa, nella delega legislativa sono le Camere stesse che decidono di investire il Governo del potere di adottare quel determinato atto, con la conseguenza che se nel primo caso esse possono esclusivamente negare la conversione o apportare modifiche che siano funzionali e collegate al contenuto del decreto legge, rimanendo quindi vincolate a quanto legiferato dall'Esecutivo, nel secondo caso possono

¹⁶ Occorre peraltro sottolineare come il parere del Consiglio di Stato sia normativamente previsto per i testi unici ed i decreti di riassetto; cfr. legge 15 maggio 1997, n. 127.

¹⁷ Vedi ancora E. FRONTONI, *Pareri e intese nella formazione del decreto legislativo*, cit.

¹⁸ A.M. SANDULLI, *La costituzione*, 1974, in *Nuova Antologia*, n. 2081, Maggio 1974, 22 ss.

¹⁹ La Corte costituzionale, con le sentenze 22 del 2012 e 32 del 2014 ha chiarito che «la legge di conversione deve avere un contenuto omogeneo a quello del decreto-legge. Ciò in ossequio, prima ancora che a regole di buona tecnica normativa, allo stesso art. 77, secondo comma, Cost., il quale presuppone un nesso di interrelazione funzionale tra decreto-legge, formato dal Governo ed emanato dal Presidente della Repubblica, e legge di conversione, caratterizzata da un procedimento di approvazione peculiare rispetto a quello ordinario». Dalla sua connotazione di legge a competenza tipica derivano i limiti alla emendabilità del decreto-legge. La legge di conversione non può, quindi, aprirsi a qualsiasi contenuto ulteriore, poichè, altrimenti, l'iter semplificato potrebbe essere sfruttato per scopi estranei a quelli che giustificano l'atto con forza di legge, a detrimento delle ordinarie dinamiche di confronto parlamentare. Pertanto, conclude la Corte, «l'inclusione di emendamenti e articoli aggiuntivi che non siano attinenti alla materia oggetto del decreto-legge, o alle finalità di quest'ultimo, determina un vizio della legge di conversione in parte qua»; v. inoltre art. 96-bis del Regolamento della Camera dei Deputati e art. 97 del Regolamento del Senato della Repubblica.

Per ogni ulteriore approfondimento si rinvia al focus sulle fonti del diritto, in questa rivista, n. 1/14.

valersi di strumenti diversi e meno drastici, ma comunque efficaci, limitando la discrezionalità del Governo nella sede opportuna, quella di confezionamento della legge di delegazione, tracciando con sufficiente determinatezza i limiti della potestà delegata.

2. Natura e caratteristiche dei “limiti ulteriori”

Se finora sono state illustrate, se pur rapidamente, le trasformazioni della delega legislativa realizzatesi nel corso degli anni e le ragioni ad esse sottese, risulta ora opportuno procedere ad un’analisi sotto il diverso profilo delle cause e degli effetti giuridici da esse prodotti, con particolare riferimento ai pareri parlamentari.

Oltre ai tre limiti stabiliti dall’art. 76 della Costituzione, le c.d. condizioni minime, le leggi di delegazione hanno spesso previsto altri specifici limiti; si tratta di una possibilità che trovò attuazione anche al tempo dello Statuto albertino e che venne data per scontata in sede di Assemblea costituente²⁰.

Tali limiti, che, secondo la felice espressione di Cicconetti²¹, sono stati definiti «ulteriori», si sono concretizzati in vincoli procedurali, nell’obbligo, cioè, di richiedere un parere sugli schemi di decreti legislativi da parte del Governo alle Commissioni parlamentari o a Commissioni parlamentari istituite *ad hoc* o ad organismi tecnici²².

Nella prassi tale vincolo si è configurato quasi sempre come un aggravamento procedurale, essendo previsto dalle leggi delega soltanto come parere obbligatorio; solo in un caso è stato previsto un parere vincolante²³, in grado pertanto di imporsi alla volontà del Governo.

²⁰ Per una indicazione dei precedenti risalenti allo Statuto albertino v. per esempio la legge 30 dicembre 1923, n. 2814, art. 2, legge 24 dicembre 1925, n. 2260, art. 2, legge 31 dicembre 1925, n. 2318, art. 2, legge 25 novembre 1926, n. 2032, art. 2, legge 25 novembre 1926, n. 2153, art. 2; cfr. E. TOSATO, *Le leggi di delegazione*, cit; v. inoltre l’intervento in sede di Assemblea costituente dell’onorevole Perassi nella seduta del 12 novembre 1946, secondo cui «è pacifico che il Parlamento, in caso di delega legislativa, può sempre stabilire i criteri ai quali dovrà attenersi il Governo nel legiferare su una determinata materia. Con un altro espediente, infine, il Parlamento può in concreto dirigere l’esercizio dell’attività delegata, vale a dire stabilendo nella legge di delegazione che si debba sentire una commissione parlamentare; questo procedimento è frequentemente utilizzato, poiché le Camere possono sempre farvi ricorso quando lo credano». V. inoltre S.M. CICCONE, *Le fonti del diritto italiano*, Torino, 2007., L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, Padova, 1998.

²¹ S.M. CICCONE, *I limiti «ulteriori» della delegazione legislativa*, cit.

²² V. in particolare M. SICLARI, *Il Parlamento nel procedimento legislativo delegato*, in *Giur. cost.*, 1985, M. MANETTI, *Il parlamento nell’amministrazione: dall’ingerenza alla co-decisione*, in *Quaderni costituzionali*, 1991, N. LUPO, *Alcune tendenze relative ai pareri parlamentari sui decreti legislativi e sui regolamenti del Governo*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1998, E. FRONTONI, *Pareri e intese nella formazione del decreto legislativo*, cit.

²³ V. l’art. 7 della legge delega 16 dicembre 1987, n. 81, per l’emanazione del nuovo codice di procedura penale: «entro tre anni dalla entrata in vigore del nuovo codice di procedura penale il Governo della Repubblica può emanare disposizione integrative e correttive, nel rispetto dei principi e criteri direttivi

Questi limiti sono stati oggetto, in passato, di un vasto ed articolato dibattito dottrinale relativo a varie questioni: se i limiti previsti dall'art. 76 Cost. fossero esaustivi²⁴, e conseguentemente rappresentassero le uniche condizioni di validità che potessero essere imposte al legislatore delegato; se, pertanto, fossero ammissibili limiti diversi da quelli previsti dall'art. 76 Cost.; se, una volta ritenuti legittimi, fossero riconducibili ai principi e criteri direttivi di carattere procedimentale o a limiti ulteriori; se, infine, trattandosi di limiti ulteriori, fossero vincolanti e la competenza in ordine alla loro sindacabilità fosse della Corte costituzionale oppure del giudice ordinario.

La Corte costituzionale, chiamata ad intervenire sulla questione, ha risolto questi interrogativi; nelle sentenze 38 del 1964 e 27 del 1970 il giudice costituzionale ha respinto la tesi dell'incostituzionalità dei limiti ulteriori e quella che li riteneva «liberamente disponibili» per il Governo, nel senso che la loro violazione sarebbe sanzionabile solo sul piano della responsabilità politica; l'art. 76 Cost. infatti «non inibisce al Parlamento di restringere ulteriormente l'ambito e gli spazi della potestà delegata, e ciò in quanto la preoccupazione del costituente è che la delega non sia troppo ampia, non ch'essa possa essere troppo circoscritta»²⁵.

fissati dagli articoli 2 e 3 su conforme parere della commissione prevista dall'art. 8 con uno o più decreti aventi valore di legge ordinaria.

²⁴ Nel primo senso cfr. C. ESPOSITO, *Osservazione*, in *Giur. cost.*, 1956, E. BALBONI ACQUA. *Le commissioni parlamentari consultive previste dalle leggi di delega*, in *Giur. cost.*, 1964; nel secondo senso cfr. G. ABBAMONTE, *Il processo costituzionale italiano*, I, Napoli, 1957, R. ZACCARIA, *I limiti della delegazione legislativa ed il sindacato sulle leggi delegate nell'ordinamento italiano*, in *Riv. Corte conti*, 1954, R. LUCIFREDI, *La nuova Costituzione italiana*, Milano, 1952, C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., A.A. CERVATI, *Legge di delegazione e legge delegata*, in *Enc. dir.*, XXIII, 1973, 939 ss., S.M. CICCONE, *I limiti ulteriori*, cit., L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, 1996., M. SICLARI, *Le norme interposte nel giudizio di costituzionalità*, Padova, 1992.

²⁵ F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto italiano*, cit.; v. inoltre G. TARLI BARBIERI, *La delega legislativa nei più recenti sviluppi*, in *La delega legislativa, Atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, 24 ottobre 2008*, Milano, 2009; L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, cit., per il quale il dilemma ha perso il suo pratico rilievo da quando la Corte costituzionale si è detta competente a sanzionare l'eventuale inosservanza di varie specie di limiti ulteriori, assumendo che essa comporti un eccesso dalla delega; negare che i limiti stessi appartengano al quadro tracciato dall'art. 76 sarebbe di fondamentale importanza, qualora ne seguisse che il relativo sindacato spetti ai giudici comuni; ma non è questo l'avviso dominante, né in giurisprudenza né in dottrina, per l'essenziale motivo che i decreti legislativi sono atti con forza di legge, sindacabili e annullabili esclusivamente a opera dell'apposita Corte, quali che siano i vizi inficianti la loro validità; v. inoltre F. MODUGNO, *Analisi delle disposizioni della legge 400/88 relative alla potestà legislativa del Governo. Considerazioni critiche*, in *Scritti in onore di G. Guarino*, III, Padova, 1998; v. inoltre S.M. CICCONE, *Le fonti del diritto italiano*, cit., per il quale la Corte costituzionale affermò che norme interposte devono considerarsi tutte le norme contenute nella legge di delega e dunque non soltanto quelle concretizzanti i tre limiti previsti dall'art. 76 Cost., ma anche quelle, eventuali, tendenti a stabilire limiti ulteriori rispetto a questi ultimi; secondo la Corte, infatti, da un lato l'art. 76 attribuisce in via generale alla legge di delega il compito di fissare i criteri di validità del decreto legislativo; dall'altro i tre limiti previsti dalla suddetta disposizione costituzionale vanno considerati un minimo obbligatorio per la legge di delegazione e non come un massimo tassativo ed insuperabile; conseguentemente la Corte affermò la legittimità dei limiti ulteriori e la propria competenza a sindacarne l'eventuale violazione da parte del decreto legislativo.



A livello legislativo, la legge 400 del 1988 ha imposto il parere per le deleghe eccedenti i due anni; in particolare l'art. 14 ha stabilito che «il parere è espresso dalle Commissioni permanenti delle due Camere competenti per materia entro sessanta giorni, indicando specificamente le eventuali disposizioni non ritenute corrispondenti alle direttive della legge di delegazione; il Governo, nei trenta giorni successivi, esaminato il parere, ritrasmette, con le sue osservazioni e con eventuali modificazioni, i testi alle Commissioni per il parere definitivo che deve essere espresso entro trenta giorni». Il legislatore ha quindi, da un lato, imposto degli obblighi non solo per il Governo, ma in primo luogo per il legislatore che, nell'ipotesi in cui voglia delegare l'esercizio della funzione legislativa per un termine superiore ai due anni, dovrà attenersi alle prescrizioni contenute nell'art. 14²⁶; dall'altro ha previsto il meccanismo del c.d. doppio parere, ritenuto più idoneo a tutelare le ragioni delle Commissioni parlamentari.

Anche il Regolamento della Camere prevede all'art. 96-ter che qualora gli schemi di atti normativi del Governo trasmessi alla Camera per il parere implicino entrate o spese, sono assegnati altresì alla Commissione bilancio; inoltre ove investano in misura rilevante aspetti di competenza di Commissioni diverse da quella alla quale essi sono assegnati, queste possano chiedere al Presidente della Camera di essere autorizzate a trasmettere i propri rilievi alla Commissione competente per materia; è prevista infine la possibilità di intervento, tramite parere, del Comitato per la legislazione ove ne sia fatta richiesta da almeno un quinto dei suoi componenti²⁷.

Tali previsioni hanno definitivamente legittimato la prassi che si andava affermando. Difatti la dottrina si è concentrata maggiormente sull'ammissibilità o meno dei pareri c.d. vincolanti; la Corte costituzionale, da parte sua, si è semplicemente limitata a precisare che nei casi ad essa sottoposti, il parere aveva carattere obbligatorio e non vincolante, senza mai pronunciarsi sulla compatibilità costituzionale della relativa questione.

Nella sentenza 78 del 1957 la Corte costituzionale ha infatti affermato che «il parere della Commissione è sicuramente obbligatorio, perché il Governo è autorizzato ad esercitare il potere conferito ad esso dalle leggi di delegazione sentito il parere della Commissione stessa; ma *non si ricava da alcuna norma che tale parere sia vincolante*, il che non significa che a quel parere non si debba

²⁶ Si tratta, come è noto, delle problematiche connesse al tema dei c.d. autovincoli legislativi, vale a dire al valore dei vincoli contenuti in una fonte nei confronti “del procedimento, del contenuto o, più in generale, della capacità abrogativa di fonti successive dello stesso grado”. Cfr. S.M. CICONETTI, *Le fonti del diritto italiano*, cit., 61; V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale. L'ordinamento costituzionale italiano. Le fonti normative*, II, 1, Padova, 1993, 214 ss.; S. PUGLIATTI, *Abrogazione*, in *Enc. dir.*, II, Milano, 1958, 141 ss.; A. RUGGERI, *Norme e tecniche costituzionali sulla produzione giuridica (teoria generale, dogmatica, prospettive di riforma)*, in *Pol. dir.*, 1987, 175 ss.

²⁷ N. MACCABIANI, *La legge delegata. Vincoli costituzionali e discrezionalità del governo*, Brescia, 2005.



riconoscere un valore notevole, specialmente quando sia stato espresso alla unanimità, come nella specie, potendo anche esso fornire elementi di valutazione degni della massima considerazione»²⁸. Tale posizione è stata ribadita dalla Corte nella sentenza 173 del 1981, in cui ha precisato che «il parere della Commissione parlamentare, chiamata ad intervenire nel procedimento di attuazione della legge di delega, *non solo non è vincolante, ma non può esprimere interpretazioni autentiche delle leggi di delega*; tantomeno la lacuna della legge di delegazione potrebbe essere colmata con l'approvazione di una mozione o di un ordine del giorno dell'assemblea legislativa perché non è per queste vie che si può estendere l'oggetto della delega»²⁹.

La Corte costituzionale non si è mai spinta a sindacare un decreto legislativo per violazione di quanto previsto nel parere, e, d'altronde, non poteva essere altrimenti, posto che, ad eccezione del parere previsto dalla legge delega per l'adozione del codice di procedura penale, in nessun caso le Camere hanno imposto al Governo tale obbligo.

La Corte ha potuto valutare solamente il rispetto della serie procedimentale, ossia la mancata trasmissione dello schema per l'esame delle commissioni parlamentari; i pareri, quando sono obbligatori, costituiscono esclusivamente un aggravamento procedurale, e, pertanto, il sindacato non può estendersi oltre tali confini.

Per quanto riguarda la dottrina, questa risulta divisa su tre posizioni in ordine all'ammissibilità o meno di pareri vincolanti: per alcuni si ritiene plausibile la previsione di un parere vincolante in vista di un uso ripetuto della delega, consentito per un lungo periodo, senza poter modificare nell'essenziale l'originario decreto³⁰; per altri sarebbe possibile per il Parlamento prevedere un parere vincolante, facendo leva sul carattere paralegislativo delle Commissioni parlamentari

²⁸ Corsivi nostri.

²⁹ Corsivi nostri.

³⁰ L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, cit., per il quale le obiezioni proposte da quanti ritenevano e ritengono lesivo dell'art. 72 quarto comma Cost. il determinante intervento delle commissioni nel campo delle deleghe legislative, costituzionalmente riservato alle assemblee parlamentari in sede plenaria, sono superabili in vista di un uso ripetuto della delega, consentito per un lungo periodo di tempo, senza poter modificare nell'essenziale l'originario decreto; e giova rilevare che nel procedimento formativo del nuovo codice di procedura penale agiva una sola commissione parlamentare, composta da venti deputati e venti senatori, sicché non sussisteva il rischio che i pareri fossero difforni fra di loro, provenendo da due separati collegi monocamerali, e dunque cacciassero il Governo in un vicolo cieco.

competenti e sulla restante possibilità del Governo di adottare o no il decreto³¹; per altri ancora si esclude del tutto l'ammissibilità di pareri a carattere vincolante³².

Come detto, tuttavia, la prassi ha offerto, sino ad oggi, solo un caso di parere a carattere vincolante, rappresentato dall'art. 7 della legge 16 dicembre 1987, n. 81, delega per la riforma del codice processuale penale, che stabiliva che il Governo adottasse decreti legislativi su conforme parere delle commissioni parlamentari.

3. La delega legislativa per il "Jobs Act"

Nel corso della XVII legislatura il dibattito sulla natura dei pareri espressi dalle commissioni parlamentari ha avuto nuova linfa; nell'ambito dell'attuazione della legge delega 10 dicembre 2014, n. 183 (c.d. delega jobs act), il Governo ha mancato di uniformarsi ad uno dei pareri espressi dalla Commissione competente (nel caso specifico l'XI commissione Lavoro), sollevando numerose proteste, a cominciare dalla Presidente della Camera dei Deputati, la quale non ha mancato di sottolineare l'inopportunità del comportamento tenuto dal Governo in tale ambito.

Nello specifico la legge in questione conteneva cinque deleghe al Governo: ai commi 1 e 2 la delega in materia di ammortizzatori sociali; ai commi 3 e 4 la delega in materia di servizi per il lavoro e politiche attive; ai commi 5 e 6 la delega in materia di semplificazione delle procedure e degli adempimenti; al comma 7 la delega in materia di rapporti di lavoro e attività ispettiva; ai

³¹ A. CERRI, *Delega legislativa*, cit., che ritiene illegittime tutte quelle ipotesi nelle quali le scelte del Governo vengono ancorate ad atti emessi da organi estranei alla funzione legislativa e ciò perché la normativa di grado primario non può sfuggire al binomio Parlamento-Governo cui compete ogni scelta sull'*an* e sul *quomodo*.

³² S.M. CICCONE, *Le fonti del diritto italiano*, cit., secondo cui le prime due teorie non sembrano convincenti: il riferimento all'uso ripetuto della delega non è evidentemente sufficiente a giustificare la previsione di pareri vincolanti in generale, e cioè anche quando la legge di delega preveda, come avviene di regola, l'adozione di un solo decreto legislativo; la previsione di un parere vincolante a sua volta vincolato a non incidere sul nucleo essenziale dello schema di decreto legislativo non sembra un'ipotesi in concreto praticabile, né di essa vi è alcuna traccia nell'art. 7 della legge di delega 16 dicembre 1987, n. 81, che si limita a prevedere il conforme parere della commissione prevista dal successivo art. 8; il carattere paralegislativo delle commissioni parlamentari tenute ad esprimere il parere non sembra rilevante dal momento che ciò che conta non è la qualificazione soggettiva di queste ultime bensì, da un punto di vista oggettivo, le competenze tassativamente ad esse assegnate nell'ambito del procedimento legislativo dalla Costituzione e dai regolamenti parlamentari; la residua libertà del Governo in ordine alla scelta finale se adottare o no il decreto è più formale che sostanziale dal momento che essa risulterà politicamente condizionata da un eventuale parere totalmente contrario al contenuto dello schema di decreto. Secondo l'Autore sembra quindi preferibile escludere la possibilità di pareri vincolanti perché si trasferirebbe ad un organo non abilitato dalla Costituzione l'esercizio del potere legislativo, per di più mediante una nuova forma di legiferazione né governativa né parlamentare; perché vi sarebbe il rischio di un'elusione della riserva di Assemblea, qualora il parere vincolasse il Governo a prescrizione difforme da quelle stabilite dalla legge di delega; perché diverrebbe molto difficile individuare i termini di assunzione della responsabilità politica degli atti sui quali il parere viene espresso.



commi 8 e 9 la delega per la tutela e la conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro. Infine, dal comma 10 al 15 si stabilivano le disposizioni comuni per l'esercizio delle deleghe legislative. In particolare il comma 11, disciplinando il procedimento che il Governo doveva seguire per esercitare validamente la funzione legislativa trasferita dalle Camere, stabiliva: “gli schemi dei decreti legislativi, corredati di relazione tecnica che dia conto della neutralità finanziaria dei medesimi ovvero dei nuovi o maggiori oneri da essi derivanti e dei corrispondenti mezzi di copertura, a seguito di deliberazione preliminare del Consiglio dei ministri, sono trasmessi alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica perchè su di essi siano espressi, entro trenta giorni dalla data di trasmissione, i pareri delle Commissioni competenti per materia e per i profili finanziari. Decorso tale termine, i decreti sono emanati anche in mancanza dei pareri. Qualora il termine per l'espressione dei pareri parlamentari di cui al presente comma scada nei trenta giorni che precedono o seguono la scadenza dei termini previsti ai commi 1, 3, 5, 7 e 8 ovvero al comma 13, questi ultimi sono prorogati di tre mesi”³³.

Dal comma 11 emerge chiaramente un obbligo procedurale per il Governo, il quale ovviamente deve acquisire il parere della competente commissione parlamentare al fine di esercitare correttamente la delega ricevuta: ciò che nella specie è avvenuto.

Gli schemi di decreto legislativo sono stati difatti trasmessi alle Camere affinché le competenti commissioni esprimessero i loro pareri; le polemiche sono sorte con particolare riferimento allo schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti (Atto n. 134).

L'XI commissione, nella seduta del 17 febbraio 2015, ha espresso parere favorevole con le seguenti condizioni: all'art. 10, sostituire il comma 1 con il seguente: “In caso di licenziamento collettivo ai sensi degli articoli 4 e 24 della legge 23 luglio 1991, n. 223, e successive modificazioni, ai lavoratori di cui all'art. 1 si applicano le disposizioni di cui all'art. 5, comma 3, della medesima legge”. La commissione competente della Camera dei deputati richiedeva quindi

³³ Si prevedeva inoltre l'altra caratteristica tipica delle deleghe legislative, vale a dire la possibilità per il legislatore delegato di intervenire in seconda battuta attraverso l'adozione di decreti legislativi c.d. integrativi e correttivi: “Entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al comma 10, nel rispetto dei principi e criteri direttivi fissati dalla presente legge, il Governo può adottare, con la medesima procedura di cui ai commi 10 e 11, disposizioni integrative e correttive dei decreti medesimi, tenuto conto delle evidenze attuative nel frattempo emerse. Il monitoraggio permanente degli effetti degli interventi di attuazione della presente legge, con particolare riferimento agli effetti sull'efficienza del mercato del lavoro, sull'occupabilità dei cittadini e sulle modalità di entrata e uscita nell'impiego, anche ai fini dell'adozione dei decreti di cui al primo periodo, è assicurato dal sistema permanente di monitoraggio e valutazione istituito ai sensi dell'articolo 1, comma 2, della legge 28 giugno 2012, n. 92, che vi provvede con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente e, comunque, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica”.



che nell'ambito dei licenziamenti collettivi emessi in violazione delle procedure richiamate dalla legge 223 del 1991 all'art. 4, comma 12 (procedure per la dichiarazione di mobilità), il Governo modificasse il suo precedente orientamento prevedendo anche in tal caso la c.d. tutela reale, vale a dire la possibilità per i lavoratori ingiustamente licenziati di essere reintegrati nel posto di lavoro.

Il Governo ha ritenuto di non uniformarsi al parere in questione ed ha previsto per il caso in esame la tutela c.d. risarcitoria, prevista dall'art. 3, comma 1 del decreto legislativo 4 marzo 2015, n. 23³⁴.

Ad opinione di chi scrive il Governo ha legittimamente esercitato il suo potere, posto che nel momento in cui il legislatore delegante prescrive esclusivamente un obbligo procedurale di acquisire il parere non si può imporre al legislatore delegato un obbligo diverso, più pervasivo e incidente sulla sua libera volontà; in caso contrario il parere perderebbe il suo carattere originario per tramutarsi in un vincolo, in una decisione che sostanzialmente si trasferisce dal governo, l'unico legittimato in base al combinato disposto degli artt. 76 e 77 Cost. ad esercitare la delega, ad un organo diverso, le commissioni parlamentari, senza che si rinvenga nella Costituzione alcuna norma che legittimi tale attività.

Nell'ipotesi in cui si imponesse al Governo l'obbligo di uniformarsi al parere predisposto dalle Commissioni parlamentari, quello che viene definito "parere" finirebbe per essere nella sostanza un potere di veto, attribuito ad un organo, la Commissione competente, non legittimato da alcuna norma costituzionale.

Il "parere" è per definizione un atto mediante il quale un organo fornisce una "consulenza" all'organo titolare del potere di adottare l'atto; quindi nel momento in cui il "parere" viene previsto come vincolante, si altera l'originaria funzione intrinseca alla sua essenza. Il parere non può, per sua natura, essere vincolante, poiché in tal modo si sposta la titolarità sostanziale del potere di adottare l'atto dall'organo legittimato ad esercitarlo a quello esclusivamente titolare di esprimere il "consiglio" o il "controllo". Nel caso di specie, la previsione di un parere vincolante comporta il trasferimento sostanziale della decisione in capo alla Commissione parlamentare, con

³⁴ L'art. 3, comma 1, ha previsto nello specifico che: "salvo quanto disposto dal comma 2, nei casi in cui risulta accertato che non ricorrono gli estremi del licenziamento per giustificato motivo oggettivo o per giustificato motivo soggettivo o giusta causa, il giudice dichiara estinto il rapporto di lavoro alla data del licenziamento e condanna il datore di lavoro al pagamento di un'indennità non assoggettata a contribuzione previdenziale di importo pari a due mensilità dell'ultima retribuzione di riferimento per il calcolo del trattamento di fine rapporto per ogni anno di servizio, in misura comunque non inferiore a quattro e non superiore a ventiquattro mensilità".



la conseguenza che il Governo è ridotto a mero esecutore di un ordine impartito da un organo a ciò non legittimato.

Le Commissioni parlamentari possono certamente lamentare un'inopportunità politica di tale comportamento, ma è altrettanto indubbio che non si può arrivare al punto di sostenere un abuso dell'esercizio della funzione delegata da parte di un Esecutivo che si discosti da quanto richiesto nel parere parlamentare.

Se le Camere vogliono concedere una delega su una materia delicata come può essere quella in esame e temono che il Governo possa esercitarla con troppa libertà può certamente stabilire dei limiti più stringenti in sede di approvazione dei principi e criteri direttivi, in un luogo in cui certamente il suo potere è massimo; non può invece pretendere che il Governo recepisca le condizioni emanate in sede di parere delle sue commissioni, come se attraverso il parere la Camera esprimesse un'"interpretazione autentica" della legge di delega (secondo l'insegnamento della Corte costituzionale).

Le Camere, come è spesso accaduto in passato, hanno invece dettato i principi e criteri direttivi in misura piuttosto vaga ed evanescente³⁵, al punto che anche sulla legge di delega in esame si possono avanzare certamente dei dubbi di legittimità costituzionale, che fin troppo spesso la Corte ha ritenuto di non censurare. Come è noto, nonostante la Corte abbia in più occasioni sollecitato una maggiore precisione nella stesura dei principi e criteri direttivi, l'illegittimità costituzionale di una legge di delega per violazione dell'art. 76 Cost. è stata pronunciata solo una volta (sentenza n. 280 del 2004)³⁶.

³⁵ E' sufficiente, ad esempio, richiamare l'articolo 1, comma 6, lettera b, che conferisce al governo il potere di procedere alla "semplificazione", «anche mediante norme di carattere interpretativo, o abrogazione delle norme interessate da rilevanti contrasti interpretativi, giurisprudenziali o amministrativi», criterio direttivo difficilmente in grado di comprimere la discrezionalità del legislatore delegato. Il criterio direttivo più contestato è certamente quello disciplinato dall'art. 1, comma 7, lettera c): "previsione, per le nuove assunzioni, del contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti in relazione all'anzianità di servizio, escludendo per i licenziamenti economici la possibilità della reintegrazione del lavoratore nel posto di lavoro, prevedendo un indennizzo economico certo e crescente con l'anzianità di servizio e limitando il diritto alla reintegrazione ai licenziamenti nulli e discriminatori e a specifiche fattispecie di licenziamento disciplinare ingiustificato, nonchè prevedendo termini certi per l'impugnazione del licenziamento"; secondo una parte della dottrina il legislatore delegato non aveva il potere di legiferare sui licenziamenti collettivi.

³⁶ Nella sentenza in oggetto la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della delega conferita dall'articolo 1, commi 5 e 6, della legge n.131/2003; la questione si intrecciava, peraltro, con il rispetto delle competenze legislative regionali, come definite dal nuovo articolo 117 Cost.

In tale circostanza la Corte ha ritenuto le disposizioni di cui ai commi 5 e 6 che indirizzavano l'attività delegata del Governo in termini di determinazione-innovazione dei principi della legislazione statale volti a circoscrivere la potestà legislativa concorrente regionale sulla base di forme di ridefinizione delle materie e



Quello che certamente non è illegittimo è l'adozione, da parte del Governo, di un decreto legislativo che si discosti, anche completamente, dal contenuto del parere delle Commissioni parlamentari.

4. Osservazioni conclusive

Come si può notare da queste brevi considerazioni, negli ultimi anni, sia con riferimento alla delegazione legislativa che alla decretazione d'urgenza, si è prodotto un sostanziale allontanamento da quelle che erano le coordinate fissate dai costituenti.

La prassi ha infatti determinato delle evidenti distorsioni, sia da un punto di vista quantitativo che qualitativo, generando un fenomeno di erosione delle disposizioni costituzionali.

Alla perdita di potere sostanziale nell'ambito dell'esercizio della funzione legislativa, dettata dai mutamenti storici ed istituzionali del secolo scorso, si è cercato di ovviare, nell'ambito della delegazione legislativa, attraverso la previsione di vincoli procedurali; purtroppo, a volte, la “forma” non è “sostanza” ed il tentativo, allo stato attuale, risulta inefficace.

Tuttavia, quando le Camere vogliono imporre un obbligo più incisivo al governo in attuazione della delega possono prescrivere un obbligo di motivazione per il caso in cui si discosti dal contenuto del parere delle commissioni parlamentari; ciò è avvenuto ad esempio in materia elettorale.

Difatti la legge 6 maggio 2015, n. 52 (disposizioni in materia di elezione della Camera dei deputati) ha previsto, all'art. 4, comma 3, che: “Lo schema del decreto legislativo di cui al comma 1 è trasmesso alle Camere entro quarantacinque giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, ai fini dell'espressione del parere da parte delle Commissioni permanenti competenti per materia entro venticinque giorni dalla ricezione dello schema. Qualora il decreto non fosse conforme al parere parlamentare, il Governo, contemporaneamente alla pubblicazione del decreto, deve inviare al Parlamento una relazione contenente adeguata motivazione”.

Non è certamente una coincidenza il fatto che l'obbligo per il Governo di motivare adeguatamente nell'ipotesi in cui decida di non uniformarsi al parere trasmesso dalle competenti commissioni parlamentari, sia avvenuto in una materia, come quella elettorale, ad alto tasso di

delle funzioni, senza indicazione dei criteri direttivi, in contrasto con l'oggetto “minimale” della delega (volta alla mera “ricognizione” dei principi medesimi).

Cfr. F. CUOCOLO, *La difficile sopravvivenza dei decreti legislativi emanati ai sensi dell'art. 1 della l. n. 131 del 2003*, in *Giur. cost.*, 2812 ss.; A. FERRARA, *La corte costituzionale nega al legislatore statale la competenza delle competenze (dopo la l. cost. n. 3 del 2001) con una sentenza solo apparentemente oscura?*, in *Giur. cost.*, 2820 ss.



politicità. Si tratta di una materia in cui certamente le Camere sentono maggiormente il rischio che il Governo sia eccessivamente “libero” nell’esercitare la funzione legislativa.

In tali casi il legislatore delegante, vista la natura estremamente politica della materia delegata, ha circoscritto al massimo la discrezionalità del legislatore delegato, imponendo appunto un obbligo di motivazione in caso di mancato adeguamento al contenuto del parere acquisito.

Come è stato osservato, in tali casi «è evidente il tentativo del legislatore delegante di rafforzare al massimo l’intervento delle Camere nel procedimento di formazione dei decreti legislativi, che si assesta sulla soglia immediatamente precedente al vero e proprio parere conforme»³⁷.

Un’altra strada da percorrere per circoscrivere la discrezionalità del Governo è quella disciplinata in via generale dalla legge 400 del 1988, richiamata nei precedenti paragrafi, vale a dire la possibilità del c.d. doppio parere³⁸. In passato si è previsto questo meccanismo da un lato nei casi in cui lo schema del decreto legislativo doveva essere trasmesso anche ad organi esterni alle Camere, al fine di consentire alle Commissioni parlamentari di reintervenire una volta acquisiti i pareri di tali organi. In secondo luogo, il parere è stato invece previsto nei casi in cui il Governo non si adegui ai primi pareri espressi dalle Commissioni competenti, soprattutto alla luce di modifiche nuove e non sottoposte quindi al primo parere³⁹.

Il doppio parere consente certamente di risolvere il c.d. problema delle modifiche autonome, ossia quelle modifiche al testo su cui è stato acquisito il parere delle commissioni competenti, sulle quali quindi queste ultime non hanno avuto la possibilità di pronunciarsi; in tal modo infatti vi è la possibilità di intervenire anche su questi aspetti “nuovi” sui quali, in assenza di un tale meccanismo, si porrebbero certamente dei dubbi di legittimità costituzionali, per violazione del limite ulteriore sancito dalla legge di delegazione e, pertanto, dell’art. 76 Cost.; il parere è sì obbligatorio e, come tale, non vincolante, ma non si può renderlo facoltativo, prescindendo dalla sua acquisizione⁴⁰.

Un esempio di doppio parere è quello previsto dal disegno di legge RAI, in discussione, nel momento in cui si scrive, al Senato (S. 1880): si legge all’art. 4 (Delega al Governo per la

³⁷ Così N. LUPO, *Il procedimento di attuazione della delega sul federalismo fiscale*, 19, in *federalismi.it*, 2009 n. 23

³⁸ Il meccanismo del doppio parere è stato previsto anche in leggi di delega che stabilivano un termine inferiore a quello disciplinato nell’art. 14 della legge 400 del 1988; cfr., tra le tante, legge 17 aprile 2003, n. 80 (Delega al governo per la riforma del sistema fiscale statale) e legge 8 luglio 2003, n. 72 (Disposizioni per il riordino e il rilancio della nautica da diporto e del turismo nautico).

³⁹ Cfr. per tutti G. TARLI BARBIERI, *La delega legislativa nei più recenti sviluppi*, cit., 159 ss.; E. FRONTONI, *Pareri e intese nella formazione del decreto legislativo*, cit., 65 ss.

⁴⁰ Ovviamente il problema si riproporrebbe nell’ipotesi in cui il legislatore delegato introducesse delle novità una volta acquisito il secondo parere.



disciplina del finanziamento del servizio pubblico e del finanziamento della emittenza locale), comma 2, che: “I decreti legislativi di cui al comma 1 sono adottati su proposta del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell’economia e delle finanze. Il relativo schema è trasmesso alle Camere per il parere delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari, che si esprimono entro sessanta giorni. Decorso il termine previsto per l’espressione del parere parlamentare, i decreti possono essere comunque adottati. Il Governo, qualora non intenda conformarsi al parere parlamentare, trasmette nuovamente il testo alle Camere con le sue osservazioni e con eventuali modificazioni, corredate dei necessari elementi integrativi di informazione e motivazione perchè su di esso sia espresso il parere delle predette Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari entro trenta giorni dalla data della nuova trasmissione. Decorso tale termine, il decreto può comunque essere adottato in via definitiva”⁴¹.

Nella delega in questione si è posto quindi un duplice obbligo per il Governo, nell’ipotesi in cui non intenda uniformarsi al parere delle commissioni: da un lato l’obbligo di motivare, dall’altro l’obbligo di ritrasmettere alle competenti commissioni lo schema di decreto legislativo al fine di acquisire un nuovo parere, dal quale ovviamente potrà, anche in questo caso, discostarsi.

La spiegazione di queste previsioni più incisive può ancora una volta trovarsi nella sensibilità delle Camere in una materia, come quella della RAI, politicamente molto importante.

Quando le Camere intendono vincolare il legislatore con procedure più complesse e più incisive, esse non mancano di convertire tale volontà nel contenuto della legge di delega, imponendo obblighi più stringenti al legislatore delegato. Si può certamente ritenere che il meccanismo dei pareri abbia l’obiettivo vantaggioso di consentire alle commissioni di intervenire su scelte operate dal Governo e non “al buio”, come nel caso di predisposizione dei principi e criteri direttivi nella legge di delega. Ma tali obblighi, per i motivi che abbiamo indicato più sopra, non possono che consistere in vincoli procedurali, posto che solo in sede di determinazione dei principi e criteri direttivi si potranno stabilire dei vincoli contenutistici più apprezzabili, consentendo anche alla Corte costituzionale un intervento più penetrante sui decreti legislativi attuativi; ma, in tal modo, non si farebbe altro che tornare a quanto stabilito originariamente dai costituenti. Una strada che, forse, andrebbe perseguita.

⁴¹ Praticamente identico è il contenuto dell’art. 5, comma 3, (Abrogazioni e delega al Governo per il riassetto normativo).