

SULLA LEGITTIMITÀ DELLA ATTRIBUZIONE DI EFFICACIA VINCOLANTE AI PARERI DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI NELLA DELEGAZIONE LEGISLATIVA

DI GIOVANNA PERNICIARO

1. Premessa

Il disegno di legge in materia di federalismo fiscale, appena approvato dalla Camera dei deputati, prevede che gli schemi di decreto legislativo – che il Governo è delegato ad adottare, entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della legge, per l’attuazione dell’art. 119 della Costituzione – vengano trasmessi alle Camere affinché su di essi sia espresso il parere della Commissione parlamentare per l’attuazione del federalismo fiscale, nonché delle Commissioni parlamentari competenti per le conseguenze di carattere finanziario.

La presentazione, da parte di alcuni esponenti dell’opposizione, di emendamenti¹ volti ad introdurre la previsione che il parere delle Commissioni parlamentari abbia efficacia vincolante costituisce l’occasione per riprendere una vecchia questione, rimasto aperta nel dibattito dottrinale.

Se, da un canto, – visti i numerosi precedenti e l’opinione concorde della dottrina – è, infatti, oramai incontestabile la possibilità che le leggi di delegazione prevedano, oltre a quelli espressamente previsti (anzi prescritti) dalla Costituzione, «limiti ulteriori»² per il legislatore delegato (quali, per

¹ Si tratta degli emendamenti 2.5 (Tabacci), 2.6 (Tabacci, Galletti, Occhiuto, Ciccanti, Romano), 2.101 (Lanzillotta) e 2.102 (Sereni e altri), all’articolo 2 del disegno di legge A.C. 2105-A e abb., «Delega al governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell’articolo 119 della Costituzione», non accettati dal Governo e dalla Commissione e respinti, in Aula, in seguito alla votazione. Si veda, in proposito, il dibattito che si è svolto in Aula e, in particolare, gli interventi degli onorevoli R. ZACCARIA, L. LANZILLOTTA, G. BRESSA e B. TABACCI (Camera dei deputati, XVI legislatura, Res. sten. 19 marzo 2009).

² Nozione rinvenibile in S. M. CICONETTI, *I limiti «ulteriori» della delegazione legislativa*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1966, 600 e ss., secondo cui «l’art. 76 porrebbe soltanto le condizioni minime per il conferimento della delega legislativa ed ammetterebbe quindi l’apposizione di limiti ulteriori». Fra le altre argomentazioni, Ciconetti ricorda che nel corso dell’Assemblea costituente «si alluse alla ammissibilità di limiti ulteriori quando, dopo aver distinto dai principi e criteri direttivi la possibilità che nelle leggi di delegazione fosse stabilita l’audizione del parere di una commissione parlamentare», l’onorevole Perassi (seduta del 12 novembre 1946) precisò che «questo procedimento è frequentemente usato; ma non è il caso di menzionarlo in Costituzione, poiché le Camere possono sempre farvi ricorso quando lo credano». *Contra*, per tutti, C. ESPOSITO, *Nota*, in *Giurisprudenza*

l'appunto, il parere delle Commissioni parlamentari o di organi consultivi, come il Consiglio di Stato o la Conferenza Stato-Regioni), d'altro canto, contrastanti sono in letteratura le opinioni circa la possibilità che tali pareri abbiano efficacia vincolante.

Nelle righe che seguono, dunque, proveremo molto sinteticamente a ricostruire le argomentazioni addotte dalla dottrina a giustificazione di tale possibilità, richiamando altresì le pronunce giurisprudenziali e alcuni "precedenti" che sembrano confortare tali opinioni.

2. Le argomentazioni della dottrina

Le tesi a sostegno della possibilità che le leggi delega possano prevedere pareri vincolanti muovono, anzitutto, dal presupposto che l'articolo 76 della Costituzione altro non fa che stabilire i «limiti minimi alla delegazione», senza con ciò inibire al Parlamento la possibilità di «restringere ulteriormente l'ambito e gli spazi della potestà delegata»³.

Se questo è vero – scrive Sorrentino – se ne deduce che, anche qualora il parere richiesto alla Commissione fosse vincolante, esso non sarebbe incostituzionale, alla stregua dell'art. 72, quarto comma, della Costituzione, dal momento che la norma costituzionale citata richiede che le leggi di delegazione («nel loro contenuto essenziale») siano approvate in Assemblea, ma nulla dice «in ordine alla possibilità che una Commissione parlamentare cooperi con il governo o ne condizioni l'attività nell'esercizio del potere delegato»⁴.

Attraverso la legge delega, infatti, il Parlamento non si priva propriamente del suo potere legislativo né per quanto riguarda la titolarità né per quanto riguarda l'esercizio. E, dunque, la titolarità del potere legislativo rimane in capo al Parlamento che può, in ogni momento, revocare la delegazione, anche implicitamente mediante l'approvazione di leggi disciplinanti la materia delegata⁵.

costituzionale, 1956, 190 e ss, il quale ha parlato di una «forma ibrida di legislazione», che non trova fondamento nella Carta costituzionale.

³ F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto amministrativo*, in *Trattato di diritto amministrativo*, diretto da G. Santaniello, vol. XXXV, 2007, Cedam, 136 e ss.

⁴ F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto amministrativo*, cit., 137.

⁵ In questo senso, L. PALADIN, *Decreto legislativo*, in *Nov. Dig. It.*, Utet, vol. V, 1960, 294, laddove si legge che «la delega legislativa costituisce senza dubbio un fatto estensivo della competenza del Governo, ma non per questo essa deve dirsi restrittiva della sfera d'azione delle Camere», le quali rimangono libere di «revocare, esplicitamente od implicitamente, la delegazione e di esercitare comunque, in ogni tempo, la propria potestà legislativa in ordine all'oggetto della delegazione stessa». Nello stesso senso, C. MORTATI, *Istituzioni di Diritto pubblico II*, Nona ed., Padova, 1976, 771, a parere del quale «il Parlamento può in ogni momento, prima che la legge delega sia emanata, revocare la

Peraltro, le limitazioni che, *ex* articolo 76 della Costituzione, devono essere imposte al decreto legislativo delegato sono tali da aver fatto parlare la dottrina della delega come di una fonte che crea un «potere legislativo nuovo»⁶, «discrezionale e non libero nei fini»⁷. Dunque, i decreti delegati, pur efficaci *ex se*, sono condizionati, quanto alla propria validità, alla «non disformità dalla legge di delegazione»⁸.

A quanto appena detto bisogna aggiungere che, muovendo dalla appartenenza in principio della potestà legislativa alle Camere (art. 70 Cost.) e «dal necessario collegamento con la legge dell'atto governativo», autorevole dottrina considera «ammissibili, rilevanti e costituenti parametro per il giudizio costituzionale sull'eccesso di delega i "limiti ulteriori"», l'inosservanza dei quali, peraltro, determinerebbe l'«invalidità dei decreti legislativi delegati, sindacabile dalla Corte costituzionale»⁹.

Il parametro per la valutazione della legittimità costituzionale del decreto delegato, infatti, non potrà essere costituito dalla sola Costituzione, ma piuttosto anche dalla legge di delegazione che, in base alla stessa Costituzione, ha operato siffatto trasferimento di potere e ne ha stabilito condizioni e limiti; essa perciò può essere considerata norma «interposta», parametro del giudizio sotto il profilo dell'eccesso di delega¹⁰.

Più chiaramente, a proposito della questione in oggetto, scrive Sorrentino che, «sia nei casi in cui il parere della Commissione parlamentare sia previsto come obbligatorio, sia in quelli in cui esso sia configurato dalla legge di delegazione come vincolante, la mancata audizione del parere e, rispettivamente, la sua violazione costituiscono eccesso di delega suscettibile di determinare l'incostituzionalità del decreto legislativo»¹¹.

Prima di passare ad una rapida rassegna della giurisprudenza e dei precedenti, un ultimo passaggio sia consentito, infine, per ricordare che – oltre alle argomentazioni appena richiamate – non è mancato (più di recente) in

delega, com'è ovvio con le stesse forme del conferimento. Tale revoca può aver luogo anche tacitamente mediante l'emanazione di una legge sulla materia che era stata oggetto di delega, e che quindi fa venire meno il potere conferito».

⁶ Così, L. PALADIN, *Decreto legislativo*, cit., 294. L'A. sottolinea come, muovendo dal presupposto che, attraverso la delega, il delegante «non si spogli affatto della propria competenza né della capacità di esplicitarla»; la «delegazione è creazione di un potere nuovo in capo al delegato, per volontà dello stesso delegante».

⁷ F. MODUGNO, *Appunti dalle lezioni sulle Fonti del Diritto*, Torino, 2005, 48 e ss., spec. 51-52.

⁸ F. MODUGNO, *Appunti dalle lezioni sulle Fonti del Diritto*, cit., 50.

⁹ Anche su questo punto, si veda, F. MODUGNO, *Appunti dalle lezioni sulle Fonti del Diritto*, cit., 52.

¹⁰ In questo senso, Corte cost., sentenza n. 3 del 1957, laddove si afferma che «sia il precetto costituzionale dell'art. 76, sia la norma delegante costituiscono la fonte da cui trae legittimazione la legge delegata».

¹¹ F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto amministrativo*, cit., 138.

dottrina¹² chi ha evidenziato le «utilità» che possono derivare dal “passaggio” in Parlamento dei più importanti schemi di decreti legislativi: anzitutto, un certo grado di trasparenza dei procedimenti normativi del governo; in secondo luogo, l’espressione del parere parlamentare costituisce un momento di verifica circa il rispetto, da parte del governo, dei limiti contenutistici posti dalla legge.

2. La giurisprudenza

Spostandoci sul piano giurisprudenziale, dobbiamo anzitutto rilevare che la Corte costituzionale non ha mai escluso la possibilità di fare ricorso a pareri vincolanti. Nelle sentenze n. 78 del 1957 e n. 173 del 1981 la Corte, infatti, si è limitata a ravvisare nei casi sottoposti al suo esame la mancanza del requisito della vincolatività, senza mai tuttavia prospettare neppure il sospetto che una previsione di effetti vincolanti potesse ritenersi contraria alla Costituzione.

Dall’altro canto, sin dall’inizio della sua attività, la stessa Corte ha rilevato che le Commissioni parlamentari consultive costituiscono un’«emanazione diretta dell’organo legislativo» (sent. 60 del 1957) e che il parere di tali organi (anche non vincolante) riveste «un valore notevole, specialmente quando sia stato espresso all’unanimità (...) potendo anche esso fornire elementi di valutazione degni della massima considerazione» (sent. 78 del 1957). In una successiva pronuncia (n. 57 del 1982), poi, la Corte costituzionale ha evidenziato l’importanza dei pareri (pur non vincolanti) espressi da una Commissione bicamerale consultiva istituita *ad hoc*, trattandosi di organo «particolarmente idoneo per sua natura a ricostruire la volontà del legislatore delegante».

Infine, nell’ammettere «una qualche genericità dei principi e criteri direttivi della legge delega», – sent. n. 243 del 1982 – il giudice costituzionale ha evidenziato come «la maggiore ampiezza delle scelte strumentali affidate al legislatore delegato era, da una parte, necessitata dall’ampiezza e complessità della riforma tributaria; dall’altra, temperata dalla previsione (art. 17 della

¹² Per una approfondita analisi dei «benefici» del passaggio parlamentare degli schemi di disegni di legge, N. LUPO, *Alcune tendenze relative ai pareri parlamentari sui decreti legislativi e sui regolamenti del governo*, in *Osservatorio sulle fonti* 1998, Torino, 1999, 156 e ss. Lo stesso A. sottolinea come anche nell’esperienza comparatistica sia «piuttosto frequente incontrare forme di controllo parlamentare sugli atti normativi elaborati dal Governo». Già autorevole dottrina, peraltro, non solo aveva auspicato una maggiore pubblicizzazione delle fasi dei procedimenti normativi che si svolgono all’interno dell’esecutivo, ma aveva altresì sottolineato che il «dialogo» fra governo e Parlamento anche nel corso del procedimento di formazione dei decreti legislativi dovrebbe servire a «dissipare la tradizionale diffidenza dell’opposizione». Così, A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna, Il Mulino, 1977, 294.

legge delegante) del previsto parere di una commissione composta da quindici senatori e da quindici deputati richiesto sui decreti delegati da emanare».

3. Alcuni precedenti

Guardando ai precedenti legislativi, uno dei pochi casi di parere vincolante contenuto nella nostra legislazione è rappresentato dall'art. 7 della l. 16 febbraio 1987, n. 81, il quale prevede il "parere conforme" delle Commissioni parlamentari sui decreti correttivi o integrativi del nuovo codice di procedura penale¹³.

Insieme a questo dobbiamo, inoltre, citare l'articolo 60, comma 5, del decreto-legge 112 del 2008, «Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria», laddove si legge che «Il Governo, ove non intenda conformarsi alle condizioni formulate con riferimento ai profili finanziari, ritrasmette alle Camere gli schemi di decreto corredati dei necessari elementi integrativi di informazione, per i pareri definitivi delle Commissioni competenti per i profili finanziari» e che qualora «si tratti di dotazioni finanziarie direttamente determinate da disposizioni di legge, i pareri espressi dalle Commissioni competenti per i profili di carattere finanziario sono vincolanti».

Benché si tratti di tentativi non arrivati a compimento, ci sembra inoltre utile richiamare altri due casi in cui nel corso del dibattito parlamentare si tentò di introdurre al previsione di un parere vincolante sugli schemi di decreto legislativo.

Nell'VIII legislatura, nel corso della discussione sul disegno di legge riguardante il «Nuovo ordinamento della scuola secondaria superiore statale», venne presentato un emendamento (poi non accolto), a prima firma Bassanini, con il quale si prevedeva che il parere espresso dalla Commissione bicamerale istituita *ad hoc* sugli schemi di decreto legislativo fosse vincolante¹⁴.

¹³ Recita l'art. 7 della l. 16 febbraio 1987, n. 81 «Entro tre anni dalla entrata in vigore del nuovo codice di procedura penale, il Governo della Repubblica può emanare disposizioni integrative e correttive, nel rispetto dei principi e criteri direttivi fissati dagli articoli 2 e 3 su conforme parere della commissione prevista dall'articolo 8, con uno o più decreti aventi valore di legge ordinaria». Per completezza, ricordiamo che anche la "legge di semplificazione 1998" (l. 50/1999) prevedeva, all'art. 7, c. 4 (poi abrogato dall'art. 23 della l. 229/2003) che i decreti legislativi recanti testi unici misti fossero adottati "tenuto conto" dei pareri delle Commissioni parlamentari.

¹⁴ Si veda, per una puntuale disamina della disciplina costituzionale nonché per una rassegna della più autorevole dottrina in materia, l'intervento dell'on. F. BASSANINI, nella seduta del 22 luglio 1982 dell'Assemblea della Camera. Per una ricostruzione del dibattito sul disegno di legge in materia di «Nuovo ordinamento della scuola secondaria superiore statale» e, in particolare, sulla disputa circa la

Un ultimo cenno, infine, al dibattito che – nella XIV legislatura – si è svolto sull’A.C. 2145, *Delega al governo in materia previdenziale*. In questa occasione, il testo elaborato dalla Commissione fu modificato nel senso di prevedere che “nell’emanazione dei decreti legislativi il governo è tenuto a *conformarsi* ai pareri resi dalle Commissioni parlamentari competenti per materia e per le conseguenze di carattere finanziario nelle parti in cui essi esprimono indirizzi identici in relazione allo specifico ambito di competenza delle Commissioni medesime, nei limiti dei criteri e principi direttivi posti dalla presente legge e nel rispetto dei vincoli stabiliti nel Documento di programmazione economico-finanziaria, come approvato dalle risoluzioni parlamentari”. Questa formulazione venne aspramente contestata nel corso del dibattito in Assemblea¹⁵, ma il Presidente della Commissione referente, Domenico Benedetti Valentini, a motivazione della previsione normativa sottolineò che il parere costituisce «una sorta di verifica che l’organo legislativo delegante e sovrano – il Parlamento – esercita *a posteriori* sul fatto che il delegato si sia conformato ai principi ed ai criteri ». Anche in questo caso, però, nonostante l’approvazione da parte dell’Assemblea della Camera, il testo venne poi abbandonato nella successiva lettura al Senato.

(25 marzo 2009)

vincolatività del parere, M. SICLARI, *Il Parlamento nel procedimento legislativo delegato*, in *Giur. cost.*, 1984, p. 821 e ss.

¹⁵ Si veda, Camera dei deputati, XIV legislatura, Res. sten., 27 febbraio 2003, p. 30.