



Senato  
della Repubblica



Camera  
dei Deputati

# Attuazione del procedimento “taglia-leggi”

## Problemi, proposte e prospettive

Seminario di approfondimento

Palazzo San Macuto, 31 marzo, 2 e 21 aprile 2009

Convegni e seminari

Commissione  
parlamentare per la  
semplificazione

n. 19  
luglio 2009



Senato  
della Repubblica



Camera  
dei Deputati

Convegni e seminari  
n. 19





Senato  
della Repubblica



Camera  
dei Deputati

# Attuazione del procedimento “taglia-leggi” Problemi, proposte e prospettive

Seminario di approfondimento  
Palazzo San Macuto, 31 marzo, 2 e 21 aprile 2009

Il presente volume raccoglie gli atti del Seminario promosso dalla Commissione parlamentare per la semplificazione, svoltosi a Palazzo San Macuto il 31 marzo, il 2 e il 21 aprile 2009.

Gli aspetti redazionali sono stati curati dall'Ufficio della Commissione parlamentare per la semplificazione, quelli editoriali dall'Ufficio delle informazioni parlamentari, dell'archivio e delle pubblicazioni del Senato.

Le pubblicazioni del Senato possono essere richieste alla Libreria del Senato

- per posta: via della Maddalena 27, 00186 Roma
- per posta elettronica: [libreria@senato.it](mailto:libreria@senato.it)
- per telefono: n. 0667062505
- per fax: 0667063398

## INDICE

<i>Premessa</i> . . . . .	Pag.	7
---------------------------	------	---

### ***Incontro del 31 marzo 2009***

Andrea Pastore, <i>Presidente della Commissione parlamentare per la semplificazione</i> . . . . .	»	9
Federico Sorrentino, <i>Professore ordinario di Diritto costituzionale – Facoltà di Giurisprudenza – Università di Roma La Sapienza</i> . . . . .	»	11
Antonio D’Atena, <i>Professore ordinario di Diritto costituzionale – Facoltà di Giurisprudenza – Università di Roma Tor Vergata</i> . . . . .	»	18
Alfonso Celotto, <i>Capo dell’Ufficio legislativo del Ministro per la semplificazione normativa</i> . . . . .	»	24

### ***Incontro del 2 aprile 2009***

Andrea Pastore, <i>Presidente della Commissione parlamentare per la semplificazione</i> . . . . .	»	26
Beniamino Caravita di Toritto, <i>Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico – Facoltà di Scienze politiche – Università di Roma La Sapienza</i> . . . . .	»	27
Alfonso Celotto, <i>Capo dell’Ufficio legislativo del Ministro per la semplificazione normativa</i> . . . . .	»	36

***Incontro del 21 aprile 2009***

Andrea Pastore, <i>Presidente della Commissione parlamentare per la semplificazione</i> . . . . .	Pag. 38
Franco Modugno, <i>Professore ordinario di Diritto costituzionale – Facoltà di Giurisprudenza – Università di Roma La Sapienza</i> . . . . .	» 39
Paolo Ridola, <i>Professore ordinario di Diritto costituzionale comparato – Facoltà di Giurisprudenza – Università di Roma La Sapienza</i> . . . . .	» 70
Paolo Benvenuti, <i>Presidente della Facoltà di Giurisprudenza – Università Roma Tre</i> . . . . .	» 79

ALLEGATI

– Quesiti . . . . .	» 95
– Legge 28 novembre 2005, n. 246 – estratto . .	» 97

## PREMESSA

*Sono qui presentati al lettore gli atti di un seminario organizzato dalla Commissione parlamentare per la semplificazione con l'intento di approfondire le problematiche inerenti il cosiddetto «taglia-leggi».*

*Si tratta del procedimento di abrogazione generalizzata di atti normativi primari antecedenti il 1970, disegnato dall'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246 e successive modificazioni.*

*Il carattere per certi versi traumatico di un procedimento, che non a caso è stato giornalmisticamente definito quale «ghigliottina», è di per sé rivelatore della condizione in cui versa l'ordinamento del nostro Paese – caratterizzato da pan-normativismo, stratificazione disordinata e confusa di norme, incertezza circa il diritto vigente e le regole di concreta applicazione.*

*Siffatti profili, che ledono un valore e principio irrinunciabile, quale la certezza del diritto, hanno spinto il legislatore ad introdurre un procedimento che aggredisse lo stock normativo esistente, sì da determinarne un drastico sfoltimento nonché il riordino.*

*La complessità di tale procedimento abrogativo ha indotto la Commissione parlamentare per la semplificazione a condurre una indagine conoscitiva sul suo stato di attuazione. All'interno di questa indagine, si colloca il proficuo, suggestivo dialogo con il mondo universitario, del quale sono qui presentati i risultati.*

*L'esigenza di maîtriser questo strumento, è stata la ragione di un colloquio serrato con esponenti del mondo accademico e l'interlocuzione con illustri docenti di diritto costituzionale, comunitario o internazionale, è stata l'occasione per soffermarsi su un intreccio di interrogativi e problematiche, talune assai specifiche, altre più generali e d'insieme, che percorrono il tema complesso e, per certi versi, dirompente del «taglia-leggi».*

*Ne è scaturita una serie di incontri che, insieme, configurano un momento peculiare ed elevato del dialogo – vitale – tra istituzione parlamentare e società civile, in una sua specifica, qualifi-*



*cata componente, la quale ha rivolto la sua acuta, stimolante riflessione sui quesiti che le venivano sottoposti dalla Commissione.*

*I motivi di interesse risiedono così non solo nella elevata qualità scientifica delle risposte ricevute, ma anche nel tipo di dialogo condotto.*

*Quanto al tema del «taglia-leggi», esso è da riguardare, oltre che nella sua dinamica interna, quale elemento di un più ampio impegno, in direzione di una semplificazione e di una migliore qualità della regolamentazione che costituiscono oggi priorità non rinunziabile di politica legislativa.*

*La domanda infatti di una maggiore «efficienza» dell'ordinamento e delle norme – in una fase storica di globalizzazione in cui la competizione non è solo tra sistemi economici ma anche tra ordinamenti giuridici – è pressante, rivolta da cittadini e imprese verso uno Stato il cui sistema normativo appare oramai logoro in alcuni suoi tratti.*

*Il trascorrere dal XX al XXI secolo pone al Parlamento e al Governo sfide che possono essere raccolte solo previa una riflessione attenta su temi quali quelli affrontati nel seminario qui presentato.*

*Perché è su temi come questi che si misura il consenso della cittadinanza verso lo Stato, che l'istanza democratica e partecipativa vuole coerente, snello, limpido nel suo assetto normativo.*

Andrea PASTORE

## INCONTRO DEL 31 MARZO 2009

PASTORE. Con l'incontro odierno la Commissione parlamentare per la semplificazione dà avvio ad un seminario che intende approfondire, grazie al contributo di tutti gli illustri ospiti invitati, alcune questioni di carattere giuridico emerse nel corso della seconda fase di attuazione del procedimento cosiddetto "taglia-leggi", disciplinato dall'articolo 14, commi 14 e seguenti, della legge n. 246 del 2005.

Come è noto la Commissione ha avviato un'indagine conoscitiva sulla più ampia tematica della semplificazione normativa e amministrativa, nel corso della quale ha svolto numerose audizioni. Ha inoltre richiesto a tutte le Amministrazioni di Governo di riferire sugli adempimenti da loro effettuati per dare attuazione al citato procedimento.

Dalle audizioni e dalle relazioni pervenute alla Commissione sono emerse alcune questioni e alcune problematiche che devono essere affrontate e risolte prima dell'emanazione dei decreti legislativi di cui all'articolo 14, comma 14, della citata legge.

In spirito di leale collaborazione con il ministro Calderoli e il suo Dipartimento, si è ritenuto opportuno sottoporre tali questioni, sintetizzate in una serie di quesiti<sup>1</sup>, alla valutazione qualificata di alcuni docenti di diritto costituzionale, di diritto internazionale e di diritto comunitario chiamati a partecipare al seminario.

Sono oggi presenti, e li ringrazio sentitamente per la disponibilità dimostrata nei confronti della Commissione, il professor Antonio D'Atena, ordinario di diritto costituzionale presso la Facoltà di giurisprudenza dell'Università di Roma Tor Vergata, e il professor Federico Sorrentino, ordinario di diritto costituzionale presso la Facoltà di giurisprudenza dell'Università di Roma La Sapienza.

Non svolgerò un'introduzione perché so benissimo che gli illustri docenti conoscono tutte le problematiche di questa legge,

---

<sup>1</sup> Il testo dei quesiti è pubblicato in allegato: v. p. 95 e s.

che è nata, io dico, dalla "forza della disperazione", perché dopo varie leggi di semplificazione, testi unici misti, codificazioni, alla fine ci si è resi conto che occorre un provvedimento drastico. Tra le "virtù" che questo provvedimento annovera vi è il fatto che i Ministeri, di fronte al rischio di trovarsi senza strumenti di lavoro, hanno avviato e stanno svolgendo un lavoro molto rilevante di ricognizione e verifica. Naturalmente, c'è chi è più avanti, chi è un po' più indietro, chi lavora con maggiore dedizione, chi con qualche problematicità, però il lavoro sta andando avanti e si è giunti alle ultime battute di questa seconda fase. Va inoltre ricordato che il "taglia-leggi" non ha solo il compito di disboscare la "giungla" legislativa ma anche la funzione di procedere ad un rioridino e ad un riassetto.

So che ci sono, naturalmente, obiezioni, critiche, perplessità di vario livello soprattutto di carattere costituzionale, però c'è anche da dire che su questo provvedimento si è raggiunta – forse è uno dei pochi casi nella recente storia repubblicana – un'intesa anche operativa tra le varie forze politiche tant'è che, pur essendo nato questo meccanismo con il governo Berlusconi, durante il governo Prodi si è avviato un *iter* di attuazione che ha prodotto un risultato del tutto positivo, in termini di censimento della legislazione vigente.

Questo cammino è ora ripreso ed abbiamo davanti a noi tappe sulle quali si cerca di ragionare per mettere a punto un provvedimento che sia il più idoneo a realizzare almeno il primo obiettivo: quello di dare un quadro abbastanza attendibile, se non perfetto, dell'assetto legislativo, ancorché limitato al 1969, per la ragione che si è ritenuto necessario, fin dall'inizio, dare un limite temporale perché ci si rendeva conto che l'oggetto di questa delega, anche se *sui generis*, andava comunque definito. Vediamo come, tra l'altro, si svolgerà questo procedimento e non è escluso che, se produrrà effetti positivi, si possano su questa base innestare anche ulteriori interventi.

Tra l'altro, voglio anche far presente ai nostri ospiti che nell'ambito del disegno di legge collegato alla manovra finanziaria contenente "*Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, nonché in materia di processo civile*" sono state approvate alcune correzioni al meccanismo "taglia-leggi" per

rendere un po' meno perentorio l'effetto abrogativo, differendone l'entrata in vigore in modo da consentire di fare qualche verifica utilizzando anche l'esperienza dei due decreti-legge che recentemente hanno operato direttamente l'abrogazione di disposizioni obsolete.

Poi, anche per inserirci in un quadro più complessivo, c'è il problema della "manutenzione" dell'ordinamento che richiede probabilmente un aggiornamento della legge n. 400 del 1988. Anche qui si è cercato di intervenire inserendo nel disegno di legge collegato alcune norme sulla chiarezza dei testi normativi, sui regolamenti di riordino e sui testi unici compilativi che dovrebbero fornire al Governo strumenti per legiferare meglio o comunque per favorire una produzione normativa più lineare, più chiara, più trasparente.

Io darei la parola al professor Sorrentino. Naturalmente i quesiti sono solamente un'indicazione di percorso quindi avete la massima libertà, e potete accompagnare questo incontro con una vostra memoria scritta, successivamente integrarla, quindi potremo arricchire anche i fascicoli del Parlamento e, credo, anche quelli delle università, di contributi qualificati che ci possono aiutare a dipanare i tanti problemi.

Do la parola al professor Sorrentino.

**SORRENTINO.** La ringrazio Presidente per l'invito che dimostra una sensibilità del mondo politico nei confronti di quello accademico della quale naturalmente siamo riconoscenti.

Io credo che sia noto che non ho mai guardato con simpatia a questo meccanismo. Non l'ho guardato con simpatia perché mi pare che disegni una delega dai contorni assai poco definiti e quindi poco compatibile con l'articolo 76 della Costituzione, perché conferisce al Governo poteri enormi nella ricognizione delle leggi da salvare e, soprattutto, non risolve le cause di un disordine legislativo nel quale siamo costretti a navigare in quanto le cause si riproducono inevitabilmente a ogni intervento legislativo che il Parlamento mette in opera e quindi quella di riordinare e di abrogare le leggi rischia di rimanere un'opera sempre incompiuta.

D'altra parte, sia per la sensibilità dimostrata dalla Commissione, sia per la constatazione che ormai questa è un'opera in stato

avanzatissimo di formazione – già due disposizioni "taglia-leggi" sono intervenute con decreti-legge; già c'è un censimento in stato avanzato da parte dei Ministeri delle disposizioni che conviene mantenere e di quelle che conviene abbandonare a questa ghigliottina – ritengo sia mio dovere, sia come studioso che come cittadino, contribuire, per quello che posso, alla buona riuscita dell'operazione. In questo spirito io mi sono schematicamente riferito alle dodici domande che mi sono state inviate. Non tengo naturalmente conto di quelle innovazioni *in itinere* alle quali il Presidente faceva prima riferimento semplicemente perché non le conoscevo e quindi non posso parlare di cose che non conosco.

Il primo quesito ci interroga se questo procedimento potrebbe essere utilizzato anche per la legislazione successiva al 1969 e applicato ad alcuni dei settori attualmente esclusi dall'abrogazione generalizzata di norme, ai sensi del comma 17 del medesimo articolo 14, ed eventualmente con quali correttivi. Rispondo sinteticamente. In generale direi proprio di no perché il procedimento è previsto per la normativa anteriore al 1970 e lo stesso riassetto previsto dal comma 15 dell'articolo 14 della legge è riferito alla materia che è oggetto dei decreti legislativi che si occupano del recepimento, o del rinvio, o della salvezza delle norme anteriori al 1970. Quindi darei una risposta negativa: la delega non contempla questo potere.

Il secondo quesito è più di carattere generale e forse ad esso ho già in parte risposto. Si tratta di sapere quali sono gli interventi per la manutenzione dell'ordinamento. Noi abbiamo un sistema costituzionale che definisce la potestà legislativa dello Stato e delle Regioni in modo abbastanza rigido (l'articolo 70 da un lato e l'articolo 117 dall'altro). Non credo che siano attivabili meccanismi di aggiornamento continuo che ci sono in altri sistemi (mi risulta che ci sia in Austria qualcosa del genere) ad opera del Governo, perché si va a toccare la potestà legislativa delle Camere. Si può provvedere a questa manutenzione, come si è fatto in passato, con strumenti collaudati e che non danno luogo a tanti problemi, come i codici che siano oggetto di specifica delegazione o i testi unici più o meno compilativi, con tutte le difficoltà che il termine compilativo inevitabilmente pone, perché non sempre la compilazione è tale, qualche cambiamento si verifica e si apre la strada a eventuali

giudizi di costituzionalità, che intervengono a distanza di tempo, quando le situazioni sono consolidate e quindi rimediare a una incostituzionalità di questo tipo, che sarebbe un'incostituzionalità di tipo forse formale, diventa difficile.

Terzo quesito: "Dal procedimento «taglia-leggi» sono escluse, *ex* articolo 14, comma 17, alcune materie. La delimitazione di queste materie può alimentare incertezza normativa?" È certo che le materie escluse non devono essere identificate, almeno per quello che dice la legge, nei decreti legislativi, quindi le materie escluse sono identificate dall'interprete e questo può dar luogo a incertezze. Mi pare però che, sotto questo aspetto, la legge sia abbastanza chiara e non lasci troppi spazi a incertezze interpretative: tutti quegli atti che si intitolano "codici", "testi unici", nonché norme relative ai diritti fondamentali e così via. Insomma mi pare che ci sia spazio per una ricognizione da parte dell'interprete, che è sempre soggettiva come tutte le interpretazioni, ma che diventa tollerabile se la norma è redatta in termini sufficientemente chiari. Tutto sommato non mi sento di esprimere un giudizio negativo su questo punto.

Quarto quesito: sul valore ricognitivo o normativo dei decreti legislativi di cui al comma 14. Io direi che questi hanno un valore innovativo, normativo e non ricognitivo. Qui, a parte le lettere *a*) e *b*) del comma 17 che riguardano l'esclusione delle disposizioni oggetto di abrogazione tacita o implicita, l'esclusione delle disposizioni che abbiano esaurito o siano prive di effettivo contenuto normativo o siano comunque obsolete, che delimitano dall'esterno l'intervento del Governo, le lettere da *c*) a *g*) comportano delle interpretazioni che presuppongono un intervento del Governo per stabilire se è bene che certe norme rimangano nell'ordinamento, se possono avere una qualche utilità o se è preferibile abolirle. Quindi direi che sono decreti legislativi a tutto tondo ed è questa la ragione che mi induce a dubitare dell'ampiezza della delega, proprio perché è un potere normativo piuttosto rilevante.

Quinto quesito. Il problema del richiamo del decreto-legge. Se si decide di salvare un decreto-legge va richiamato il decreto-legge o la legge di conversione o entrambi? La tecnica prevede normalmente che si richiami il decreto-legge come convertito dalla legge, anche se, devo dire, richiamato solo il decreto-legge o richiamata

sola la legge di conversione, l'effetto non dovrebbe cambiare. Qui un avviso però, proprio in spirito di collaborazione. Occorrerebbe tener conto che le leggi di conversione possono contenere disposizioni diverse da quelle che convertono. Non parlo degli emendamenti che si vanno naturalmente ad integrare col decreto-legge convertito, ma anche di disposizioni di altra natura su quella materia o su materie in qualche modo collegate o addirittura del tutto estranee. Oppure disposizioni che sanano gli effetti di precedenti decreti non convertiti. Qui si deve esercitare l'attenzione del Governo, dove si intenda mantenere fermo il decreto-legge nella sua versione comprensiva degli emendamenti apportati in sede di conversione, oppure si vogliano tener ferme anche quelle altre disposizioni che stanno nella legge di conversione. Sugerirei, pertanto, che l'indicazione dovrebbe essere normalmente questa: anziché il decreto-legge x convertito con la legge y, il decreto-legge come convertito dall'articolo z della legge y. In questa maniera si fa salvo il decreto-legge con la norma di conversione e si possono lasciar morire le altre disposizioni che non interessano, se non interessano.

Sesto quesito: il rinvio, mobile o fisso. Si domanda quali sarebbero gli effetti dell'abrogazione di una disposizione oggetto di un rinvio fisso o mobile da parte di altra disposizione non oggetto di abrogazione generalizzata. Il professor D'Arena queste cose le ha studiate molto meglio di me, vi darà un'indicazione sicuramente più brillante della mia. Qui si domanda: si abroga la norma oggetto di rinvio ma non si abroga la norma rinviante. Se la distinzione tra rinvio fisso o mobile è una distinzione chiara, se il rinvio è fisso cioè è un rinvio materiale, recettizio, è chiaro che l'abrogazione della norma oggetto di rinvio, per la stessa definizione che noi diamo del rinvio fisso, diventa inoperante e cioè la norma rimane in vigore perché richiamata da quella non sottoposta alla ghigliottina. Diversa sarebbe la conclusione se il rinvio fosse un rinvio mobile cioè un rinvio alla fonte. Abrogata quella norma a cui si fa rinvio le soluzioni sono due: o il rinvio rimane senza oggetto, che sarebbe la soluzione più ovvia, oppure il rinvio deve intendersi fatto a norme che successivamente sono entrate in vigore e, come sempre, si tratta di interpretare, caso per caso, queste disposizioni.

Settimo quesito. Quali sarebbero gli effetti di una abrogazione, secondo il procedimento "taglia-leggi", di disposizioni che si limi-

tano a "novellare" altre disposizioni non soggette ad abrogazione? Che è la cosa esattamente inversa a quanto dice all'inizio l'articolo 14. L'articolo 14 dice si "taglia" la legge e poi quelle modificative ne seguono la sorte. Io direi che un evento del genere va evitato. L'ipotesi può realizzarsi solo se il Governo dovesse salvare, includendola nei decreti di cui al comma 14, una legge ma non le modifiche successive, peraltro anteriori al 1970, immagino per semplice dimenticanza. Se oggetto del richiamo salvifico è la legge nel suo testo integrale, il richiamo dovrebbe riferirsi al testo novellato, cioè, se si dice "la legge con le successive modificazioni" vi è salvezza delle novelle inserite successivamente. Se ciò non fosse, per semplice dimenticanza, il Governo potrebbe intervenire in base al comma 18, attraverso il potere di integrare e correggere l'operazione fatta in precedenza. Nell'ipotesi inversa, cioè di legge anteriore al 1970 che non sia salvata, le modifiche successive non restano in vigore, come ci dice il comma 14; però può darsi che non si tratti di modifiche del testo originario, ma di aggiunte, allora si porrà il problema della sopravvivenza autonoma di queste aggiunte, che potrebbero ritenersi implicitamente abrogate dall'evento abrogativo che coinvolge la legge principale. Però bisogna guardare caso per caso, perché molte volte le aggiunte hanno un'autonomia di significato che consente loro di sopravvivere alla ghigliottina.

Ottavo quesito. I decreti legislativi di attuazione degli Statuti delle Regioni a statuto speciale sono fonti a competenza riservata quindi dovrebbero essere fuori da questo meccanismo e, se venissero inclusi nel meccanismo, si dovrebbe dubitare della costituzionalità delle abrogazioni che in qualche modo li potessero coinvolgere. Quindi, in mancanza di indicazioni nella legge, io riterrei esclusa l'applicazione di questo meccanismo ai decreti di attuazione degli Statuti speciali, con un'avvertenza: il Governo potrebbe comunque includerli (questo potere sarebbe ricognitivo) e non farebbe male a dire che questi sono fatti salvi. L'avvertenza riguarda la Valle d'Aosta dove, sino alla legge costituzionale del 23 settembre 1993 n. 2, l'attuazione si faceva con legge dello Stato che non aveva una particolare natura. Quindi il Governo dovrebbe stare attento a non coinvolgere le norme che sono relative alla Valle d'Aosta e che non hanno la protezione speciale, che invece interessa i decreti di attuazione degli altri statuti.



Nono quesito. Eventuali norme rientranti negli ambiti relativi ai criteri di delega di cui alle lett. *c)*, *d)* e *g)* del comma 14 dell'articolo 14, che non siano identificate nei decreti legislativi di "salvezza", previsti nel medesimo comma, ricadono sotto l'effetto "ghigliottina" dell'abrogazione generalizzata? Qui la mia risposta è sì, senza nessun altro commento se non quello che questo è un effetto automatico. Il Governo "salva", esercitando un potere discrezionale, non ricognitivo di situazioni che esistono a prescindere, ma di situazioni che sono costituite dal decreto legislativo.

Decimo quesito. È possibile procedere con decreti legislativi di riassetto laddove non vi sia normativa anteriore al 1970 nel settore di riferimento? Qui la risposta è come per il primo quesito: negativa perché per il riassetto occorre il collegamento con i decreti salvifici e la materia che ne è oggetto, così dice la legge, altrimenti siamo fuori di una delega che è già abbastanza ampia.

Undicesimo quesito. Quali problemi comporterebbe l'inclusione delle disposizioni che costituiscono adempimento di obblighi imposti dalla normativa comunitaria e delle leggi di autorizzazione a ratificare trattati internazionali nel meccanismo "taglia-leggi"? Queste disposizioni non devono essere incluse. Sono escluse dal comma 16 e, quindi, se venissero abrogate per qualche ragione, la conseguenza sarebbe sicuramente l'incostituzionalità della norma abrogativa, salvo che, come succede e può succedere, questi atti siano abrogati nella sede nella quale furono formati e cioè con un trattato successivo che modifica il trattato, una disposizione comunitaria che modifica o che abroga; quindi in questo caso l'abrogazione discenderebbe da un fatto che fuoriesce dalla disponibilità del decreto legislativo.

Dodicesimo quesito. Le disposizioni che costituiscono adempimento di obblighi imposti dalla normativa comunitaria e le leggi di autorizzazione a ratificare trattati internazionali, pur rimanendo escluse dal meccanismo "taglia-leggi", potrebbero formare oggetto di riassetto *ex* articolo 14, comma 15? Qui pure la mia risposta è negativa per le ragioni dette. Le disposizioni di riassetto devono coinvolgere le materie contemplate dai decreti legislativi del comma 14.

PASTORE. Professore la ringrazio molto per le indicazioni che ci ha fornito.

Vorrei ricordare che il procedimento "taglia-leggi" si è innestato con l'altra missione volta alla creazione di una banca-dati informatica pubblica e gratuita, definita "Normattiva" che presuppone uno sfortimento ed un riordino della legislazione vigente.

In relazione al quesito n. 12, vorrei rilevare che molte leggi di ratifica di trattati internazionali non sono solo leggi di ratifica, ma contengono al loro interno norme di esecuzione e norme che incidono sul sistema legislativo. Per cui riesce veramente difficile sottrarle al riassetto. Lo stesso discorso vale per la normativa comunitaria, perché oggi questa "taglia" tutto il sistema legislativo nazionale: se si sottrae al meccanismo "taglia-leggi" è difficile poter arrivare ad un riassetto delle materie. Credo che sarà necessario su questo fare una riflessione per cercare di arrivare a includere, quantomeno, la normativa interna derivante dall'adempimento delle normative comunitarie e dai trattati nel procedimento di riordino. Questo in una prospettiva *de iure condendo* perché *de iure condito* la risposta non può essere che quella data dal professor Sorrentino.

Una seconda considerazione sulla funzione ricognitiva o normativa del "taglia-leggi": ricordo che la Corte costituzionale è intervenuta su un procedimento analogo, anche se diverso, quello previsto dalla legge n. 131 del 2003, cosiddetta legge La Loggia, individuando proprio nella ricognizione dei principi generali una funzione costituzionalmente legittima. Naturalmente non chiedo una risposta adesso ma eventualmente un approfondimento riguardo la possibilità che questa sentenza della Corte possa essere riferibile anche alle questioni che pone il "taglia-leggi", in positivo e in negativo, per la salvezza o per l'incostituzionalità del provvedimento.

SORRENTINO. Sul primo tema non devo aggiungere altro ma, naturalmente, rilevo che anche in sede comunitaria sono in atto tentativi di accorpamento e di semplificazione perché lì la legislazione è molto più confusa che da noi. La sentenza n. 280 del 2004 della Corte costituzionale salva, in realtà, una delle deleghe della legge n. 131 che era quella diretta ad una ricognizione dei principi fondamentali delle materie di competenza concorrente, di cui al terzo comma dell'articolo 117 della Costituzione. E la salva

con una motivazione abbastanza stiracchiata. La Corte dice: questa è un'interpretazione minimale della legge che ci serve per salvare la norma perché essa può avere una certa utilità per consentire l'avvio dell'attuazione della riforma del titolo V. A quanto mi risulta questa delega è stata esercitata in tre settori; quindi, di fronte a tutto l'enorme dipanarsi delle materie di competenza concorrente, è stata utilizzata poco. Invece, la Corte dichiara l'incostituzionalità della legge n. 131 quando il Governo è indotto a fare delle scelte discrezionali per individuare le materie che sono rimaste di competenza dello Stato, soprattutto in relazione alle materie trasversali che si identificano con il perseguimento di un certo fine che solo il Legislatore, è in grado di fare. Quindi, se devo utilizzare l'ordine logico seguito dalla Corte in quella sentenza, arrivo alla conclusione che quella dell'articolo 14, comma 14, della legge n. 246, è una vera e propria delega legislativa con principi e criteri direttivi e quindi con scelte discrezionali da parte del Governo. Per cui laddove il Governo non salva certe norme queste rimangono non salvate, salvo poi il potere di interventi correttivi o integrativi che poi pongono altri problemi dei quali in questo momento non vorrei occuparmi. Grazie dell'ospitalità.

D'ATENA. Anch'io mi sono attenuto al criterio del professor Sorrentino. Ho trovato delle domande e ho cercato di dare sintetiche risposte. Procedo quindi seguendo lo stesso ordine.

Primo quesito: se questo procedimento possa essere utilizzato anche per la normativa successiva al 1969. Concordo con il professor Sorrentino, ritenendo che, sulla base di questa delega, non è possibile. Se si facesse una nuova delega legislativa, ovviamente nulla osterebbe ad utilizzare questo procedimento.

Ove si dovesse battere questa strada, mi permetterei di suggerire di rovesciare lo schema, poiché considero che la tecnica dell'abrogazione generalizzata da abbandono – in base al principio secondo cui il silenzio vale abrogazione – presenti elementi di forte pericolosità. È, infatti, vero che sussiste la possibilità di correzioni. Si tratta, tuttavia, di una possibilità che pone delicatissimi problemi circa la decorrenza degli effetti, con possibili vuoti, in termini di diritto intertemporale. A mio avviso, quindi, sarebbe preferibile l'e-

lencazione, in positivo, di quanto è abrogato, seguendo la strada battuta dal decreto-legge n. 112 del 2008.

Se, invece, per ragioni pratiche facilmente comprensibili, si volesse mantenere il criterio dell'elencazione di quanto resta vigente, sarebbe opportuno riconoscere espressamente all'elenco un valore meramente ricognitivo. L'efficacia costitutiva è, infatti, estremamente pericolosa. Essa, inoltre, dà adito a seri dubbi di legittimità costituzionale, a causa dell'estrema indeterminatezza di alcune categorie costruite come principi e criteri direttivi. Mi riferisco, in particolare, all'*indispensabilità*. La quale non può considerarsi un dato obbiettivo, ma il frutto di un apprezzamento politico. In base a questo riferimento, quindi, il legislatore delegato è chiamato ad operare scelte non limitate in alcun modo dalla legge di delega.

Secondo quesito. Quali strumenti e interventi potrebbero assicurare la manutenzione? Mi ricollego a quello che ho appena detto. Penso a interventi di tipo ricognitivo, che possono assumere la forma del testo unico o del codice.

In questo caso non ritengo che l'errore si tradurrebbe in un'illegittimità. Testi del genere, infatti, proprio per il loro carattere ricognitivo, non pretenderebbero di innovare al diritto oggettivo, che andrebbe sempre ricostruito alla stregua della normativa sottostante. In conseguenza di ciò, l'errore non dovrebbe determinare l'illegittimità dell'atto, ma una discordanza, che l'interprete sarebbe chiamato a risolvere in via d'interpretazione sistematica.

Terzo quesito: "Sono escluse *ex* articolo 14, comma 17, alcune materie. La delimitazione di tali materie può alimentare incertezza normativa o applicativa?" Per alcune materie la preoccupazione è fondata e mi ricollego a quanto osservava lei, Presidente, riguardo alle disposizioni adottate in adempimento di obblighi comunitari. Si tratta, infatti, di normative che percorrono trasversalmente tutto l'ordinamento, senza che sussistano sempre elementi esteriori di riconoscimento. La loro identificazione richiede, quindi, frequentemente un apprezzamento di natura sostanziale (legato, cioè, al contenuto dell'atto). Analoghe considerazioni possono valere anche per le disposizioni in materia previdenziale ed assistenziale, le quali vanno identificate in termini contenutistico-sostanziali, nonché – almeno in parte – per le disposizioni tributarie.

Quarto quesito: "Valenza normativa o ricognitiva". Ripeto quanto ho detto all'inizio. A mio modo di vedere sarebbe preferibile che la delega fosse di tipo ricognitivo. Il fatto è, purtroppo, che i decreti contemplati dalla legge 246 presentano valenza normativa. Ciò a me sembra ricavabile dal combinato disposto del comma 16 e del comma 17. Il comma 16 è una clausola di abrogazione generalizzata. Il comma 17 è una clausola derogatoria, la quale, usando la formula "rimangono in vigore", esclude dall'abrogazione di cui al comma precedente le disposizioni da essa indicate. Ebbene, figurando tra queste "le disposizioni indicate nei decreti legislativi di cui al comma 14", è ragionevole ritenere che i decreti predetti, avendo come effetto la sottrazione delle disposizioni da essi elencate alla mannaia dell'effetto abrogativo generalizzato, presentino carattere normativo. Ribadisco che è proprio questa valenza normativa a suscitare dubbi di legittimità, a causa della genericità della delega legislativa.

Quinto quesito. "Ove si ritenga di mantenere in vigore le disposizioni recate da un decreto-legge, sarebbe sufficiente sottrarre all'abrogazione la sola legge di conversione o dovrebbe essere mantenuto in vigore anche il decreto-legge da questa convertito?" In proposito, concordo con il professor Sorrentino. Riterrei preferibile menzionare entrambi gli atti: non solo la legge di conversione ma anche il decreto-legge.

Sesto quesito: "Quali sarebbero gli effetti dell'abrogazione, secondo il procedimento "taglia-leggi", di una disposizione oggetto di un rinvio, fisso o mobile, da parte di altra disposizione non oggetto di abrogazione generalizzata?" Sperando di non deludere le aspettative suscitate dal collega ed amico professor Federico Sorrentino a proposito della mia specifica competenza sul punto, rispondo, differenziando anch'io i due tipi di rinvio. Nel caso del rinvio mobile gli effetti ci sarebbero, perché il rinvio mobile registra le modifiche subite nel tempo dalla disciplina oggetto del rinvio. E non è contestabile che l'abrogazione sia una delle modifiche che esso attrae nel *corpus* della disciplina rinviante. Per il rinvio fisso, invece, si dovrebbe dare la risposta opposta, perché il rinvio fisso si configura come un espediente redazionale. Quando ne fa uso, il legislatore, anziché formulare un certo testo, si appropria di una disposizione normativa già formulata, che assume nella sua materialità lingu-

stica. In conseguenza di ciò, il venir meno della disposizione *ad quam* non dovrebbe ripercuotersi sulla disposizione che ne abbia fatto proprio il tenore letterale.

Settimo quesito: "Quali sarebbero gli effetti di una abrogazione, secondo il procedimento "taglia-leggi", di disposizioni che si limitano a "novellare" altre disposizioni non soggette ad abrogazione?" Se mi si passa l'espressione colloquiale, direi che si tratterebbe di un pasticcio. In una evenienza del genere, infatti, il rischio è che qualcuno ritenga che, abrogata la novella, si ripristini la disciplina originaria. Normalmente diciamo agli studenti che l'abrogazione ha un effetto definitivo. Quindi, non ci dovrebbe essere reviviscenza. Ma, se ci fosse un'incidenza abrogativa circoscritta alla novella, non sarebbe del tutto peregrino chiedersi se l'effetto non sia proprio quello della reviviscenza della disciplina da essa modificata.

Ottavo quesito: "È da considerarsi pacifico che i decreti legislativi contenenti norme di attuazione degli Statuti delle Regioni a statuto speciale sono sottratti al procedimento 'taglia-leggi'?" Io, francamente, non sarei così sicuro che siano esclusi dal procedimento. Essi, infatti, non sono menzionati dal comma 17. È vero che sono fonti speciali, precedute dall'intervento di una commissione paritetica Stato-Regione. Però, in mancanza di un riferimento espresso, avrei qualche dubbio sul fatto che siano esclusi. Quindi potrebbe essere prudente includerli negli elenchi di norme destinate a sopravvivere. Per la Valle d'Aosta, ovviamente valgono le considerazioni ulteriori che ha fatto il collega Sorrentino.

Nono quesito: "Eventuali norme rientranti negli ambiti relativi ai criteri di delega di cui alle lett. *c)*, *d)* e *g)* del comma 14 dell'articolo 14, che non siano identificate nei decreti legislativi di 'salvezza', previsti nel medesimo comma, ricadono sotto l'effetto 'ghigliottina' dell'abrogazione generalizzata?" A mio avviso, dovrebbero ricadere sotto l'effetto ghigliottina, pur determinando una situazione normativa viziata in termini di legittimità costituzionale. Ci sarebbe, tuttavia, un problema ulteriore: quello dell'individuazione della "sede" del vizio. È, infatti, difficile sostenere che il vizio si collochi all'interno di uno dei decreti legislativi che, materia per materia, individuano in positivo le disposizioni ancora vigenti. In conseguenza di ciò, la situazione normativa complessivamente

incostituzionale potrebbe, in fatto, risultare insindacabile dalla Corte costituzionale. Occorre, comunque, fare una precisazione: tutto questo non vale per "l'indispensabilità", perché essa non costituisce una qualità ontologica, ma – come ho già detto – il frutto di una valutazione politica. Quindi, per definizione, se un certo contenuto normativo non è identificato come indispensabile dai decreti legislativi, non lo si può ricostruire *aliunde* come indispensabile. Si tratta di un apprezzamento rimesso al legislatore delegato. Ed è questa, secondo me, la ragione dei più seri dubbi di costituzionalità della delega.

Decimo quesito: "È possibile procedere con decreti legislativi di riassetto laddove non vi sia normativa anteriore al 1970 nel settore di riferimento?" Direi di no, perché, in base al comma 15, il riassetto deve provvedere all'armonizzazione di disposizioni "mantenute vigore" con disposizioni successive. Le prime, quindi, non possono mancare.

Undicesimo quesito: "Quali problemi comporterebbe l'inclusione delle disposizioni che costituiscono adempimento di obblighi imposti dalla normativa comunitaria e delle leggi di autorizzazione a ratificare trattati internazionali nel meccanismo "taglia-leggi"? Confesso che ho avuto qualche dubbio d'interpretazione della domanda. Se con essa s'intendesse chiedere se le disposizioni predette possano ricadere sotto l'effetto ghigliottina, risponderi in termini negativi. Mi sembra, infatti, che il comma 17 produca effetti direttamente, indipendentemente dall'intermediazione dei decreti legislativi. In conseguenza di ciò, l'effetto abrogativo non si dovrebbe produrre nei confronti di queste disposizioni. Vorrei, comunque, fare una precisazione. Il comma 17 menziona le leggi di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali. Il riferimento è, però, improprio. L'autorizzazione alla ratifica è, infatti, un atto del procedimento mediante il quale lo Stato si impegna sul piano internazionale. Essa, esaurendo i suoi effetti all'interno della sequenza, non dovrebbe essere suscettibile di abrogazione. Non è, in altri termini, sostenibile che, per effetto della successiva abrogazione dell'autorizzazione parlamentare, l'atto di ratifica posto in essere dal Capo dello Stato venga colpito da illegittimità sopravvenuta (per difetto sopravvenuto di un indispensabile presupposto). Il riferimento più appropriato sarebbe, quindi all'ordine d'esecuzione (peraltro,

normalmente contenuto nella stessa legge che autorizza la ratifica del trattato). Con riferimento all'ordine d'esecuzione, comunque, l'abrogazione – pur tecnicamente possibile – incorrerebbe in un vizio di costituzionalità, per violazione indiretta dell'articolo 117, primo comma, della Costituzione. Per le norme attuative di obblighi comunitari (anch'essi – com'è noto – contemplati dall'articolo 117, primo comma, della Costituzione), si aggiungerebbe a questa – e forse sarebbe assorbente – un'illegittimità comunitaria, con conseguente disapplicabilità della norma abrogativa da parte del giudice comune, senza bisogno di passare attraverso la Corte costituzionale.

Dodicesimo quesito: "Le disposizioni che costituiscono adempimento di obblighi imposti dalla normativa comunitaria e le leggi di autorizzazione a ratificare trattati internazionali, pur rimanendo escluse dal meccanismo "taglia-leggi", potrebbero formare oggetto di riassetto *ex* articolo 14, comma 15?" Dipende dalla materia. Infatti, se tra le disposizioni, che, in base al comma 14, vengono espressamente sottratte all'effetto abrogativo generalizzato figurano disposizioni in qualche modo interferenti con materie interessate da obblighi comunitari o internazionali, non vedo perché non possa farsi luogo al riassetto. Va, peraltro, detto che il comma 15 presenta una qualche ambiguità. In particolare, c'è da domandarsi quale sia il senso da anettere alla locuzione "disposizioni mantenute in vigore". In genere la s'intende come se dicesse "mantenute in vigore ai sensi del comma 14". Ma si potrebbe leggere in modo diverso. Potrebbe, in particolare, ritenersi che, essa alluda alle disposizioni *comunque* mantenute in vigore e, quindi, anche a quelle il cui mantenimento in vigore sia disposto dal comma 17. In quest'ultimo caso, quindi, il riassetto potrebbe anche prescindere dai decreti delegati di cui al comma 14.

PASTORE. Grazie professor D'Atena per aver offerto uno scenario che ci fa stare un po' più tranquilli. Ad esempio, le leggi di autorizzazione alla ratifica, soprattutto le ultime, spesso contengono norme interne che hanno poco a che fare con l'ordine di esecuzione, per cui il problema, dal punto di vista operativo, è piuttosto rilevante.



CELOTTO. Vorrei riaprire il dibattito parlando proprio come funzionario del Governo perché abbiamo il problema dei rinvii fissi, cioè, tante amministrazioni dubitano che, ove vi sia un rinvio fisso, comunque la norma antica, la norma oggetto di rinvio, possa essere abrogata, temono che questo crei comunque incertezze. Per questo, il Ministero della giustizia proponeva di intervenire sulle disposizioni preliminari al codice civile, aggiungendo per esempio, un comma 2 all'articolo 15 delle pre-leggi, specificando che, ove il rinvio è fisso, vale anche se la norma oggetto di rinvio è abrogata. Volevo chiedere al professor D'Atena l'utilità di una specificazione del genere.

D'ATENA. Tutto quello che contribuisce ad evitare dubbi all'Amministrazione è utile. Da costituzionalista sarei tentato di dire che un'enunciazione del genere non servirebbe a niente. Comunque, non creerebbe problemi: sarebbe, nella peggiore delle ipotesi, ridondante. Una norma ridondante, superflua, ma non per questo dannosa.

CELOTTO. Il dubbio sulla dannosità è questo. È un principio generale, un principio generale interpretativo che il rinvio fisso vale lo stesso; quando noi cerchiamo di positivizzarlo non rischiamo, comunque, di svilirlo, complicarlo e quindi è meglio, comunque, non scriverlo?

D'ATENA. Se dovessi seguire la mia inclinazione personale, risponderei di sì. Però mi confronto anche con il problema pratico; perché, se da parte delle Amministrazioni c'è il timore che, senza tale esplicitazione, l'incidenza, sulla norma rinviante, dell'abrogazione di quella oggetto del rinvio dia luogo a dubbi, l'inserimento di una disposizione ridondante sarebbe un ragionevole prezzo da pagare.

PASTORE. Professore la ringrazio. Credo che questi incontri siano molti utili, già da questo esordio abbiamo ricavato alcune indicazioni, alcuni approfondimenti che senz'altro formeranno oggetto di ulteriori riflessioni per poter portare avanti un progetto abbastanza ambizioso usando strumenti, diciamo, eccezionali, dovuti all'eccezionalità del caso Italia. Anche se devo dire, che nel campo del diritto comunitario la confusione di norme, non dico che sia su-

periore alla nostra, ma considerando che l'Unione Europea esiste da qualche decennio e non da più di un secolo e mezzo, certamente non fa onore alla normazione europea. Quindi, con questo ci consoliamo ma vogliamo andare avanti.

D'ATENA. Se mi posso permettere, Presidente, un punto che si potrebbe verificare (io l'ho potuto fare in maniera piuttosto fugace) riguarda alcune esperienze straniere che sono molto consolidate. Una è l'esperienza svizzera. In Svizzera è da tempo presente un meccanismo il quale prevede l'identificazione in positivo degli atti vigenti, mediante la loro ripubblicazione in un'apposita raccolta. A quanto ho capito – ma questo andrebbe verificato –, da un certo momento in poi, non si è riconosciuto più carattere costitutivo a questa identificazione in positivo. L'altra esperienza è quella tedesca, perché nella parte terza della Gazzetta Ufficiale di quel Paese – il *Bundesgesetzblatt* – sono ripubblicate le disposizioni vigenti. Sul punto ho consultato un collega tedesco, secondo il quale tale ripubblicazione non avrebbe carattere costitutivo; però, leggendo la normativa ho tratto un'impressione diversa. Anche questo, quindi, è un punto sul quale sarebbe utile una verifica.

PASTORE. Grazie professore per queste indicazioni. La cosa che certe volte ci frustra come legislatori nazionali è che alcune Regioni, in questo campo, sono più avanti di noi perché redigono testi unici che sottopongono al voto del Consiglio ma senza possibilità emendativa. Questo noi non lo possiamo fare per le norme costituzionali però nel frattempo qualcosa va fatto. Nel collegato che ho richiamato sono state inserite una norma sulla chiarezza dei testi normativi – che non è una norma bandiera, ma è diretta al Governo, ed è una sorta di "taglia-leggi" in materia regolamentare, che il Governo può fare senza incorrere in dubbi di costituzionalità – nonché una norma sui testi unici compilativi. Con tutti i limiti che ci possono essere però si cerca di provvedere, a Costituzione invariata, con questi strumenti. Speriamo che modificando la Costituzione, se mai riusciremo a farlo, si possano individuare strumenti più incisivi e, chiaramente, in quella sede il Parlamento non mancherà di acquisire il consiglio, la collaborazione, l'esperienza e la scienza del mondo accademico.

## INCONTRO DEL 2 APRILE 2009

PASTORE. Buon pomeriggio a tutti. Con l'incontro odierno la Commissione prosegue il seminario iniziato il 31 marzo 2009. Oggi abbiamo la presenza graditissima del professor Beniamino Caravita di Toritto, ordinario di Istituzioni di diritto pubblico presso la Facoltà di Scienze politiche dell'Università di Roma La Sapienza e docente di diritto costituzionale presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università LUISS.

Io darei subito la parola al professor Caravita ricordando che la legge n. 246 del 2005 se non altro è servita a mettere al lavoro i Ministeri che, anche per ragioni di autoconservazione, si sono dati da fare per catalogare le leggi utili o necessarie per i settori di loro competenza. Abbiamo pensato che, prima che vengano elaborati gli schemi di decreti legislativi, potesse essere utile utilizzare la "scienza universitaria" per avere indicazioni su alcune questioni di carattere tecnico-giuridico. È noto che ci sono stati anche dei "taglia-leggi" fuori programma con un altro tipo di procedimento e soprattutto un altro tipo di filosofia; quel tipo di "taglia-leggi" riguarda solo la pulizia dell'ordinamento mentre il "taglia-leggi" di cui alla legge n. 246 del 2005 vede il disboscamento legislativo come un mezzo per arrivare anche al riordino del sistema legislativo, visto che tutte le attività di riordino, dalle semplificazioni "stile Bassanini" a quelle "stile Frattini" hanno realizzato obiettivi importanti, ma non hanno certamente messo la parola fine a questa strategia, fortemente condivisa, volta ad arrivare ad un sistema normativo più semplice e più coerente. Ci fa piacere che di questa esigenza si sia fatta carico anche l'Unione europea; inoltre non possiamo che essere soddisfatti del fatto che molte Regioni hanno inserito nei loro Statuti disposizioni che favoriscono un miglioramento della produzione legislativa e una manutenzione dell'ordinamento regionale. Il professor Caravita ha ricevuto dalla Commissione una serie di quesiti ai quali, se lo desidera, potrà at-

tenersi. Quindi la parola al professore Caravita ringraziandolo per la sua presenza.

CARAVITA. Presidente, sono io che ringrazio per questa gradita occasione sia per incontrare la Commissione sia per spingermi a riflettere su questo tema. Tenterò di seguire la traccia dei quesiti anzi la seguirò tendenzialmente, qualche volta con qualche digressione.

1. Il procedimento "taglia-leggi", previsto dall'articolo 14, commi 14 e seguenti, della legge n. 246 del 2005, risponde all'esigenza – ormai condivisa anche a livello comunitario – al fine di conseguire, mediante un'opera di riordino legislativo, un sistema normativo più semplice e più coerente. A tal fine, la menzionata disciplina ha previsto l'abrogazione generalizzata delle disposizioni legislative statali pubblicate anteriormente al 1° gennaio 1970, ad esclusione di quelle previamente individuate da appositi decreti legislativi delegati di ricognizione. Orbene, entro il dicembre 2009 i singoli Ministeri, limitatamente alle materie di propria competenza, dovranno ultimare la stesura degli schemi dei predetti decreti. Tuttavia, non può non notarsi che la disciplina posta dall'articolo 14 della legge n. 246 del 2005 pone alcune rilevanti questioni di natura interpretativa. In primo luogo, deve osservarsi che il comma 14 fa riferimento a "*disposizioni legislative statali pubblicate anteriormente al 1° gennaio del 1970, anche se modificate con provvedimenti successivi*". In particolare, desta talune perplessità l'utilizzo del termine "disposizioni legislative". In tal senso, sembra fuori di dubbio che lo schema del procedimento "taglia-leggi" deve necessariamente applicarsi a testi legislativi, intesi quali atti oggetto di pubblicazione in una data precisamente individuabile. Il termine "disposizione", invece, nel linguaggio tecnico assume un significato diverso da quello di "atto". Di conseguenza, il procedimento previsto dalla legge n. 246/2005 deve necessariamente fare riferimento ad atti, ossia leggi e provvedimenti aventi forza di legge, pubblicati anteriormente al 1° gennaio 1970, ancorché modificati con atti successivi. Peraltro, sembra possibile ammettere che all'interno di uno stesso atto alcune disposizioni siano escluse *ex lege* dall'abrogazione generalizzata del "taglia-leggi". Tale soluzione sembrerebbe in grado di sciogliere diversi nodi problematici che derivano dal-

l'interpretazione del citato articolo 14. In aggiunta, con riferimento alle disposizioni che risultino salvate, particolarmente utile potrebbe essere il ricorso allo strumento del testo unico di riassetto, mediante il quale procedere alla razionalizzazione dei settori normativi interessati dal "taglia-leggi".

2. Sotto diverso profilo, interessante appare la problematica inerente all'utilizzabilità della delega *a contrario*. Tale delega non individua in positivo l'oggetto del potere delegato, ma in negativo ciò che esula dalla sfera di applicazione del potere stesso: nel caso che qui interessa, la legge delega individua gli atti che si sottraggono all'abrogazione, non quelli che vengono abrogati. Malgrado possa risultare discutibile sotto alcuni aspetti, tale tipo di delega è stato già utilizzato dalla legge n. 59 del 1997. Peraltro, è opportuno ricordare che, proprio in riferimento a tale provvedimento legislativo, contestato da alcune Regioni, fra le quali la Puglia, la Corte costituzionale riconobbe la legittimità dell'utilizzo della tecnica di delega di ricognizione dell'oggetto *a contrario* (Corte costituzionale, sent. n. 408 del 1998, Presidente Granata, Relatore Onida). Tuttavia, proprio in considerazione delle particolarità che caratterizzano lo strumento della delega *a contrario*, l'oggetto della stessa dovrebbe essere necessariamente contenuto all'interno di limiti definiti. Sarebbe, pertanto, da escludersi la possibilità di utilizzare decreti legislativi di riassetto, laddove in determinati settori non vi sia normativa anteriore al 1970, in quanto ciò si porrebbe in contrasto con la stessa logica di risistemazione/manutenzione dell'ordinamento, espressa dal comma 15 dell'articolo 14. Allo stesso modo, discussa è la possibilità di utilizzare il sistema del "taglia-leggi" anche rispetto a testi normativi successivi al 1970, a differenza di quanto è attualmente previsto. Lo schema del "taglia-leggi", per come è costruito, appare potenzialmente efficace unicamente rispetto ad una legislazione stratificata. Pertanto, sembrerebbe preferibile evitare una sua applicazione a testi legislativi troppo recenti. Del resto in questo senso volgono anche alcune esperienze similari applicate in altri ordinamenti. Può essere richiamato l'esempio delle *sunset clauses* che – pur rispondendo ad una logica diversa, dal momento che sono apposte nel momento stesso dell'approvazione delle legge – hanno di norma una durata non superiore ai 10 anni. In ogni caso, sembra opportuno attendere gli

esiti dei primi decreti legislativi, per valutare, sulla base di essi, se il "taglia-leggi" possa essere esteso anche alla legislazione successiva al 1969. In ogni caso, sarebbe senz'altro utile considerare la possibilità di introdurre nell'ordinamento ulteriori tecniche di manutenzione della legislazione: ad esempio, sarebbe certamente proficua la redazione di testi unici o di codici di settore, ovvero il consolidamento. Tuttavia, sembra quanto mai opportuno provvedere mediante un intervento a livello costituzionale. Un intervento di tale portata – che potrebbe anche essere di ampiezza limitata – risulta necessario soprattutto in riferimento ai problemi che potrebbero derivare dalla previsione a livello solamente legislativo dell'abrogazione di atti dotati anch'essi di forza primaria. Sotto diverso profilo, una previsione di rango costituzionale sarebbe opportuna anche da un punto di vista politico, consentendo di raggiungere il maggior livello possibile di mediazione tra le varie istanze espresse in seno al Parlamento. In tal senso, sembra possibile richiamare la forte esperienza presente nell'ordinamento austriaco. In Austria, infatti, è presente il *Verfassungsdienst*, il Servizio costituzionale presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, organo *ad hoc* dotato della potestà di effettuare un intervento correttivo e razionalizzatore sul testo normativo anche *ex post*, ossia dopo la sua approvazione.

3. Sotto altro profilo, particolarmente delicata risulta l'interpretazione della previsione del comma 17 del citato articolo 14. Ai sensi di tale disposizione alcune materie vengono escluse dall'effetto abrogativo del procedimento "taglia-leggi". La delimitazione di tali materie può alimentare incertezze normative o applicative. Entrando nello specifico, la lettera *a*) fa riferimento alle disposizioni contenute nel codice civile, nel codice penale, nel codice di procedura civile, nel codice di procedura penale, nel codice della navigazione, comprese le disposizioni preliminari e di attuazione, e in ogni altro testo normativo che rechi nell'epigrafe l'indicazione codice ovvero testo unico. Con riguardo a tale categoria di disposizioni, risulta di certo condivisibile la necessità di prevedere una salvezza generalizzata dei codici civile, penale, di procedura civile e penale, nonché della navigazione. Peraltro, presenta una certa ambiguità la salvezza generalizzata di "ogni altro testo normativo che rechi nell'epigrafe l'indicazione codice ovvero testo unico"; sa-

rebbe opportuno, in tal senso, operare delle distinzioni fra i vari testi anteriori al 1970. Ai sensi della lettera *b*) restano in vigore le disposizioni che disciplinano l'ordinamento degli organi costituzionali e degli organi aventi rilevanza costituzionale, nonché le disposizioni relative all'ordinamento delle magistrature e dell'avvocatura dello Stato e al riparto della giurisdizione. Anche rispetto a tale previsione si registrano alcune incertezze: in primo luogo, sarebbe opportuno chiarire il concetto di organi aventi rilevanza costituzionale (di sicuro rientrano in tale categoria il Consiglio Superiore della Magistratura, la Corte dei Conti e il Consiglio di Stato in funzione consultiva, ma è dubbio se ce ne siano altri). Condivisibile è la scelta di far salve le disposizioni relative all'ordinamento della magistratura, anche se sarebbe stato senz'altro utile procedere ad una loro individuazione più puntuale. Per quanto attiene alle disposizioni relative al riparto di giurisdizione, si deve osservare che molto spesso queste non hanno natura meramente processuale, ma sono contenute in testi di carattere sostanziale. La lettera *c*) considera le disposizioni contenute nei decreti che, ai sensi dell'articolo 1, comma 4, della legge n. 131/2003 (cd. legge La Loggia), provvedono alla ricognizione dei principi fondamentali della legislazione dello Stato nelle materie previste dall'articolo 117, terzo comma, della Costituzione. Riconoscere a tali decreti una permanenza in vigore *ex se*, contraddice la loro natura ricognitiva e non normativa, come del resto è stato riconosciuto dalla Corte costituzionale. In riferimento alla lettera *d*), essa fa salve le disposizioni che costituiscono adempimento di obblighi imposti dalla normativa comunitaria e le leggi di autorizzazione a ratificare trattati internazionali. In primo luogo, va segnalato come sarebbe stato opportuno ricomprendere tra le disposizioni salvate non solo le leggi di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali, ma anche l'ordine di esecuzione nonché le leggi di stretta esecuzione ed adempimento dei trattati stessi. In tal senso, non può ignorarsi che la Corte costituzionale ha sottratto al *referendum* non solo le leggi di autorizzazione ma anche le leggi di stretta attuazione dei trattati. Le lettere *e*) e *f*) prendono in considerazione, rispettivamente, le disposizioni tributarie e di bilancio e concernenti le reti di acquisizione del gettito, e le disposizioni in materia previdenziale e assistenziale: tale previsione sembra eccessivamente ampia e rischia di contraddire la logica

stessa del "taglia-leggi". Né, d'altro canto, sembra possibile circoscrivere con chiarezza il concetto di disposizioni "concernenti le reti di acquisizione del gettito".

4. Altra questione determinante attiene alla valenza normativa ovvero ricognitiva da riconoscere ai decreti delegati previsti dall'articolo 14, comma 14. Peraltro, la loro natura normativa si deduce direttamente dal comma 16, ai sensi del quale "*decorso il termine di cui al comma 14 tutte le disposizioni statali pubblicate anteriormente sono abrogate*". Di conseguenza, ai menzionati decreti viene riconosciuta una forza abrogativa nella quale si sostanzia la loro valenza normativa. Peraltro, sembrerebbe possibile sostenere che il sistema "articolo 14 – decreti delegati" abbia una forza attiva minore, ossia ridotta rispetto a quella del tipo legge o atto avente forza di legge. Del resto, il modello di una forza di legge ridotta non è sconosciuto all'interno del nostro ordinamento. Si faccia riferimento, a titolo esemplificativo, al decreto del Presidente della Repubblica con cui si dà atto del risultato di un *referendum*: si tratta in tal caso di un atto con una forza di legge di certo minore rispetto a quella del tipo legge. Così come è possibile ammettere atti con forza di legge rinforzata rispetto al tipo, allo stesso modo non sembra possano riscontrarsi particolari impedimenti di ordine sistematico al riconoscimento di atti con forza di legge minore rispetto al tipo. In questo caso l'atto a forza passiva ridotta dovrebbe essere l'articolo 14, la cui capacità abrogativa incontra limiti particolarmente penetranti.

5. Alla luce di tali osservazioni, pertanto, pare doversi escludere che le norme, pur rientranti negli ambiti di delega di cui alle lettere *c) d) e g)* del comma 14 – che fanno riferimento, rispettivamente, alle disposizioni la cui abrogazione comporterebbe lesione dei diritti costituzionali dei cittadini (lettera *c)*, alle disposizioni indispensabili per la regolamentazione di ciascun settore (lettera *d)*, nonché alle disposizioni la cui abrogazione comporterebbe effetti anche indiretti sulla finanza pubblica (lettera *g)* –, ricadono sotto l'effetto ghigliottina del "taglia-leggi" per il solo fatto di non essere state identificate nei decreti delegati ricognitivi.

Di certo non possono ritenersi abrogate le disposizioni la cui espunzione dall'ordinamento comporterebbe lesione dei diritti costituzionali dei cittadini (lettera *c)*. A sostenere il contrario, infatti, de-



riverebbe che il soggetto interessato deve impugnare il decreto legislativo dinanzi alla Corte costituzionale nella parte in cui il diritto leso non è ricompreso, magari provocando all'uopo una *lis ficta*. Ciò verrebbe inevitabilmente a tradursi in un'attività defaticante, che porterebbe probabilmente all'incostituzionalità di tutto lo schema, e quindi anche del citato comma 14 dell'articolo 14. Un'alternativa, senz'altro preferibile, è rappresentata dalla disapplicazione, laddove si ragioni sul versante della norma abrogativa, ovvero dalla permanenza in vigore, nel caso si ragioni invece sul versante della disposizione; in ogni caso, comunque, tale soluzione risulterebbe correlata alla minore forza formale dell'articolo 14, sprovvisto della forza di abrogare determinate categorie di norme.

6. Dubbi sorgono anche in relazione alle disposizioni la cui abrogazione comporterebbe effetti anche indiretti sulla finanza pubblica (lettera g): la formula utilizzata dal legislatore ("effetti anche indiretti") risulta infatti eccessivamente ampia e generica e, pertanto, passibile di ricomprendere nella propria sfera di applicazione un numero indeterminato di disposizioni.

7. Sotto diverso profilo, altro aspetto problematico relativo al procedimento cosiddetto "taglia-leggi" riguarda la sua operatività rispetto ai decreti legge. In particolare, sorgono alcune incertezze nell'ipotesi in cui si intenda mantenere in vigore le disposizioni recate da un decreto-legge: in tal caso è dubbio se sia possibile sottrarre all'abrogazione la sola legge di conversione, ovvero risulti invece necessario salvare anche il decreto-legge da questa convertito. È opportuno comunque svolgere alcune considerazioni preliminari. Laddove la legge di conversione sia senza emendamenti, essa ha l'effetto di novare la fonte decreto-legge. Diverso è il caso in cui siano apportati emendamenti. Peraltro, alla legge di conversione non può che riconoscersi un'efficacia *ex nunc*. Di conseguenza, devono ritenersi salvati gli effetti prodotti dal decreto-legge anteriormente alla conversione.

8. Altra ipotesi che potrebbe ingenerare nell'interprete una situazione di incertezza corrisponde all'abrogazione, secondo il procedimento "taglia-leggi", di una disposizione oggetto di rinvio da parte di altra disposizione non soggetta ad abrogazione generalizzata. Anche in tal caso deve necessariamente operarsi una distinzione: nell'ipotesi in cui il rinvio sia recettizio (fisso) e quindi operi

con riferimento alla norma, la norma rinviante sussume in sé la norma rinviata e non sussistono problemi; se il rinvio, invece, non è recettizio ed è pertanto mobile (anche se su tale distinzione la dottrina non è concorde), operando cioè nei confronti della fonte, nel caso in cui la fonte viene abrogata cade anche la norma, determinandosi di conseguenza un rischio di vuoto normativo.

9. Altre perplessità sorgono in relazione alla possibilità di abrogare una legge contenente norme che novellano leggi che invece vengono salvate. Di certo sarebbe preferibile, una volta che sia stata salvata la disposizione più risalente, salvare anche la novella.

10. Con riferimento ai decreti legislativi di attuazione degli Statuti delle Regioni ad autonomia speciale, le norme in essi contenute sono salve di per sé in quanto poste da fonti rinforzate.

11. Per quanto attiene alla possibilità di estendere l'abrogazione generalizzata anche alle norme di adeguamento alla normativa comunitaria ovvero alle leggi di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali, tale eventualità porrebbe il nostro Stato dinanzi all'evidente conseguenza di incorrere in ipotesi di responsabilità internazionale. Del resto, l'applicabilità del procedimento "taglia-leggi" a tale categoria di provvedimenti legislativi deve ritenersi esclusa anche con riferimento alla nuova formulazione dell'articolo 117, primo comma, della Costituzione, come modificato dalla legge costituzionale n. 3 del 2001. In ogni caso, non può trascurarsi la circostanza che ormai il diritto comunitario nella grandissima parte delle ipotesi abbia ingresso nel nostro ordinamento senza necessità di apposite norme interne di adeguamento. Tuttavia, ciò non esclude che possano esserci norme che, sia pure in via indiretta, presentino dei profili di collegamento con determinate discipline comunitarie. Pertanto, da un punto di vista operativo, tale circostanza rende alquanto delicata l'individuazione delle disposizioni che possono essere assoggettate al procedimento del "taglia-leggi". In ogni caso, anche tale ipotesi potrebbe agevolmente essere risolta alla luce dell'attribuzione ai decreti delegati, emanati ai sensi dell'articolo 14, comma 14, di una forza attiva diminuita/limitata rispetto a quella da riconoscersi invece al tipo legge. Ulteriori profili di incertezza sono rappresentati dalla circostanza che, con riferimento agli obblighi internazionali, sempre più spesso le leggi di ra-

tifica, di esecuzione ovvero di stretta attuazione dei trattati, contengono norme che si intersecano con l'ordinamento interno, talvolta addirittura esulando dall'oggetto del trattato stesso. Peraltro, nell'ipotesi in cui una legge di autorizzazione alla ratifica di un trattato internazionale contenesse disposizioni non propriamente di attuazione, ossia assolutamente *extra vagantes*, queste ultime incorrerebbero egualmente nell'abrogazione generalizzata, dovendosi dare un'interpretazione necessariamente restrittiva delle disposizioni da salvare. Di conseguenza, abrogato risulterebbe l'atto – legge di autorizzazione, ma rimarrebbe comunque salvo ciò che nella legge stessa è autorizzazione, esecuzione, ovvero stretta attuazione del trattato.

PASTORE. Ringrazio il professor Caravita e aggiungo solo due osservazioni rapidissime. Una sulla manutenzione. Sono d'accordo sulla necessità di intervenire in sede costituzionale, anche per legiferare in maniera un po' più corretta. Tuttavia voglio ricordare che nel disegno di legge collegato alla manovra finanziaria contenente "*Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, nonché in materia di processo civile*" sono state inserite alcune norme sulla chiarezza e manutenzione dei testi normativi, certamente con tutti i limiti di questo tipo di norme che non sono di rilevanza costituzionale e sono dirette all'unico soggetto al quale il legislatore può rivolgersi, che è il Governo. È stata inserita anche una norma che autorizza una sorta di taglia-regolamenti e una norma che, credo, non presti il fianco a obiezioni di costituzionalità, per quanto riguarda la potestà del Governo di redigere dei testi unici compilativi.

Per quanto riguarda il suo intervento, volevo sollecitare un'ulteriore riflessione su due punti. Il primo: mi sembra interessante questa questione della forza dei decreti legislativi, se è una forza di legge o in realtà una forza minore; però devo dire che presta il fianco, non solo a problematiche di carattere sistematico, ma anche di carattere pratico. Seconda questione: d'accordo che le leggi di ratifica, di esecuzione e di stretta attuazione debbano essere salvate, però è altrettanto vero che le leggi nominate come leggi di ratifica spesso contengono norme che si intersecano con l'ordinamento interno, alcune sono al di fuori anche dei trattati. Questo fe-

nomeno è ancor più rilevante per quanto riguarda la normativa comunitaria, perché non solo le norme comunitarie disciplinano qualsiasi materia ma spesso vi sono norme di adempimento comunitario che sono tali "inconsapevolmente" nel senso che l'ordinamento è già adeguato o si è adeguato da prima oppure si è adeguato senza una menzione espressa dalla normativa comunitaria. Dal punto di vista operativo e anche sistemico, in qualche modo l'esclusione di queste fonti o di questi atti può mettere in crisi il riassetto di molti settori del nostro ordinamento.

Sulla questione "disposizioni" o "atti", apprezzando la giusta osservazione del professor Caravita, rilevo che forse occorre dire "disposizioni contenute in leggi pubblicate": la formula comunque è nata dall'osservazione che in realtà le leggi possono contenere disposizioni da salvare e disposizioni da non salvare, perché non dobbiamo pensare alla legge organica, sistematica, contenente la disciplina di una materia omogenea, dobbiamo pensare alle leggi come vengono prodotte in Italia. Grazie ancora professore.

CARAVITA. Grazie a Lei, Presidente, anche per queste osservazioni particolarmente acute. Sul problema della forza di legge, il modello di una forza di legge ridotta non è un modello sconosciuto nel nostro ordinamento. Ad esempio il decreto del Presidente della Repubblica con cui si dà atto del risultato del referendum è atto con una forza di legge minore rispetto a quella del tipo legge: così come conosciamo atti con forza di legge rinforzata rispetto al tipo legge, conosciamo atti con forza di legge minore rispetto al tipo legge. Devo dire che naturalmente questa riflessione mi è venuta leggendo il testo, è da approfondire sicuramente, ma non sarebbe un primo caso e ci permetterebbe di risolvere alcune contraddizioni quali quelle che ho evidenziato. Anche sulla base delle sue osservazioni, continuo a pensare che il problema "legge" – "disposizione" sia un problema cruciale. L'unica interpretazione a mio avviso plausibile dell'articolo 14, comma 14, è quella secondo cui cadono tutte le leggi precedenti il 1° gennaio 1970, ad eccezione delle disposizioni salvate e di quelle appartenenti ai settori esclusi. In parole povere, operando la ricognizione, individuo all'interno di atti che cadono disposizioni che rimangono; queste disposizioni che ri-

mangono le sistemo, ai sensi del comma 15, in un testo unico di riassetto.

PASTORE. Mi sembra che il ragionamento sia esatto: la legge x cade, si salva l'articolo 7 della legge x, il resto della legge è evidentemente abrogata.

CARAVITA. Il problema da lei sollevato riguardo la normativa di derivazione comunitaria e internazionale mi sembra molto delicato. Intanto mi chiedo se non rilevi l'articolo 117, primo comma, della Costituzione. Condivido la *ratio* del comma 17 lettera d) dell'articolo 14 della legge n. 246 e anzi secondo me tale previsione è troppo blanda. Capisco il problema da lei posto nel caso in cui le leggi di autorizzazione contengano disposizioni che non sono mero adempimento di un trattato. Se per caso una legge di autorizzazione alla ratifica di un trattato internazionale contenesse al suo interno anche disposizioni che non sono di attuazione, se queste disposizioni fossero assolutamente *extra vagantes* dovrebbe essere salvato solo ciò che nella legge è autorizzazione e ordine di esecuzione nonché, secondo me, anche stretta attuazione del trattato.

CELOTTO. La tesi del professor Caravita riguardante le disposizioni e gli atti è suggestiva, perché ci consente di risolvere il problema derivante dal fatto che di tante leggi la singola amministrazione segnala a volte un articolo, un comma. Invece di lasciare in piedi tanti atti normativi solo per un comma, potremmo pensare ad un testo unico di riassetto di tante norme sparse relative ad una determinata materia.

CARAVITA. A me pare ambiguo il comma 14. Per sciogliere l'ambiguità dell'uso del termine disposizioni mi pare che dovremmo partire dall'idea che cade l'atto e si salvano alcune disposizioni *ex lege*, altre si salvano sulla base del decreto legislativo. Perché se noi ragioniamo in questo modo mi pare che le principali contraddizioni si sciolgano; se noi invece continuiamo a pensare che il "taglia-leggi" abroghi disposizioni secondo me non ne usciamo.

CELOTTO. Relativamente alla questione dei settori esclusi, a suo avviso, anche se non fosse scritto nel comma 17, lettera e), i trattati internazionali sarebbero comunque sottratti al "taglia-leggi"?

CARAVITA. Ragionando sulla base dell'articolo 117, primo comma, della Costituzione un "taglia-leggi" che colpisse atti assunti per adempimenti comunitari e internazionali contrasterebbe con la Costituzione, tanto più alla luce della giurisprudenza più recente della Corte costituzionale.

CELOTTO. Lo stesso vale per i decreti legislativi d'attuazione di statuti delle Regioni a statuto speciale?

CARAVITA. Sì, quelli sono sottratti all'abrogazione generalizzata. Io parto dall'idea che i decreti legislativi *ex* comma 14 hanno una forza di legge minore, quindi se hanno una forza di legge minore tutto ciò che è rinforzato sicuramente è fuori. L'altro problema che ho posto è se lo strumento di soluzione dei casi irrisolti, oltre al decreto correttivo, debba sempre essere l'incostituzionalità nella parte in cui non comprende, ovvero non ci siano casi in cui si possa accettare una logica di disapplicazione.

PASTORE. Professore la ringrazio ancora per la sua disponibilità e ringrazio anche tutti i presenti.

### INCONTRO DEL 21 APRILE 2009

PASTORE. La Commissione prosegue il seminario iniziato il 31 marzo 2009 e proseguito il 2 aprile 2009.

Sono oggi presenti, e li ringrazio sentitamente per la disponibilità dimostrata nei confronti della Commissione, il professor Paolo Benvenuti, preside della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università Roma tre, il professor Franco Modugno, professore ordinario di Diritto costituzionale presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Roma La Sapienza e il professor Paolo Ridola, professore ordinario di Diritto costituzionale comparato presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Roma La Sapienza,

Come sapete il meccanismo "taglia-leggi" è nato da una forma di disperazione del legislatore che, pur a fronte di leggi di semplificazione, di riordino, a codificazioni di settore, alla fine si trova sempre davanti a quello che si chiama, con termine poco elegante, lo *stock* legislativo, spesso ingestibile. I problemi connessi al "taglia-leggi" sono noti a tutti però c'è ormai la necessità di portare avanti questo processo che, tra l'altro, è condiviso da tutte le forze rappresentate in Parlamento, quindi, ha una forza propria, che fa anche premio su possibili rilievi più strettamente giuridici. Il processo di semplificazione attraverso questo meccanismo è stato avviato dal III governo Berlusconi, è proseguito con il governo Prodi e sta continuando con l'attuale Esecutivo. La previsione della "ghigliottina" ha indotto, fra l'altro, le amministrazioni a fare finalmente un censimento delle norme, quanto meno di quelle che servono alla sopravvivenza delle amministrazioni stesse e delle loro funzioni.

Voglio anche annunciare che proprio oggi ci sarà la presentazione, presso il Ministero della difesa, di una bozza di codice delle leggi relative alla difesa e di un testo unico contenente le fonti secondarie. Certamente la Difesa è agevolata dal fatto che le competenze in questa materia sono solo statali, quindi non soffre delle interferenze con le competenze di carattere regionale, però dobbiamo

anche dare atto che è un Ministero che, attraverso il suo Ufficio legislativo, si è impegnato fortemente ed è già un passo avanti rispetto a tutti gli altri. Io spero che sia di buono esempio: oggi avremo l'occasione di verificare i primi frutti, giacché il "taglia-leggi", oltre a sfolire le leggi, è funzionale al riordino.

Sapete meglio di me che sono intervenuti due decreti-legge che hanno anticipato le abrogazioni di norme risalenti nel tempo e ormai obsolete o non più vigenti, e anche questi due interventi sono stati utili per dare una sistemazione al sistema legislativo.

Non voglio aggiungere altro. I quesiti che vi abbiamo sottoposto sono naturalmente indicativi anche se sono esemplificativi delle questioni che si stanno ponendo le Amministrazioni nell'attuazione di questa seconda fase del "taglia-leggi".

Io ringrazio fin da ora il professor Modugno, che ha consegnato una prima riflessione scritta sulle domande poste, e gli do subito la parola.

MODUGNO. Grazie Presidente. Mi atterrò nel mio intervento ordinatamente ai 12 quesiti che mi ha posto la Commissione. Vorrei però fare due brevissime premesse perché preliminari alle risposte ai vari quesiti.

A) Il comma 16 dell'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246 (Semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005) dispone che: «Decorso il termine di cui al comma 14, tutte le disposizioni legislative statali pubblicate anteriormente al 1° gennaio 1970, anche se modificate con provvedimenti successivi, sono abrogate». Si tratta manifestamente di una abrogazione generale (o generalizzata) – disposta con legge – di tutte le disposizioni legislative (cosiddetto "taglia-leggi") anteriori al 1° gennaio 1970 con l'esclusione dei "gruppi" di disposizioni indicati nel successivo comma 17 (cosiddetti settori esclusi) (tra le quali «l'insieme delle disposizioni indicate nei decreti legislativi di cui all'articolo 14»: comma 17 lett. g)). Com'è noto, l'abrogazione non elimina l'efficacia delle disposizioni legislative abrogate, ma la circoscrive ai rapporti, alle situazioni, alle fattispecie concrete, ai casi intervenuti antecedentemente all'atto abrogativo (secondo il combinato disposto degli articoli 11 e 15 delle disposizioni preliminari al codice civile). Il legislatore può tuttavia derogare a tali disposizioni che vietano



l'abrogazione retroattiva (costituzionalmente vietata per le sole disposizioni penalmente peggiorative dall'articolo 25, secondo comma, della Costituzione) espressamente disponendo la retroattività dell'atto abrogativo. Il comma 16 dell'articolo 14 della legge n. 246 del 2005 nulla dice in proposito: l'abrogazione "taglia-leggi" non è abrogazione retroattiva, con tutte le conseguenze del caso. Ma, proprio per questo, non si può dire che gli effetti della abrogazione generalizzata siano, sotto questo profilo, incontrollabili, trattandosi senza dubbio di una abrogazione non retroattiva, come è esplicitamente riconosciuto nella *Relazione concernente la ricognizione della legislazione statale vigente*, presentata dal Governo nel dicembre 2007 al termine della fase di ricognizione della legislazione vigente: «la norma non più operativa, pur coinvolta nell'abrogazione del "taglia-leggi", rimarrà all'occorrenza applicabile in un eventuale contenzioso: il giudice, infatti, continua a disporre dell'ordinamento in una dimensione intertemporale, in quanto la disciplina di ciascun fatto va individuata nella normativa del tempo in cui esso si verifica (*tempus regit actum*)» (pag. 25 doc. XXVII n. 7 del Senato della Repubblica).

B) Il comma 14 dell'articolo 14 della legge n. 246 del 2005 delega il Governo «ad adottare, con le modalità di cui all'articolo 20 della legge 15 marzo 1997, n. 59, e successive modificazioni, decreti legislativi che *individuano* le disposizioni legislative statali, pubblicate anteriormente al 1° gennaio 1970, anche se modificate con provvedimenti successivi, delle quali si ritiene *indispensabile la permanenza in vigore*, nel rispetto dell'articolo 1, comma 2, della legge 5 giugno 2003, n. 131, e secondo i seguenti principi e criteri direttivi...». Il successivo comma 15 contiene (verisimilmente) un'altra – distinta – delega al Governo, secondo la quale «i decreti legislativi di cui al comma 14 provvedono *altresì* alla semplificazione o al riassetto della materia che ne è oggetto, nel rispetto dei principi e criteri direttivi di cui all'articolo 20 della legge 15 marzo 1997, n. 59, e successive modificazioni, *anche al fine* di armonizzare le disposizioni mantenute in vigore con quelle pubblicate successivamente alla data del 1° gennaio 1970». Una notazione: questa seconda delega non può essere confusa con la prima, per la *diversa* (anche se collegata) e duplice *finalità* di procedere alla semplificazione e al riassetto della legislazione mantenuta in

vigore nonché alla armonizzazione di quest'ultima con la legislazione successiva al 1969. Ora, la abrogazione generalizzata (e non sto a discutere qui se si tratti di una sorta di abrogazione espressa ovvero di disciplina dell'intera materia non salvata, o di altro ancora) – la cosiddetta ghigliottina – è disposta direttamente dal legislatore parlamentare, e precisamente dal comma 16, in forza del quale «decorso il termine di cui al comma 14, tutte le disposizioni legislative statali pubblicate anteriormente al 1° gennaio 1970, anche se modificate con provvedimenti successivi, sono abrogate». Mentre «rimangono in vigore», (comma 17), indipendentemente dagli interventi "salvifici" dei decreti legislativi (di cui al comma 14), le disposizioni appartenenti agli "insiemi" indicati alle sette lettere di cui al comma 17. È noto che l'abrogazione generalizzata, disposta direttamente dalla legge (come pure le "eccezioni" stabilite nel comma 17) è oggetto di una «disposizione immediatamente applicabile» di per sé estranea alle deleghe legislative (di cui ai commi 14 e 15), anche se "misurata" e circoscritta dai decreti legislativi di cui al (solo) comma 14. E si sa che, allorché «una legge di delega contenga altresì disposizioni regolanti direttamente e con efficacia immediata la materia cui la delega si riferisce o materie connesse», uno «stesso ed unico atto assume, allora, una duplice figura: è una legge come qualsiasi altra, nella parte in cui detta norme suscettibili di applicazione immediata; è legge di delega, nella parte in cui – appunto – delega il Governo a disciplinare determinati oggetti. Si pone in siffatta ipotesi il problema se l'intera legge contenente *anche* la delega vincoli il legislatore delegato ovvero se quest'ultimo, nell'osservanza dei limiti stabiliti per l'esercizio dei poteri delegati, possa *disporre liberamente* (ed eventualmente, quindi, *anche in senso diverso*, stante la successione cronologica dei decreti delegati alla legge di delega) sugli oggetti che già sono stati direttamente regolati dalla legge di delega, nella parte in cui questa è, come si diceva, una legge qualsiasi: la giurisprudenza della Corte costituzionale, orientata in un primo tempo nel senso più restrittivo, di escludere cioè che con la legge delegata possano porsi norme in contrasto con qualsiasi disposizione della legge di delegazione (sent. n. 24 del 1959 e sent. n. 34 del 1960), ha più tardi accolto l'altra soluzione, affermando che il vincolo sussiste soltanto nei confronti delle disposizioni materiali della legge che contengono un "principio" o

un "criterio" (sent. 9 giugno 1961, n. 30)» (V. Crisafulli, *Lezioni di diritto costituzionale*, VI ed. cur. F. Crisafulli, II, 1, Padova, 1993, 93-94). Ed è altrettanto noto che la giurisprudenza costituzionale e la giurisprudenza amministrativa hanno seguito questa linea. Come ha ricordato opportunamente una recente dottrina (N. Lupo, *Le materie escluse e i decreti legislativi "correttivi"*, in *La delega "taglia-leggi": i passi compiuti e i problemi da sciogliere*, cur. N. Lupo e R. Zaccaria, Roma, 2008, 53 s.), la tesi secondo la quale è giuridicamente possibile ed a fini di certezza opportuno che «tutte le eccezioni» alla abrogazione generalizzata, anche quelle "vincolate", disposte cioè direttamente dal legislatore al comma 17, siano *specificate nei decreti legislativi*, anche "a delega invariata", resiste «alla critica secondo cui, essendo il comma 17 una disposizione immediatamente applicabile, esso dovrebbe essere sottratto ai margini di intervento del legislatore delegato». Al contrario, proprio perché si tratta di una disposizione immediatamente applicabile, essa è soggetta al diverso e anche contrario intervento legislativo del Governo. E infatti, il Consiglio di Stato, in uno dei suoi ultimi pareri reso su schemi di decreti legislativi "correttivi" (.....) ha affermato che «se non può ammettersi che il legislatore delegato intervenga abrogando i criteri direttivi contenuti nella rispettiva legge delega, diversa risposta deve darsi rispetto alla possibilità, per lo stesso legislatore delegato, di incidere su norme che, sebbene contenute nella legge delega, abbiano una portata precettiva immediata» (Consiglio di Stato, sezione consultiva per gli affari normativi, 9 luglio 2007, parere sul secondo decreto correttivo del decreto legislativo n. 152 del 2006). Tutto ciò non toglie, come osserva lo stesso autore, che «semberebbe comunque preferibile la scelta di apportare qualche ritocco alla legge delega, con particolare riferimento alla trasformazione dell'elenco di eccezioni vincolate di cui al comma 17 in criteri e principi direttivi posti al legislatore delegato per l'individuazione delle esclusioni discrezionali; fermo restando, comunque, il vincolo di mantenere in vigore le disposizioni ivi indicate», così che «la discrezionalità del legislatore delegato potrebbe esercitarsi (.....) riguardo a tali eccezioni, solamente con riferimento alla loro corretta individuazione e non anche quanto all'opportunità del loro mantenimento in vigore» (N. Lupo, *op. cit.*, 54).

E vengo ai quesiti.

Sul primo quesito: se «il procedimento cosiddetto "taglia-leggi" disciplinato dall'articolo 14 della legge n. 246 del 2005 e successive modificazioni, potrebbe essere utilizzato anche per la legislazione successiva al 1969 e applicato ad alcuni dei settori attualmente esclusi dall'abrogazione generalizzata di norme, ai sensi del comma 17 del medesimo articolo 14», per quanto riguarda la modifica del discrimine temporale (che attiene all'oggetto, sia pure non proprio forse certamente "definito" come vorrebbe, secondo una prevalente interpretazione, l'articolo 76 della Costituzione), sarebbe *necessaria una nuova legge*. Per ciò che concerne l'applicazione del "taglia-leggi" ad alcuni settori attualmente esclusi dal comma 17, la risposta l'ho già data in premessa. A delega invariata, occorrerebbe procedere all'abrogazione espressa con decreto legislativo del settore che si vuole escludere dal mantenimento in vigore, seguendo cioè la prima possibilità ricordata in premessa; mentre, convertendo *con nuova delega* l'elenco dei c.d. settori esclusi in criteri direttivi per l'adozione dei decreti, nessun settore potrebbe essere verisimilmente cancellato (sempre che la nuova legge non riduca i settori) i decreti dovendosi limitare alla corretta individuazione delle disposizioni, rientranti nell'«insieme», da mantenere in vigore. Certamente il potere della legislazione delegata risulterebbe notevolmente (ma non irragionevolmente) ampliato.

Al secondo quesito sugli strumenti o interventi volti ad «assicurare la cosiddetta "manutenzione" dell'ordinamento giuridico», sembrerebbe preferibile rispondere privilegiando l'esperienza dei "codici di settore", già previsti dalla legge n. 229 del 2003 che ha (opportunamente) "rivisitato" l'articolo 20 della legge n. 59 del 1997 (con la lunga serie delle sue modificazioni: *ex* articolo 7 della legge 15 maggio 1997, n. 127; *ex* articolo 1 della legge 16 giugno 1998 n. 191; *ex* articoli 2, 7 e 9 della legge 8 marzo 1999, n. 50; *ex* art. 1 della legge 24 novembre 2000, n. 340), abrogando l'articolo 7 della legge n. 50 del 1999 e sostituendoli all'ambiguo strumento dei testi unici misti. In particolare si potrebbe "ripensare" la terza fase dell'operazione "taglia-leggi", sostituendo il criticabile (e forse inutile) ricorso alla delega "integrativa" o "correttiva" con una *nuova e distinta legge di delega* rivolta al riordino

o riassetto normativo, attuando la quale sarà possibile utilizzare il pregevole lavoro svolto con riferimento a tutta la legislazione anteriore al 1970. Mi sembra già significativa in questo senso (ma persiste l'ambiguità della delega integrativa o correttiva) l'intervenuta sostituzione del comma 18 dell'articolo 14 con l'articolo 13 della legge 4 marzo 2009, n. 15 che ha previsto l'adozione con decreti delegati, oltre che di disposizioni integrative e correttive, *anche* di disposizioni «di riassetto» ma "esclusivamente" nel rispetto dei principi e criteri direttivi per la semplificazione e il riassetto normativo di cui all'attuale articolo 20 della legge n. 59 del 1997. Il modello preferibile da seguire mi sembrerebbe, comunque sia, quello francese (su cui già B. G. Mattarella, *La codificazione del diritto: riflessioni sull'esperienza francese contemporanea*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1993, 1035 ss.; e di recente Id., *La codificazione in senso dinamico*, *ivi*, 2009, 709 ss.) anziché quello più ambizioso, di imitazione statunitense, rivolto ad una codificazione generale di tutta la legislazione vigente (sul modello dell'*U.S. Code* che raccoglie tutto il diritto federale americano v. A. Pizzorusso, *La manutenzione del libro delle leggi ed altri studi sulla legislazione*, Torino, 1999). Non mi sembra che l'esperienza dei codici di settore, da aggiornare periodicamente con lo strumento della delega legislativa, possa correre seri rischi di incostituzionalità (in questo senso, invece, F. Sorrentino, *Considerazioni conclusive*, in *La delega "taglia-leggi"* cit., 71) poiché il paventato contrasto con il principio della divisione dei poteri "prova troppo", dovendosi allora includere in esso *anche* la stessa previsione costituzionale dell'istituto della delegazione legislativa che, se ben applicata, mi sembra invece perfettamente idonea ad assolvere il compito dell'aggiornamento periodico – con oggetto ben definito – dei codici di settore (come avviene, comunemente, del resto, per l'adozione dei "grandi codici"). Se poi per contrasto con il principio della divisione dei poteri volesse intendersi la ripartizione di competenze tra legislatore e giudice, asserendo che «la certezza dell'ordinamento giuridico non deve (...) provenire dal legislatore (...), ma deve essere dispensata attraverso l'elaborazione dei giudici nell'interpretazione della legge», sarebbe facile replicare che non c'è nulla di più incerto dell'interpretazione giudiziale delle leggi e che all'opera di "tendere

alla certezza" dovrebbe contribuire il legislatore non meno del giudice.

Rispetto al terzo quesito, relativo ai c.d. settori esclusi *ex* comma 17, non vi è dubbio che l'esclusione, *ex* articolo 14, comma 17, della legge n. 246, di alcune materie, anzi di alcuni "insiemi" di materie, di alcuni "settori" dell'ordinamento normativo (genericamente indicati), richieda una «delimitazione», la quale sicuramente «può alimentare incertezza normativa o applicativa». Se le disposizioni dei "codici classici" sono rinvenibili per la loro stessa collocazione codicistica, il riferimento ad «ogni altro testo normativo che rechi nell'epigrafe l'indicazione codice ovvero testo unico» (lett. *a*) è foriero di gravi dubbi e incertezze. Basti pensare alla ricorrente (e accettata quasi universalmente dalla giurisprudenza, anche costituzionale) distinzione tra testi unici innovativi e testi unici (meramente) compilativi. È noto che questa stessa distinzione non può che essere fondata sulla "interpretazione" della norma che "autorizza" l'adozione del testo unico. Per fare l'esempio più comune e più rilevante, se un testo unico governativo è adottato sulla base di una legge, occorre previamente stabilire ("interpretando" la legge) se si tratti di una legge di delega (*ex* articolo 76 della Costituzione), ovvero di una semplice legge di autorizzazione. È chiaro che tutto dipende dall'interpretazione, e che, a valle, il testo unico potrà, volta a volta, considerarsi come una vera fonte di produzione di norme o invece come semplice "fonte di cognizione", priva di qualsiasi capacità produttiva o innovativa. È manifesto che l'indicazione di "testo unico" non potrà dirci nulla, di per sé, ai fini della "conservazione" delle norme in esso racchiuse, o ci potrà dire troppo, poiché se il testo unico è meramente compilativo, esso potrebbe contemplare norme, ad esempio, già abrogate e che, invece, irrazionalmente (per assurdo) dovrebbero considerarsi, a tenore del comma 17, come rimanenti in vigore. Ma le indicazioni-esclusioni (dall'abrogazione generalizzata) di quasi tutte le altre lettere (dalla *b* alla *f* – e particolarmente quelle delle lettere *d*, *e*, *f* –) sono suscettibili di ulteriori dubbi e incertezze (quali sono esattamente gli «organi aventi rilevanza costituzionale»; che senso ha mantenere in vigore i «decreti ricognitivi, emanati ai sensi dell'articolo 1, comma 4, della legge 5 giugno 2003, n.131, aventi per oggetto i principi fondamentali della legislazione dello

Stato nelle materie previste dall'articolo 117, terzo comma, della Costituzione», quando si è in attesa dei «nuovi principi fondamentali» definiti con legge, trattandosi appunto di decreti «meramente ricognitivi», suscettibili di essere vanificati dalla giurisprudenza costituzionale?); per tacere poi delle indicazioni fornite dalle lettere *d*), *e*) ed *f*) che definire dai «confini non precisi» è un eufemismo. Un passo avanti, per tutti questi "settori esclusi", potrebbe compiersi se la delimitazione delle disposizioni da escludere dall'abrogazione generalizzata fosse affidata – con delega legislativa – al Governo, trasformando – per così dire – le "materie escluse" in "principi e criteri direttivi" della nuova delega, secondo quanto già osservato *supra*. Diversamente opinando, – cioè allo stato, in mancanza di una delimitazione legislativa – l'individuazione delle disposizioni rimaste in vigore non potrebbe che essere operata dall'interprete, il quale, a fronte del mantenimento in vigore delle disposizioni tributarie o di quelle "in materia previdenziale e assistenziale", anteriori al 1° gennaio 1970, dovrebbe domandarsi se una certa disposizione possa effettivamente ritenersi tributaria, previdenziale o assistenziale (e quindi ancora in vigore) o se invece sia caduta sotto la "ghigliottina" del "taglia-leggi".

Al quesito n. 4 se «i decreti legislativi di cui all'articolo 14, comma 14, hanno valenza normativa o ricognitiva», la – risposta *prima facie* – dovrebbe essere nel senso della valenza normativa. Non vi è dubbio che l'articolo 14, comma 14, disponga una delegazione legislativa («*Entro ventiquattro mesi* dalla scadenza del termine di cui al comma 12; il Governo è *delegato* ad adottare (...) *decreti legislativi che individuano le disposizioni legislative* statali, pubblicate anteriormente al 1° gennaio 1970 (...), delle quali si ritiene *indispensabile la permanenza in vigore* (...) secondo i seguenti *principi e criteri direttivi* .....»). I requisiti richiesti dall'articolo 76 della Costituzione per il riconoscimento di una delegazione legislativa vi sono tutti: vi è la «determinazione di principi e criteri direttivi», vi è il «tempo limitato», vi sono forse anche gli «oggetti definiti»; vi è soprattutto l'uso dei sintagmi: «è delegato», «decreti legislativi». Che si tratti di una disposizione di delegazione valida è un altro discorso, che esula dall'ambito di questa puntuale domanda. Quanto agli «oggetti definiti», è noto che forti critiche da un po' tutta la dottrina costituzionalista sono state rivolte alla di-

sposizione in questione, fino al punto di asserire che «quella in esame (.....) si presenta come una delega assolutamente priva di una sia pur minima ed anche allusiva delimitazione di oggetto, materia, ambito, riguardando potenzialmente tutta la legislazione prodotta sino al *dies ad quem* del 1° gennaio 1970 vigente in ogni settore dell'ordinamento, a fronte della richiesta costituzionale di un "oggetto definito" che, per quanta elasticità si possa usare, sarebbe chiaramente elusa» (P. Carnevale, *Qualità della legge e politiche di semplificazione normativa fra istanze del mondo economico e risposte del legislatore*, in *www.federalismi.it*, n. 3/07, 22). Ma si tratta appunto di un rilievo sulla (eventuale) illegittimità costituzionale della delega in questione, non sulla riconoscibilità di essa quale delega legislativa. (Si osservi, in parentesi, che la dizione dell'articolo 76 della Costituzione «oggetti definiti» è essa stessa bisognevole di interpretazione: è espressione vaga e "indefinita": in mancanza di regole volte a stabilire quando un oggetto possa dirsi "definito", chi "definisce" gli oggetti se non il legislatore parlamentare?). Piuttosto deve rilevarsi che la Corte costituzionale potrebbe "trasformare" i decreti legislativi in questione in "decreti ricognitivi", privi di valenza normativa, proprio per "salvarli" dalla illegittimità costituzionale, quando addirittura non sia stato lo stesso legislatore a qualificare i decreti legislativi come «meramente ricognitivi». È quanto è avvenuto per la delega contenuta nell'articolo 4 della legge 5 giugno 2003, n. 131, secondo il quale «in sede di prima applicazione, per orientare l'iniziativa legislativa dello Stato e delle Regioni fino all'entrata in vigore delle leggi con le quali il Parlamento definirà i nuovi principi fondamentali, il Governo è delegato ad adottare (... ) uno o più decreti legislativi meramente ricognitivi.....». La Corte costituzionale ha fatto salva la legittimità costituzionale di una delega che non definiva propriamente l'oggetto, «facendo leva sul carattere non innovativo e meramente compilativo della stessa» [così, P. Carnevale, *op. cit.*, 22, il quale peraltro ha rilevato l'inapplicabilità di «quell'orientamento giurisprudenziale» al nostro caso, per due ragioni: *a*) poiché «altro è (il compito di) scandagliare l'ordinamento legislativo statale per individuare i principi fondamentali nelle materie *ex art.* 117, comma terzo, della Costituzione, andando semplicemente alla ricerca di ciò che c'è, senza possibilità di effettuare una cernita; altro è che si chieda al



Governo di perlustrare l'ordinamento con chiara funzione selettiva» (argomento a mio avviso debole, poiché l'assunzione di norme ver-tenti su determinate fattispecie a princìpi fondamentali delle materie comporta proprio una funzione selettiva tra regole e princìpi, quando questi ultimi non siano espressamente "dichiarati" dal legi-slatore); b) perché, nel nostro caso, quantunque l'abrogazione gene-ralizzata «è imputata direttamente alla legge e non ai decreti legi-slativi di ricognizione (.....), tuttavia, non può trascurarsi che quello previsto nel (.....) comma 16 è un mero automatismo, in sé privo assolutamente di discrezionalità; discrezionalità, invece, ampia-mente riconosciuta al Governo nell'esercizio del potere delegato, chiamato ad individuare, ad esempio, quali siano le disposizioni ob-solete, indispensabili per ciascun settore, ecc.»; argomento questo che non consentirebbe di «evocare, anche per quella qui in conside-razione, la natura di delega meramente compilativa e non novativa, onde accomunarla al medesimo destino salvifico di conformità a Costituzione che il giudice delle leggi ha voluto riservare alla de-lega per la ricognizione della legge La Loggia» (p. 23) ]. In prima battuta insomma è almeno *difficile disconoscere la valenza norma-tiva dei decreti legislativi* di cui all'articolo 14, comma 14, della legge n. 246 del 2005. Resta il fatto che – all'opposto – almeno tre argomenti sono stati adottati proprio per escludere di poter «in-tendere ed utilizzare la delega legislativa in questione non soltanto per procedere alla mera *individuazione* ricognitiva delle disposi-zioni legislative da sottrarre alla clausola "taglia-leggi" ma anche quale fondamento per procedere contestualmente al "riordino/rias-setto" della legislazione statale vigente» (M. Cecchetti, *I contenuti dei decreti legislativi*, in *La delega "taglia-leggi"*, cit., 44). Si noti che il comma 15 prescrive che «i decreti legislativi di cui al comma 14 *provvedono altresì alla semplificazione o al riassetto della ma-teria che ne è oggetto* (...), anche al fine di armonizzare le dispo-sizioni mantenute in vigore con quelle pubblicate successivamente alla data del 1° gennaio 1970». In questo modo – adempiendo a tale prescrizione – si avrebbe necessariamente non solo l' indivi-duazione delle disposizioni da mantenere in vigore, bensì (almeno) la *riproduzione di disposizioni già vigenti* che prevarrebbero (se-condo il principio della *lex posterior*) su tutte le norme entrate in vigore dal 1° gennaio 1970 al momento dell'entrata in vigore dei

decreti legislativi (N. Lupo, *Quando la legge si propone di semplificare ma, purtroppo, non ci riesce. A proposito della legge n. 246 del 2005 (legge di semplificazione 2005)*, in *Rass. parl.*, 2006, 288), con quale sconvolgimento dell'ordinamento è facile immaginare. D'altra parte, la permanenza in vigore delle disposizioni anteriori al 1970 comprese nei c. d. settori esclusi *ex* comma 17, unitamente all'operazione di riordino e riassetto, «richiederebbe la presa in considerazione di tutta la legislazione di un determinato settore» e non sarebbe «compatibile neppure con la semplice "riproduzione" delle fonti connessa al riordino/riassetto» (M. Cecchetti, *op. cit.*, 45) poiché quest'ultimo dovrebbe comportare ovviamente ben altro che la "riproduzione" delle disposizioni rimaste in vigore.

Ulteriore ostacolo «alla possibilità di procedere contestualmente all'esercizio della delega di cui al comma 14 anche ad una operazione di riordino/riassetto sostanziale della legislazione statale mantenuta in vita» è rappresentato in modo specifico «con riferimento alle disposizioni vigenti nelle materie riconducibili alla legislazione concorrente dello Stato e delle Regioni» (*ibidem*). Secondo la tesi del Consiglio di Stato (Sez. consultiva per gli Atti Normativi, parere n. 2024 del 2007) – recepita dalla *Relazione* al Parlamento *concernente la ricognizione della legislazione statale vigente*, cit. – «la verifica di perdurante attualità delle disposizioni deve essere fatta, secondo quanto dispone espressamente l'articolo 14, comma 14, nel rispetto dell'articolo 1, comma 2, della legge n. 131/2003 ("le disposizioni normative statali vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge nelle materie appartenenti alla legislazione regionale continuano ad applicarsi, in ciascuna Regione, fino alla data di entrata in vigore delle disposizioni regionali in materia, fermo quanto previsto al comma 3, fatti salvi gli effetti di eventuali pronunce della Corte costituzionale"). Ciò comporta che nelle materie di legislazione concorrente, nelle quali il legislatore statale deve dettare solo i principi fondamentali, le norme di dettaglio statali anteriori al 1970, *se considerate ancora attuali*, dovranno essere confermate sì, ma come norme cedevoli. I decreti legislativi di riassetto, nelle materie di legislazione concorrente, dovranno adeguatamente essere strutturati, eventualmente in due parti distinte, ciascuna armonica e sistematica: la parte prima contenente i principi della materia, la parte seconda contenente le norme di

dettaglio (cedevoli)». Tuttavia, è stato esattamente notato che «il fenomeno della riproduzione [nei decreti delegati] – con inevitabili effetti "novativi" – delle disposizioni in questione [quelle contenute nella eventuale parte seconda] in una nuova fonte statale (.....) ne determinerebbe inevitabilmente la sottoponibilità al giudizio di legittimità costituzionale non più in base al vecchio parametro competenziale ma in base al parametro del nuovo articolo 117 della Costituzione, oltretutto con la non remota possibilità che la "cedevolezza" delle norme legislative statali non qualificabili come "principi fondamentali" non venga avallata dalla Corte nel quadro del nuovo assetto costituzionale delle competenze legislative»; per cui «si può ritenere che il richiamo esplicito al rispetto del disposto di cui all'articolo 1, comma 2, della legge n. 131 del 2003 e alla salvaguardia del principio di continuità ivi prevista costituisca un ulteriore e non trascurabile argomento a sostegno di un'opera del legislatore delegato che si limiti alla mera *ricognizione* e non alla *riproduzione* della legislazione da sottrarre alla clausola "taglia-leggi"» (M. Cecchetti, *op. cit.*, 46). D'altra parte, se (alcune) norme di dettaglio statali anteriori al 1970 non fossero considerate ancora attuali e non fossero confermate, esse cadrebbero sotto la "ghigliottina" del c.d. "taglia-leggi" e risulterebbero abrogate disposizioni vertenti su materie eventualmente trasferite dal nuovo articolo 117 della Costituzione alla competenza regionale. Il che, com'è stato esattamente osservato, «rischia di violare il principio di continuità che può operare solamente se le norme rimangono le stesse che erano al momento in cui furono emanate. Al contrario, le regole sulla competenza si applicano con riferimento al momento in cui la legge viene posta in essere: quindi una legge statale emanata in una materia che dopo il 2001 è diventata di competenza regionale, rimane in vigore in base al principio per cui la legge statale in quel momento era competente e dopo il 2001 la Regione può appropriarsi della competenza semplicemente esercitandola» (F. Sorrentino, *Considerazioni*, cit., 72). Opportunamente, sotto quest'ultimo aspetto, sembrerebbe preferibile sottrarre alla discrezionalità del legislatore delegato il «rispetto dell'articolo 1, comma 2, della legge 5 giugno 2003, n. 131» (di cui al testo del comma 14) e stabilire senz'altro espressamente che «nelle materie appartenenti alla legislazione regionale, le disposizioni normative statali,

che restano in vigore ai sensi dell'articolo 1, comma 2, della legge 5 giugno 2003, n. 131, continuano ad applicarsi, in ciascuna regione, fino alla data di entrata in vigore delle relative disposizioni regionali» (art. 14-*bis* del disegno di legge nel testo modificato dal Senato della Repubblica il 4 marzo 2009 e trasmesso alla Camera dei deputati il 7 marzo 2009). Un ulteriore argomento è stato addotto, infine, contro la possibilità di «intendere ed utilizzare la delega legislativa in questione non soltanto per procedere alla mera *individuazione* ricognitiva delle disposizioni legislative da sottrarre alla clausola "taglia-leggi" ma anche quale fondamento per procedere contestualmente al riordino/riassetto" della legislazione statale vigente» (M. Cecchetti, *op. cit.*, 44). Ed è l'argomento secondo il quale «l'eventuale operazione di riordino/riassetto non sembrerebbe poter in alcun modo sfuggire a censure di legittimità costituzionale in ordine alla configurazione della delega in violazione di quanto dispone l'articolo 76 della Costituzione» a causa del «macroscopico e dirimente contrasto con il requisito della "definitezza" degli oggetti affidabili alla potestà legislativa delegata del Governo» (M. Cecchetti, *op. cit.*, 46). Ora, non si può tacere che un simile argomento rischi di provare troppo. L'articolo 76 della Costituzione richiede bensì che il Parlamento possa delegare il Governo ad esercitare la funzione legislativa su "oggetti definiti", ma non stabilisce che cosa si debba intendere per oggetto "definito", né i criteri per definirlo. Chi può "definire" l'oggetto della delega se non il Parlamento? Ciò non significa punto che la definizione dell'oggetto – necessariamente rilasciata alla discrezionalità legislativa – sia insuscettibile di valutazione critica quanto alla *sufficienza della definizione*. Tuttavia il giudizio sulla sufficienza della definizione non può – in assenza di criteri predeterminati – che essere un giudizio di ragionevolezza (eventualmente demandato alla Corte costituzionale). E, nel caso che ci occupa, non *sembra peregrino ammettere e riconoscere che*, nel quadro normativo complessivo e nel processo di semplificazione di riassetto e di riordino della legislazione, in presenza di *numerosi principi e criteri direttivi*, e nella precisa scansione e *delimitazione temporale* delle diverse fasi nelle quali il processo di semplificazione-riordino si articola, oltre che nell'apposita istituzione della Commissione parlamentare per la semplificazione, interlocutrice periodica per la «verifica» dello «stato» di

attuazione del procedimento per l'abrogazione generalizzata di norme, *l'oggetto* degli interventi governativi, che si muovono, di per sé, sul piano ricognitivo e che pur circoscrivono e condizionano l'abrogazione generalizzata di un gran numero di disposizioni, *possa ritenersi sufficientemente e ragionevolmente definito*. I tre requisiti costituzionali della delega vanno infatti interpretati nella loro complementarità, così che una dettagliata enunciazione dei principi e criteri direttivi concorre certamente alla individuazione e definizione degli oggetti, come accade nel nostro caso. E non sembra possibile, sotto questo riguardo, neppure distinguere tra delega rivolta alla mera individuazione ricognitiva delle disposizioni da mantenere in vigore e delega «finalizzata, in buona sostanza, al riordino ed al riassetto di tutto l'ordinamento legislativo statale vigente» (come sostiene, invece, M. Cecchetti, *op. cit.*, 47), per almeno due motivi: 1) perché la delega (che si assume) priva di "oggetto definito" se è illegittima nella seconda ipotesi lo è, del pari, nella prima; 2) perché la delega all'esercizio della funzione legislativa – se è veramente tale – non può essere delega rivolta alla mera individuazione ricognitiva delle disposizioni da mantenere in vigore, bensì fungerebbe da semplice autorizzazione data con legge al Governo di emettere decreti di per sé privi di valore legislativo e innovativo. Non può però tacersi, in proposito, che la Corte costituzionale, in occasione del giudizio sulla legittimità del comma 4 dell'articolo 1 della legge n. 131 del 2003, ha bensì respinto l'argomento dell'«incongruenza-contraddittorietà (...) del conferimento di una delega al Governo per l'adozione di decreti "meramente ricognitivi"», ma lo ha fatto «perché la delega in esame presenta[va] contenuti, finalità e profili del tutto peculiari», perché – in altri termini – risultava «chiaro che oggetto della delega è esclusivamente [e dichiaratamente] l'espletamento di un'attività che non deve andare al di là della mera ricognizione.....» (sent. n. 280 del 2004). Ma può dirsi la stessa cosa nella presente evenienza nella quale né il comma 14, né il comma 15 ragionano di decreti "meramente ricognitivi"? Se dunque la delega all'esercizio della funzione legislativa comporta *di per sé* che i decreti legislativi delegati adottati in funzione della delega assumano la forza e il valore di legge, la risposta al presente quesito dovrebbe essere nel senso che i decreti legislativi di cui all'articolo 14, comma 14, hanno – e non possono

non avere – valenza normativa, anzi legislativa. Tuttavia, ferma questa asserzione di principio, non si può neppure escludere che i decreti possano assumere una *valenza meramente ricognitiva, sempre che essi stessi espressamente lo dichiarino*, allo stesso modo in cui, in ipotesi, non si può escludere che un testo unico meramente ricognitivo sia adottato con legge parlamentare. Più che una lettura "minimale" della delega, si tratterebbe allora di una "scelta" dello stesso legislatore delegato, il quale, considerata la possibile (se non probabile) illegittimità costituzionale di un'opera di "armonizzazione" (quale richiesta dal comma 15 con riferimento alle «disposizioni mantenute in vigore con quelle pubblicate successivamente alla data del 1° gennaio 1970», vi rinunciarebbe. Egli infatti «sarebbe chiamato ad occuparsi non delle disposizioni *da salvare* ma di quelle *non salvate*, con evidente eccesso di delega» (M. Cecchetti, *Problemi e prospettive di attuazione della delega "taglia-leggi"*, in *Osservatorio sulle fonti 2007*, cur. P. Caretti, Torino, 2009, 282; che accoglie l'esatto rilievo di P. Carnevale, *Le politiche sulla legislazione: codificazione e semplificazione*, in *La funzione legislativa, oggi*, cur. M. Ruotolo, Napoli, 2007, 72), secondo cui entrambe le deleghe hanno ad oggetto «la disciplina già vigente al 1° gennaio 1970 *che va mantenuta in vigore*, non quella analogamente risalente che, invece, *non merita di sopravvivere*», così che «le disposizioni "d'epoca" non meritevoli, anche se modificate da disposizioni posteriori a quella data, sarebbero oggettualmente estranee sia alla delega "principale" che a quella "accessoria"»). I molti e per lo più convincenti argomenti critici, soprattutto di indole costituzionale, che sono stati rivolti dalla prevalente dottrina nei confronti di decreti delegati che, oltre alla individuazione delle disposizioni legislative da salvare, procedessero *contestualmente* alla semplificazione o al riassetto della legislazione statale vigente, «anche al fine di armonizzare le disposizioni mantenute in vigore con quelle pubblicate successivamente alla data del 1° gennaio 1970», come pure prescrive il comma 15 può indurre a «ritenere che l'operazione che dovrebbe (e "potrebbe" legittimamente) vedere impegnato il legislatore delegato fino al 2009 sia esclusivamente quella finalizzata a conseguire la semplice riduzione dello *stock* di legislazione statale anteriore al 1970, attraverso la mera "ricognizione" delle disposizioni da tenere in vita. Tale operazione sarebbe

già utilissima per la complessiva conoscibilità che ne deriverebbe circa le disposizioni legislative statali da considerare vigenti e, comunque, risulterebbe indispensabile e pregiudiziale rispetto a qualunque successiva operazione di riordino o riassetto delle legislazioni di settore» (M. Cecchetti, *op. cit.*, 47). Né si potrebbe obiettare che, in tal modo, si darebbe attuazione alla sola delega *ex* comma 14 e non già anche alla delega *ex* comma 15 (sempre che di distinta delega si tratti), perché, com'è noto, – e nonostante una diffusa opinione contraria – il Governo non è obbligato ad attuare (tanto meno nella loro integralità) le deleghe legislative ricevute dal Parlamento. Fin dalla sent. n. 42 del 1975, la Corte costituzionale ha ammesso che sia consentito l'esercizio frazionato del potere delegato (oggi esplicitamente affermato dall'articolo 14, comma 3, della legge n. 400 del 1988) e che sia altresì consentito un esercizio soltanto parziale, potendo derivarne semmai (tutt'al più) una responsabilità politica del Governo nei confronti del Parlamento, *se la delega era imperativa*, ma non anche un vizio di legittimità costituzionale delle norme frattanto emanate, «sempre che, per il loro contenuto, non siano tali da porsi in contrasto con i principi ed i fini di delegazione». La più autorevole dottrina ne dedusse «l'implicito rifiuto della tesi, largamente diffusa in dottrina, che carattere della delegazione legislativa sia di essere *sempre* imperativa» (V. Crisafulli, *op. cit.*, 95). A tal fine, «una volta escluso – almeno per il momento – che il Governo possa procedere ad un qualunque intervento di modifica sostanziale delle discipline legislative in vigore» (M. Cecchetti, *op. cit.*, 47) i decreti legislativi (espressamente autoqualificatisi come meramente ricognitivi) potrebbero bensì contenere l'elenco (non novativo, ossia non vincolante) delle disposizioni legislative statali anteriori al 1970 «delle quali si ritiene indispensabile la permanenza in vigore» (a sensi del comma 14), ma ciò richiederebbe altresì l'*abrogazione espressa del comma 16, ossia del meccanismo della "ghigliottina"*. Poiché, se la ghigliottina scattasse, delle due l'una: o l'elenco delle disposizioni da mantenere in vigore, essendo meramente ricognitivo, ossia non vincolante, non varrebbe a circoscrivere l'effetto abrogativo generalizzato, e sarebbe sotto questo riguardo giuridicamente inutile: la ghigliottina travolgerebbe cioè tutte le disposizioni «pubblicate anteriormente al 1° gennaio 1970, anche se modificate con

provvedimenti successivi» (comma 16) escluse (soltanto) tutte quelle che «rimangono in vigore» a sensi del comma 17; oppure, poiché tra queste ultime sono espressamente ricomprese «le disposizioni indicate nei decreti legislativi di cui al comma 14» (lett. g del comma 17), l'elenco (o gli elenchi eventualmente distinti per materie o per settori organici) offerto dai decreti delegati *ex* comma 14 (ad onta della autoqualificazione dei decreti come meramente ricognitivi) riacquisterebbe una necessaria valenza normativa (ed anzi legislativa) partecipando in senso limitativo alla abrogazione generalizzata. L'unico modo per neutralizzare (senza abrogarlo) il meccanismo della c.d. "ghigliottina", evitando altresì i rilievi di incostituzionalità, sarebbe forse quello «di mantenere espressamente in vigore *tutte* le disposizioni legislative novellate o modificate parzialmente in data successiva al 1° gennaio 1970, raccogliendole – ove fossero ritenute da abrogare – in un elenco separato che, attraverso un apposito disegno di legge, possa essere presentato al Parlamento per l'abrogazione espressa con legge formale» (M. Cecchetti, *Problemi*, cit., 282).

Se, dunque, è praticabile la soluzione che esclude che con i decreti legislativi in questione si provveda alla semplificazione, al riassetto o alla armonizzazione di cui al comma 15 e ci si mantenga nell'ambito del comma 14, non di meno, a legislazione invariata, è difficile ammettere che i decreti legislativi di cui al comma 14 possano avere una semplice valenza ricognitiva. In ogni modo, com'è stato osservato, «fin tanto che sussisterà il limite della abrogazione generalizzata degli atti legislativi anteriori al 1970 – limite peraltro politicamente difficilmente modificabile e che, ove rimosso, determinerebbe ancor più intensi dubbi di conformità all'articolo 76 della Costituzione della delega in esame», perché sarebbe lasciata al Governo – sia pure in negativo – la più ampia discrezionalità nel mantenimento (e quindi, in presenza della "ghigliottina", nell'abrogazione) di una sempre più vasta area di legislazione, fino – al limite – al coinvolgimento dell'intero ordinamento legislativo vigente (oggetto davvero indefinito) – «i decreti delegati attuativi del "taglia-leggi" potranno contenere *solamente* un elenco delle disposizioni normative escluse dall'effetto ghigliottina» (N. Lupo, *op. cit.*, 51), risultando perciò, in questi limiti, inidonei a qualsiasi



opera di semplificazione, riordino, riassetto o armonizzazione della legislazione.

Il quinto quesito pone il particolare problema del se «nell'ambito del procedimento "taglia-leggi", ove si ritenga di mantenere in vigore le disposizioni recate da un decreto-legge, sarebbe sufficiente sottrarre all'abrogazione la sola legge di conversione o dovrebbe essere mantenuto in vigore anche il decreto-legge da questa convertito». La risposta dipende anzitutto dalla soluzione di una questione teorica molto dibattuta che investe il rapporto tra decreto-legge e legge di conversione. Movendo dalla considerazione che l'articolo 77 della Costituzione qualifica i decreti-legge come «provvedimenti provvisori con forza di legge», atti cioè dotati di efficacia limitata nel tempo (nei sessanta giorni della loro vigenza), si è indotti a concepire il rapporto tra decreto e legge (di conversione) come di successione tra due atti normativi distinti sia pur necessariamente collegati, tali da esplicitare la propria efficacia ciascuno nel periodo della propria vigenza, così che la disciplina complessiva che risulta dall'avvenuta conversione sarebbe il prodotto della somma dell'efficacia del decreto (per i sessanta giorni della sua vigenza) e dell'efficacia della legge di conversione (per il futuro). La risposta al quesito sarebbe allora che dovrebbe essere mantenuto in vigore *anche il decreto-legge convertito*. Se non che, la similitudine dei decreti-legge con le "leggi temporanee" non regge nel momento stesso in cui si consideri che essi, «oltre che temporanei, sono anche per loro natura *precari*, poiché, mancando la conversione, perdono efficacia fin dall'inizio, laddove le leggi temporanee, al verificarsi del termine [peraltro da esse liberamente stabilito], perdono efficacia *ex nunc*» (V. Crisafulli, *op. cit.*, 97). In altri termini, una volta intervenuta la (necessaria) legge di conversione, quest'ultima "prende il posto" del decreto-legge, si ha cioè la c.d. *novazione della fonte* della disciplina, o, se si vuole, retroattiva efficacia della legge di conversione: «Da quel momento le norme che questo aveva provvisoriamente introdotte vedono rinnovata la propria fonte, che non è più il provvedimento governativo, ormai uscito di scena, ma la successiva legge di conversione» (V. Crisafulli, *op. cit.*, 105). Rispondendo al quesito: sarebbe allora sufficiente sottrarre all'abrogazione la sola legge di conversione. E sarebbe anche praticamente la soluzione più agevole. Un motivo di

riflessione può suscitare peraltro «il comune e tradizionale insegnamento che la conversione possa avere *esclusivo riferimento al periodo trascorso*, di provvisoria e precaria vigenza del decreto (*conversione solo per il passato*), ovvero riferirsi *anche all'avvenire*, rendendone in tal caso definitivo e permanente il contenuto positivo» (*ibidem*). E se «nella prassi repubblicana, non (...) è stato dato rinvenire esempi concreti di conversioni in legge limitate al periodo anteriore alla entrata in vigore della legge di conversione», pure non può negarsi «che a risultati sostanzialmente analoghi si suole pervenire tenendo fermi, nell'ipotesi di mancata conversione, con legge prevista dall'ultima parte dell'articolo 77, gli effetti giuridici già verificatisi» (*ibidem*) (c.d. leggi di sanatoria (degli effetti dei decreti legge non convertiti); tanto più che, nella prassi della c. d. riproduzione o reiterazione dei decreti-legge non convertiti, non sono mancati i casi in cui «la convalida degli effetti del primo della serie era disposta addirittura dal successivo decreto» (V. Crisafulli, *op. cit.*, 106). In questi casi e in quelli di *conversioni con emendamenti dei decreti legge*, ossia di rifiuto parziale di conversione (o conversione parziale) – e la possibilità di introdurre emendamenti in sede di conversione è esplicitamente ammessa dall'articolo 15, comma 5, della legge n. 400 del 1988, che prevede che tali emendamenti abbiano effetto soltanto dal giorno successivo alla pubblicazione della legge di conversione a meno che questa non stabilisca diversamente – può porsi il problema di come mantenere in vigore le disposizioni dei decreti-legge: convertiti solo per il passato, ovvero non convertiti ma convalidati o sanati, o ancora convertiti con emendamenti. Nella prima ipotesi sembra sufficiente mantenere in vigore la (eventuale) legge di conversione solo per il passato; nella seconda – sostanzialmente equivalente – sembra sufficiente mantenere in vigore la legge di sanatoria o di convalida. Ma nella terza ipotesi? Se in sede di conversione sono introdotte disposizioni del tutto nuove che non trovano corrispondenza in alcuna disposizione del decreto, il problema non si pone: sarà sufficiente mantenere in vigore la legge di conversione con emendamenti che non incidono però sulle disposizioni del decreto. Ma il problema si pone invece nella ipotesi in cui gli emendamenti incidono, modificandole, sulle disposizioni del decreto. *Queste disposizioni si debbono ritenere convertite o non convertite anche nella parte modificata?* Se le si

ritengano convertite in legge, non sarà sufficiente, per mantenerle in vigore, fare riferimento alla sola legge di conversione con emendamenti, poiché gli emendamenti hanno di regola efficacia *ex nunc* (*pro futuro*); se invece le si ritengano non convertite, ossia cadute, non sarà possibile in alcun modo mantenerle in vigore. Va osservato, però, conclusivamente, che disposizioni di un decreto-legge (eventualmente) convertite solo per il passato, ovvero convalidate da legge di sanatoria, o ancora convertite con emendamenti, non saranno verisimilmente disposizioni da mantenere in vigore e da sottrarre così all'effetto dell'abrogazione generalizzata.

Riguardo al sesto quesito, l'abrogazione di una disposizione alla quale "rinvia" altra disposizione non, a sua volta, abrogata non dovrebbe, in linea di principio, potersi verificare. Se A rinvia a B, B costituisce il contenuto dispositivo di A che, se non abrogato, continua a produrre tutti i suoi effetti, compreso il rinvio. Il rinvio da disposizione A a disposizione B, di per sé, è un rinvio che trae ad oggetto una disposizione B nel contenuto dispositivo di A; è cioè, come si suol dire, un *rinvio* materiale, ricettizio o *fisso*: la disposizione B diventa, in tutto o in parte, il contenuto di A, ne costituisce la fattispecie o parte della fattispecie. Il *rinvio* stesso, per sé considerato, è *una disposizione* il cui contenuto dispositivo è costituito, in tutto o in parte da altra disposizione, la abrogazione della quale non varrebbe a privare di efficacia la disposizione rinviante. Una disposizione di legge che rinviasse alle clausole di un contratto o di un provvedimento, che avessero esaurito, per qualche ragione, la loro efficacia, non perderebbe certamente la propria efficacia dispositiva, avendo, per così dire, incorporato gli enunciati linguistici e prescrittivi (le clausole) di quel contratto o di quel provvedimento, trasformandoli in proposizioni normative. Da questo tipo di rinvio si suole distinguere, com'è noto, il rinvio di una disposizione al fatto o atto produttore di norme o di disposizioni normative: c.d. rinvio formale, alla "fonte", o *mobile*. In questa ipotesi la disposizione che rinvia è in realtà una disposizione sulla produzione di norme o di disposizioni normative. A rinvia a B (fattispecie produttiva di x, y, z, z....n). Abrogate le norme o le disposizioni normative x, y, z, *a maggior ragione* non verrebbe abrogato il meccanismo di produzione di quelle e di altre norme o disposizioni normative, proprio perché la disposizione rinviante non è

neppure una disposizione che direttamente produce norme (una norma di produzione), bensì una disposizione *sulla* produzione di norme, che rende idoneo cioè un (tipo di) fatto o un (tipo di) atto alla produzione di norme o, rispettivamente, di disposizioni normative. L'abrogazione di norme prodotte da "fonti" (ossia dalle norme sulla normazione o sulla produzione che le istituiscono) non determina insomma l'abrogazione di queste ultime, come è pure possibile che accada l'inverso, ossia «come la soppressione di un determinato tipo di fonti (*id est*, abrogazione delle rispettive norme di legittimazione) non investe necessariamente le norme a suo tempo da quelle fonti prodotte, che sono pertanto anche oggi vigenti ed applicabili, com'è appunto il caso delle norme di contratti collettivi ed accordi economici "corporativi", sopravvissute nel nuovo ordinamento: in ordine alle quali la Corte costituzionale ha anche ritenuto che siano tuttora legittimamente applicabili le sanzioni penali disposte per la loro inosservanza dall'articolo 509 codice penale (mentre inammissibile sarebbe, secondo la Corte, garantire con sanzioni penali i contratti collettivi odierni, detti di "diritto comune" perché obbligatori soltanto nei confronti degli iscritti alle associazioni sindacali stipulanti)» (V. Crisafulli, *op. cit.*, 21). Tuttavia, proprio l'alterità (il diverso piano logico-linguistico) in cui si collocano le disposizioni oggetto di rinvio mobile rispetto alle disposizioni che operano il rinvio può giustificare l'opinione di chi volesse sostenere che gli effetti dell'abrogazione, secondo il procedimento "taglia-leggi" di una disposizione oggetto di rinvio mobile, siano precisamente quelli di privare di vigore una tale disposizione, lasciando peraltro inalterata la "fonte" di produzione di altre disposizioni a venire, mentre sarebbe molto più difficile sostenere (e forse si dovrebbe escludere) che si possano avere effetti abrogativi di sorta nei confronti di una disposizione oggetto di rinvio fisso da parte di altra disposizione non oggetto di abrogazione generalizzata.

Per quanto attiene al settimo quesito, il comma 14 esclude dal meccanismo "taglia-leggi" «le disposizioni legislative statali, pubblicate anteriormente al 1° gennaio 1970, *anche se modificate con provvedimenti successivi*, delle quali si ritiene indispensabile la permanenza in vigore» individuate dai decreti legislativi. Il comma 16 dispone che «.... Tutte le disposizioni legislative statali pubblicate

anteriormente al 1° gennaio 1970, *anche se modificate con provvedimenti successivi*, sono abrogate». Si hanno così due "insiemi" di disposizioni anteriori al 1° gennaio 1970: insieme A (disposizioni salvate); insieme B (disposizioni abrogate). Di entrambi gli "insiemi" fanno parte i sottoinsiemi A1 (disposizioni modificate con provvedimenti successivi e salvate) e B1 (disposizioni modificate con provvedimenti successivi e abrogate). Dell'insieme B1 non è detto però se l'abrogazione delle disposizioni modificate con provvedimenti successivi comporti anche l'abrogazione (conseguenziale?) di questi ultimi provvedimenti. Abrogata una disposizione, successivamente modificata, potrà ritenersi abrogata anche la disposizione modificatrice che può presupporre il mantenimento in vigore di parte della disposizione modificata? Se la modifica consiste ad esempio nella estensione della disciplina ad altre fattispecie non contemplate nella disposizione abrogata, potrà dirsi abrogata anche la disciplina vertente sulle nuove fattispecie? Ma in qual modo ciò si renderebbe possibile se non salvando dall'abrogazione parte della disposizione modificata? Inversamente, se le «disposizioni [abrogate] si limitano a "novellare" [riproducendole o modificandole] altre disposizioni non soggette ad abrogazione» (o «delle quali si ritiene indispensabile la permanenza in vigore» secondo la individuazione operata dai decreti legislativi) potrà dirsi che anche queste ultime si intendano abrogate, o dovrà invece al contrario ritenersi salvata dalla c.d. "ghigliottina" la disposizione riproduttiva o modificativa di altra disposizione non soggetta ad abrogazione proprio perché la permanenza in vigore di quest'ultima è ritenuta indispensabile dai decreti legislativi? Per rispondere alla domanda, dovrà valutarsi in sede interpretativa in che cosa propriamente consiste la "novella" apportata dalla disposizione che dovrebbe cadere nell'abrogazione generalizzata, come tale, di per sé, da ritenersi non operativa o decisiva. Il problema più in generale del rapporto tra abrogazione generalizzata e disposizioni modificatrici si complica ulteriormente se si considera che l'abrogazione generalizzata ha riguardo alle «disposizioni legislative pubblicate *anteriormente al 1° gennaio 1970, anche se modificate con provvedimenti successivi*», ossia se si considera «il fatto che la normazione legislativa pubblicata prima del 1° gennaio 1970 risulti posteriormente modificata in data successiva allo spirare dell'anno 1969» (P. Carnevale,

*Le politiche*, cit., 71; Id., *Qualità*, cit., 21). In altri termini non è affatto chiaro «che cosa debba accadere alla legge pre 1970 modificata successivamente, laddove essa non risulti salvata dai decreti legislativi individuanti le disposizioni legislative statali da sottrarre all'abrogazione generalizzata», poiché sorge il problema di stabilire se a cadere sotto la c.d. "ghigliottina" sia «la normativa nella sua formulazione originaria o in quella risultante dalle modifiche» (*ibidem*). E poiché la tecnica della "novellazione" non comporta il mutamento della imputazione formale della disciplina modificata ci si domanda: «la normativa novellata dovrebbe considerarsi ancorata all'atto normativo originario o a quello che ha recato la sostituzione?» (P. Carnevale, *Qualità*, cit., 21). E, nell'ipotesi di modifica parziale, la caducazione riguarderebbe «le sole parti della disciplina non incise dalla modifica *ex post*? E qualora si trattasse di precetti non scindibili, perché strutturalmente, funzionalmente o logicamente connessi?» (*ibidem*). Come si vede, il meccanismo "taglia-leggi", ad onta della sua semplicità ed automaticità, presenta una complessità di problemi di operatività, anche indipendenti dai profili di (eventuale) illegittimità costituzionale.

Relativamente all'ottavo quesito, che riguarda i decreti legislativi di attuazione degli Statuti regionali speciali, poiché sia il comma 14, sia il comma 16, parlano di «disposizioni legislative statali» (da individuare con i decreti delegati, al fine di salvarle dal procedimento "taglia-leggi" e, rispettivamente, soggetti altrimenti, in quanto non individuati, alla abrogazione generalizzata), e poiché non vi è dubbio che le disposizioni dei decreti *di o per* (secondo la diversa nomenclatura degli statuti delle Regioni a Statuto speciale, salvo lo Statuto della Valle d'Aosta che non li prevedeva, anteriormente alla legge costituzionale n. 2 del 1953 che poi li ha previsti all'articolo 3 aggiungendo un art. 48-*bis* dello Statuto) l'attuazione delle disposizioni statutarie sono *disposizioni legislative in quanto contenute in decreti legislativi* – sia pure adottati con apposito procedimento nel quale intervengono le commissioni paritetiche – la risposta al quesito non potrebbe non essere *prima facie* negativa: le disposizioni dei decreti legislativi attuativi degli Statuti delle Regioni a Statuto speciale, in quanto disposizioni non altrimenti qualificabili che come legislative, sono soggette al procedimento "taglia-leggi". Esse non sembrano appartenere, al-

meno a prima vista, ad alcuno dei settori o "insiemi" di disposizioni che, *ex lege* (comma 17), «rimangono in vigore», se si eccettua forse la disposizione di cui alla lettera *e*) del comma 17, secondo la quale «le disposizioni contenute nei decreti ricognitivi, emanati ai sensi dell'articolo 1, comma 4, della legge 5 giugno 2003, n. 131, aventi per oggetto i principi fondamentali della legislazione dello Stato nelle materie previste dall'articolo 117, terzo comma, della Costituzione» rimangono senz'altro in vigore (e quindi sono sottratte al provvedimento "taglia-leggi"). Ora, poiché effettivamente nei decreti di attuazione possono essere contenute (e sono contenute) disposizioni che delimitano e specificano le stesse norme degli statuti disciplinanti le competenze legislative regionali (disposizioni ritenute, tra l'altro, necessarie dalla giurisprudenza costituzionale per l'esercizio da parte delle Regioni di attribuzioni amministrative conferite in base ai rispettivi statuti costituzionali), può accadere che le disposizioni dei decreti di attuazione, delimitando e specificando le competenze legislative regionali, indirettamente *incidano* sulla determinazione (ricognitiva) dei principi fondamentali della legislazione dello Stato nelle materie che gli Statuti speciali assegnano alla competenza bipartita o concorrente, dal momento che l'articolo 1, comma 4, legge n. 131 del 2003, sembra poter riguardare *tutte le Regioni* (pure quelle a Statuto speciale), stante anche la previsione secondo la quale nel procedimento di adozione dei decreti «meramente ricognitivi dei principi fondamentali che si traggono dalle leggi vigenti» – e sia pure riferiti alle (sole) «materie previste dall'articolo 117, terzo comma, della Costituzione» (ossia alle materie comuni alla legislazione concorrente delle Regioni a statuto ordinario) – è acquisito il «parere della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato e le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano» (Conferenza Stato-Regioni). Così che si potrebbe ritenere che i decreti di attuazione degli Statuti speciali siano sottratti al procedimento "taglia-leggi", rientrando – indirettamente – nella disposizione che sottrae *ex lege* al procedimento selettivo i decreti ricognitivi dei principi fondamentali della legislazione statale anche nelle specifiche (e diversificate) materie che gli Statuti e i relativi decreti di attuazione assegnano alla competenza concorrente Stato-Regione speciale. Se non che argomenti contrari sembrano militare contro questa assimilazione. In

base all'articolo 116 della Costituzione le cinque Regioni ivi espressamente indicate «dispongono di forme e condizioni particolari di autonomia, secondo i rispettivi Statuti speciali adottati con legge costituzionale». Questi statuti speciali – ed ora anche quello della Valle d'Aosta, nel quale è stata istituita dall'articolo 3 legge costituzionale n. 2 del 1993, una commissione paritetica con il compito di predisporre decreti legislativi di attuazione, da deliberare in Consiglio dei ministri, «senza coinvolgere minimamente le Camere del Parlamento» (L. Paladin, *Diritto costituzionale*, III ed., Padova, 1998, 192, nota 88) – prevedono espressamente o implicitamente (gli articoli 65 St. Friuli-Venezia Giulia e 107 St. Trentino-Alto Adige parlano di «decreti legislativi», gli articoli 56 St. Sardegna e 43 St. Sicilia prevedono «norme di attuazione» o «per l'attuazione del presente Statuto») *decreti di attuazione degli Statuti speciali*, per i quali la Corte costituzionale ha esplicitamente escluso che si tratti di una delega legislativa destinata ad esaurirsi in un tempo delimitato di esercizio, poiché «gli Statuti regionali differenziati consentono *in via permanente* al Governo di dettare norme di attuazione, ogni qual volta sia necessario» (sent. n. 212 del 1984; sent. n. 626 del 1988; e già sent. n. 22 del 1961), arrivando perfino ad escludere che il termine entro il quale il Governo avrebbe dovuto completare l'adozione dei relativi decreti (stabilito dall'articolo 108 del solo St. Trentino-Alto Adige) sia perentorio, anziché ordinatorio (sent. n. 160 del 1985). I decreti di attuazione degli Statuti speciali sono dunque frutto di un'*attribuzione istituzionale di competenza legislativa del Governo*, di carattere «separato e riservato, rispetto a quella esercitabile dalle ordinarie leggi della Repubblica» (Corte costituzionale sent. n. 180 del 1980), nell'esercizio della quale le norme di attuazione possono anche «integrare le norme statutarie» in linea con le finalità informatrici dei rispettivi statuti (Corte costituzionale, sent. n. 212 del 1984). Pur nella complessità del procedimento di adozione – che prevede l'intervento necessario (comunque lo si voglia più precisamente qualificare), a pena di illegittimità formale dei decreti attuativi, delle "Commissioni paritetiche" Stato-Regione, nelle varie guise della «determinazione» (art. 43 St. Sicilia), della «proposta» (art. 56 St. Sardegna, che prevede pure il «parere della Consulta o del Consiglio regionale»), della consultazione o del parere (articoli 107 St. Trentino-



Alto Adige e 65 St. Friuli-Venezia Giulia: «...sentita una commissione paritetica...»), della «elaborazione» (art. 48 *bis*, St. Valle d'Aosta che ragiona espressamente di «schemi di decreti legislativi» all'emanazione dei quali «il Governo è delegato» direttamente da legge costituzionale, ma «elaborati da una Commissione paritetica...») – si tratta sempre di *decreti legislativi di competenza (esclusiva) del Governo*, le cui disposizioni sono suscettibili di ricadere nella previsione del comma 14, che ne prescrive l'individuazione (se pubblicate anteriormente al 1° gennaio 1970) qualora se ne ritenga «indispensabile la permanenza in vigore». *Se non che*, proprio il fatto che si tratti bensì di decreti legislativi, ma di fonti atipiche, a *competenza separata e riservata* rispetto a quella esercitabile mediante leggi ordinarie e decreti legislativi, come la prevalente dottrina da tempo riconosce (per tutti: V. Crisafulli, *op. cit.*, 109 s.; L. Paladin, *op. cit.*, 192 s.; Id., *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, 1996, 234; A. Pizzorusso, *Le fonti del diritto regionale*, in *Regione gov. loc.*, 1989, 16, che ragiona di "fonti atipiche o a procedimento rinforzato"), induce a credere che essi, pur essendo atti legislativi primari, in qualche modo assimilati alle leggi e ai decreti legislativi delegati, *non sono con essi fungibili*, nel senso che non sono idonei ad abrogare, modificare, derogare a leggi e ad atti a queste equiparati se non nella materia di propria competenza (che è appunto l'attuazione delle norme statutarie) ad essi esclusivamente riservata. Ma ne discende pure che *le leggi*, statali o regionali, e *gli altri atti legislativi non potrebbero disporre in attuazione delle norme statutarie*. A meno che non si ammetta che, in materia, possano intervenire leggi ordinarie, organiche, «di cornice» o «di quadro», di piano, o di riassetto o di riordino, che vengano nel loro insieme a costituire un organico sistema di indirizzi, di direttive e di limiti per la disciplina di una materia o di un settore organico di materie, armonizzando e coordinando le corrispondenti funzioni di tutte le Regioni, ordinarie e speciali, come pure un'autorevole dottrina non mancò, a suo tempo, di rilevare (C. Lavagna, *Istituzioni di diritto pubblico*, VI ed., Torino, 1985, 801). Allo stato, però, è difficile ritenere che una tale evenienza si sia realizzata nel nostro ordinamento, per cui *non* sembra possibile sostenere che *leggi statali o decreti legislativi* possano ritenersi *idonei ad abrogare* le disposizioni dei decreti di attuazione. È quanto avver-

rebbe con il procedimento "taglia-leggi", dato l'esplicito collegamento tra il comma 14 e il comma 16 dell'articolo 14 della legge n. 246 del 2005.

Non di meno, occorre osservare che molti, e in materie di notevole rilevanza, sono i decreti di attuazione emanati e pubblicati anteriormente al 1° gennaio 1970. Se ne possono ricordare almeno 12 per la Sicilia (dal 1949 al 1969), almeno 7 per la Sardegna (dal 1949 al 1965), almeno 18 per il Trentino-Alto Adige (dal 1948 al 1962, anteriormente alla legge costituzionale 10 novembre 1971 n. 1 e al decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670: Approvazione del Testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige); almeno 12 per il Friuli-Venezia Giulia (dal 1965 al 1969). Escludere tutti questi decreti dalla individuazione-ricognizione predisposta dalla delega stabilita dal comma 14 solo perché essa delimita la portata della (e concorre indirettamente con la) c.d. "ghigliottina" prevista dal comma 16 potrebbe apparire inopportuno proprio nella prospettiva contestuale della semplificazione e del riassetto della materia «anche al fine di armonizzare le disposizioni mantenute in vigore con quelle pubblicate successivamente alla data del 1° gennaio 1970» (comma 15). Si può pensare di procedere ad un tale riordino o riassetto di una materia o di un settore (secondo il disposto del comma 12) prescindendo dall'esame delle disposizioni dei decreti di attuazione e mantenendo in vigore, a sensi della lett. e) del comma 17, le disposizioni contenute nei decreti ricognitivi dei principi fondamentali della legislazione statale nelle *sole* materie previste dall'articolo 117, terzo comma, della Costituzione (relative alla competenza legislativa concorrente delle sole Regioni ordinarie)?

Nella prospettiva di un organico riordino e riassetto dei settori o delle materie, le disposizioni dei decreti di attuazione degli statuti speciali, in quanto decreti legislativi, rientrano nel procedimento di cui ai commi 14 e 15 (applicato in via meramente ricognitiva e salva la possibilità di abrogarle soltanto con nuovi decreti di attuazione); non vi rientrano se, in analogia con i decreti che fissano i principi fondamentali della legislazione statale nelle materie di competenza concorrente, esse rimangono senz'altro in vigore. Ma contro l'analogia sta proprio il fatto della specificità delle Regioni a statuto speciale. Com'è noto, le più ampie forme di autonomia

assicurate dall'attuale titolo V della Costituzione, specialmente attraverso il nuovo riparto delle competenze legislative, riguardano in linea di principio le sole Regioni a statuto ordinario. Tuttavia, potendo ben darsi che il nuovo livello di attribuzioni riconosciuto alle Regioni "ordinarie" sia "superiore" a quello disposto dagli statuti speciali per le relative Regioni, la riforma costituzionale ha previsto *l'allineamento delle competenze*, in modo tale che, «sino all'adeguamento dei rispettivi statuti», le disposizioni contenute nel titolo V che prevedano *forme di autonomia più ampie* rispetto a quelle già attribuite si applichino *anche alle Regioni "speciali" e alle Province autonome di Trento e di Bolzano* (art. 10 legge costituzionale n. 3 del 2001; su cui Corte cost., sent. n. 274 del 2003). Di modo che occorrerà stabilire, a volta a volta, se le materie indicate dagli statuti (e specificate dai relativi decreti di attuazione) risultino delimitate e delimitabili da principi più restrittivi di quelli offerti (per le materie previste dall'articolo 117, terzo comma, della Costituzione) dai decreti ricognitivi cui fa riferimento la legge n. 131 del 2003. Se più restrittivi, allora i principi di questi ultimi saranno applicabili anche alle Regioni a statuto speciale. Ma una ricognizione del genere non può non effettuarsi ad opera dei decreti legislativi di cui al comma 14, *anche prendendo in esame le disposizioni dei decreti di attuazione* degli statuti speciali, le quali pertanto rientrano (*in parte*, senza cioè poter cadere sotto la c.d. "ghi-gliottina") *nel procedimento* previsto dall'articolo 14 della legge n. 246 del 2005.

Sul quesito n. 9, le norme che, a sensi dei criteri di delega di cui alle lettere *c)*, *d)*, e *g)* avrebbero dovuto essere identificate e quindi "salvate" dai decreti legislativi, ma che non lo sono state, non mi sembrano possano senz'altro ricadere sotto l'effetto dell'abrogazione generalizzata per due motivi concorrenti, ossia: *sempre che siano considerate pacifiche queste due condizioni*:

a) che i principi e criteri direttivi siano considerati norme come tutte le altre che si saldano alle norme dei decreti delegati, una volta esercitata la delega, come si ritiene comunemente. Per tutti valga l'insegnamento autorevole, secondo il quale, mentre la *norma di delega* «pone una norma sulla produzione giuridica», i "principi" che essa deve enunciare sono, «sicuramente (...) norme che entreranno a far *parte integrante* della disciplina delle materie

*unitamente* a quelle prodotte dal decreto o dai decreti delegati» (V. Crisafulli, *op. cit.*, 96);

*b)* che l'abrogazione generalizzata non sia identificabile con l'abrogazione espressa. E non sembra possa esserlo, proprio perché "generalizzata", mentre l'abrogazione espressa richiede in positivo la *precisa individuazione* delle disposizioni abrogande. Il che significa che è necessaria l'opera dell'interprete, per stabilire se le norme, non sottratte esplicitamente dai decreti alla abrogazione generalizzata, non rientrino, invece, in quegli "insiemi", cosa che avrebbe dovuto comportare il loro mantenimento in vigore. In altri termini, ciò che non ha fatto il legislatore delegato potrebbe farlo il giudice-interprete, specialmente per ciò che concerne le disposizioni «la cui abrogazione comporterebbe lesione dei diritti costituzionali dei cittadini» (lett. *c*) e – soprattutto – potrebbe essere rilevato, in sede di giudizio di costituzionalità, dalla Corte, anche sotto il profilo della disformità dei decreti dai rispettivi principi e criteri direttivi. Sono anche queste le ragioni che consiglierebbero di qualificare esplicitamente come «ricognitivi» e non «innovativi» i decreti di cui al comma 14 dell'articolo 14 della legge n. 246 del 2005.

Opportunamente – anche se non risolutivamente – infine, per ciò che concerne il rispetto del criterio direttivo di cui alla lett. *g*), l'articolo 2, comma 1-bis, della legge n. 9 del 2009 indirizza ora l'esercizio del legislatore delegato richiedendo che il «Ministro per la semplificazione normativa (.....) verifichi la natura e le finalità dei soggetti che ricevono finanziamenti a carico del bilancio dello Stato» ai fini della più esatta individuazione delle disposizioni da "salvare" dall'abrogazione generalizzata.

Al quesito n. 10 se sia «possibile procedere con decreti legislativi di riassetto laddove non vi sia normativa anteriore al 1970 nel settore di riferimento» si può rispondere affermativamente, sempre che si consideri la disposizione di cui al comma 15 come delega "accessoria", ma "autonoma", rispetto a quella contenuta nella disposizione di cui al comma 14. Anzi, se la ragione fondamentale di tutto il complesso delle disposizioni di cui all'articolo 14 della legge n. 246 del 2005 sta – come espresso anche nella "rubrica" – nella «semplificazione della legislazione», sarebbe possibile considerare come "principale" proprio la delega di cui al comma 15, ed

"accessoria" la delega di cui al comma 14 collegata con il "taglia-leggi" (di cui al comma 16). Ed è evidente che la "semplificazione" e il "riassetto" o il riordino della legislazione per settori può prescindere dall'abrogazione generalizzata (dal c.d. "taglia-leggi") ed essere invece compiuta – più correttamente e senza incorrere in difficoltà ed equivoci – attraverso l'abrogazione espressa e puntuale delle disposizioni da eliminare. In altri termini, il Governo può attuare la delega di cui al comma 15, *senza* necessariamente ritenerla collegata inscindibilmente a quella del comma 14. Si ricordi che la delega non attuata può comportare, se mai, responsabilità politica del Governo nei confronti del Parlamento, ma *non* invalidità dei decreti parzialmente attuativi anche di una delega unitaria (*supra* § 5 *ad finem*).

Per quanto attiene al quesito n. 11, è chiaro che, fermo restando il mantenimento in vigore *ex lege* (*ex* comma 17, lett. *d*) delle «disposizioni che costituiscono adempimenti di obblighi imposti dalla normativa comunitaria e le leggi di autorizzazione a ratificare trattati internazionali», il quesito riguarda la possibilità (eventuale e futura) di sottoporre *anche* queste disposizioni al meccanismo dell'abrogazione generalizzata, sia abrogando l'esplicita esclusione di cui al comma 17, lett. *d*), sia (con nuova delega) investendo il Governo del potere di individuare quali fra queste disposizioni siano da mantenere in vigore come indispensabili e quali invece da lasciare alla mercé dell'abrogazione generalizzata che dovrebbe comunque eventualmente e presumibilmente operare in un momento successivo a quello dei «ventiquattro mesi dalla scadenza del termine di cui al comma 12». Ai sensi dell'articolo 117, primo comma, della Costituzione – per non incorrere nella sicura incostituzionalità di una siffatta abrogazione – occorrerebbe, per quanto riguarda gli obblighi imposti dalla normativa (da direttiva) comunitaria vigente, provvedere senz'altro all'immediata adozione di leggi, decreti od altri atti – anche se di contenuto diverso da quelli che sono per essere abrogati – idonei all'attuazione delle direttive comunitarie vigenti "saldandole" con le disposizioni che sono per essere abrogate dalla c.d. "ghigliottina", in modo tale da non lasciare nella discontinuità l'attuazione delle direttive medesime. Per quanto concerne poi gli obblighi derivanti dai trattati e dagli accordi internazionali, bisognerebbe distinguere tra obblighi

discendenti dai trattati la cui ratifica è stata "autorizzata" con legge munita dell' "ordine di esecuzione" ed obblighi discendenti da accordi eseguiti (ed eseguibili) in forma semplificata. Il problema si pone soltanto per i primi, poiché sia la individuazione delle disposizioni da salvare (comma 14) sia la c.d. "ghigliottina", ossia l'abrogazione generalizzata (comma 16), riguardano soltanto disposizioni «legislative» e non altre disposizioni di contenuto normativo. E non è difficile opinare che sarà il Governo a stabilire se, nell'ipotesi di trattati resi operativi ("eseguiti") nell'ordinamento in data anteriore al 1° gennaio 1970, ma la cui permanenza in vigore non sia ritenuta indispensabile, essi possano essere «denunciati» nei modi e nelle forme del diritto internazionale e pertanto indicati in un apposito elenco contenuto in un decreto legislativo che, contestualmente, *deroghi* con riferimento agli "ordini di esecuzione" relativi a codesti trattati alla disposizione di cui al comma 16. Ma, in questo ordine di idee sarebbe allora più opportuno "trasformare" la disposizione di cui al comma 17 lett. *d*) in un criterio direttivo della delega relativo alla semplificazione e al riassetto di cui all'attuale comma 15.

Infine, all'ultimo quesito sembra potersi rispondere affermativamente in analogia con la risposta data al quesito n. 10 (v. *supra*), poiché, se è «possibile procedere con decreti legislativi di riassetto laddove non vi sia normativa anteriore al 1970 nel settore di riferimento» – sempre che, come a me appare sostenibile, si ritenga la delega *ex* comma 15 distinta dalla (anche se connessa con la) delega *ex* comma 14 – è altrettanto possibile che «le disposizioni che costituiscono adempimento di obblighi imposti dalla normativa comunitaria [vigente] e le leggi di autorizzazione a ratificare trattati internazionali [*rectius* i relativi "ordini di esecuzione"] che rimangono escluse, le une e le altre, dal meccanismo "taglia-leggi" a sensi dell'attuale lett. *d*) del comma 17, formino oggetto del riassetto *ex* art. 14, comma 15. Ma preferibile sarebbe – come già detto *supra*-, proprio per consentire una adeguata e più razionale operazione di riordino, riassetto ed armonizzazione, "trasformare" la disposizione che mantiene senz'altro in vigore le su dette disposizioni e leggi (comma 17 lett. *d*) in criterio direttivo di una nuova delega che consenta l'operazione di riassetto unitamente all'espressa abrogazione delle disposizioni e leggi di cui il Governo non ritiene –

fermo restando l'adempimento degli obblighi comunitari e internazionali – più indispensabile o addirittura opportuno il mantenimento in vigore.

PASTORE. Ringrazio il professor Modugno per l'approfondita relazione e do la parola al professor Ridola.

RIDOLA. Ringrazio innanzitutto il presidente Pastore e la Commissione per l'invito a partecipare a questa audizione. Cercherò di rispondere, se non a tutti, a molti dei quesiti che mi sono stati posti. Su alcuni quesiti mi limiterò a brevi cenni per ragioni di tempo e perché sono sostanzialmente d'accordo con le soluzioni che ha prospettato il professor Modugno nell'intervento precedente.

Partirò dai quesiti di carattere più generale.

Innanzitutto il primo: se il procedimento dell'articolo 14 della legge n. 246 del 2005 possa essere utilizzato per sfoltire la legislazione successiva al 1969 ed applicato ad alcuni settori attualmente esclusi dall'abrogazione generalizzata.

Io credo che al quesito si debba rispondere affrontando la questione da angolazioni differenti.

Interpretando il quesito in senso molto stretto, mi sembra evidente che l'estensione del raggio di applicazione del procedimento "taglia-leggi" (sia nel tempo che con riferimento alle materie) non sia percorribile se non sulla base di una nuova e più ampia delega. È vero che il meccanismo di "ghigliottina", di cui ai commi 16 e 17 dell'articolo 14, è distinto dalla norma attributiva della delega al Governo prevista dal comma 14, ma in sostanza – come suggerisce lo stesso quesito – la clausola di abrogazione generalizzata si configura come l'esito (residuale) di un procedimento complessivo di semplificazione legislativa che ha il suo perno nei decreti delegati e dunque si embrica nella delega. Formulerò qualche obiezione sull'impianto complessivo di questa disciplina, che affida al Governo e ai decreti delegati governativi l'individuazione della legislazione che resta in vigore e riserva poi alla clausola parlamentare di ghigliottina l'abrogazione generalizzata, e tuttavia mi sembra che i due momenti debbano essere considerati molto strettamente collegati.

Il primo quesito pone peraltro, a mio avviso, alcune questioni di carattere più generale, che affronterò con alcune osservazioni anche di taglio comparatistico. Ricordo che il tema della semplificazione normativa è da anni al centro dell'attenzione della dottrina in Austria, in Germania e in Svizzera, e su queste esperienze tornerò fra poco con qualche indicazione più puntuale. In questi Paesi ha trovato sviluppo una peculiare disciplina, la *Gesetzgebungslehre*, la dottrina della legislazione, che ha prodotto una vasta bibliografia e opere di grande impegno teorico. Mi limito a menzionare, solo per fornire qualche indicazione, i contributi di Ossenbuhl, Schneider, Noll, Winckler, Schäffer, Hill, Karpen.

Questa letteratura riveste grande interesse, anche perché ha insistito molto su un aspetto che io credo sia decisivo nel valutare l'impianto della legge n. 246, e cioè sulla coesistenzialità della continuità e della regolarità nei procedimenti di semplificazione normativa. In tutti i trattati di dottrina della legislazione ci si imbatte in lunghe trattazioni sui vantaggi, analiticamente indicati, di quella che questa dottrina chiama la *stetige Bereinigung*, cioè sulla continuità della semplificazione. In questa letteratura – è anche questo un punto interessante – non si parla di semplificazione, ma di *Bereinigung* dell'ordinamento, più esattamente di *stetige Rechtsbereinigung*, che etimologicamente esprime il concetto del depurare in modo continuo l'ordinamento. Colleghi tedeschi e austriaci che ho interpellato hanno suggerito di tradurre questa espressione, in modo abbastanza libero, come "sistemazione", "riordino" dell'ordinamento, ma, in senso letterale, la *Rechtsbereinigung* esprime propriamente un concetto diverso. E peraltro un concetto che a me sembra più ricco di significato rispetto a quello di "semplificazione", sebbene questo abbia certamente un forte impatto sull'opinione pubblica, in quanto ritenuto più corrispondente alle domande di chiarezza e di trasparenza dell'ordinamento che sono largamente diffuse e molto sentite. Osservo peraltro che, nella nostra evoluzione legislativa, il termine "semplificazione" si addice ai procedimenti più e meglio che alle materie, e che la discussione sulla semplificazione è nata e si è sviluppata anzitutto con riferimento alla articolazione e alle dinamiche procedurali (in campo amministrativo prima e poi in quello normativo). Né credo che ciò sia stato casuale, perché è plausibile semplificare i procedimenti, ma molto



più arduo e problematico semplificare l'ordinamento dal punto di vista materiale.

Ne offre conferma, a mio avviso, la struttura stessa del procedimento "taglia-leggi", nel quale convivono, ma non si armonizzano, con una serie di conseguenze gravi che segnalerò fra poco, una fase, quella dei decreti delegati, per la quale si prescrive una peculiare attenzione a criteri di omogeneità, di coerenza, di armonizzazione sistematica, ed una fase di chiusura, di abrogazione generalizzata, che opera in modo radicale, prescindendo del tutto dai requisiti su indicati. Si delinea in tal modo un effetto di divaricazione fra le due fasi, che risulterà tanto più accentuato quanto più risulti lacunoso ed incompleto l'inventario delle disposizioni legislative statali di cui si ritiene "indispensabile", come recita la legge, la permanenza in vigore.

Sono consapevole di toccare questioni complesse, che potrò soltanto sfiorare. Sono dell'avviso, in generale, che sia arduo proporsi la semplificazione della legislazione in società complesse come le nostre, nelle quali il diritto è *law action* prima che *law in the books*, ed il processo di adeguamento si produce in modo flessibile, per stratificazioni, con l'apporto di una pluralità di operatori e di interpreti. A questo proposito, mi limito a segnalare che nei trattati tedeschi e austriaci di *Gesetzgebungslehre* si insiste molto sul rilievo che la *Bereinigung* dell'ordinamento non può che essere parziale, quali che siano i congegni attraverso i quali si realizza, perché lascia fuori – e non potrebbe essere altrimenti – sia il *Gewohnheitsrecht*, il diritto consuetudinario, che il *Richterrecht*, cioè il diritto giurisprudenziale.

Questo è un rilievo importante anche con riferimento ai quesiti 11 e 12 sulla parte comunitaria. Invero il meccanismo "taglia-leggi" incontra in questo campo, alla luce della giurisprudenza costituzionale formatasi dopo il 1984, dei limiti insuperabili, in quanto l'operatività della clausola di ghigliottina prevista dalla legge n. 246 potrà essere neutralizzata dal potere del giudice nazionale di non applicare la clausola di ghigliottina per ridare spazio alla normativa comunitaria. La "clausola di ghigliottina" non può funzionare, dunque, evidentemente, in questa materia, come elemento di chiusura di un procedimento di semplificazione normativa. Mi sembra un profilo non di poco conto, perché l'impatto del diritto comunitario

determina un quadro di interdipendenze assolutamente trasversali, le quali non sono, a mio avviso, incompatibili con operazioni di manutenzione dell'ordinamento a carattere settoriale, con ricognizioni di quel che viene mantenuto in vigore oppure abrogato, ma risultano di praticabilità molto ardua se si segue un criterio, secondo l'espressione familiare alla dottrina tedesca, *blockweise*, cioè un criterio di abrogazione generalizzata.

Qualche brevissima annotazione sui possibili correttivi. Segnalo tre punti. Il primo. Ricordo ancora che la *Gesetzgebungslehre* ha individuato due tecniche diverse per realizzare la *Bereinigung* dell'ordinamento. Quella che opera attraverso l'individuazione puntuale delle disposizioni legislative da abrogare e quella che opera, appunto *blockweise*, cioè per interi blocchi di legislazione. Segnalo, tuttavia, che negli ordinamenti che ho potuto esaminare e, in particolare nell'ordinamento tedesco sul quale tornerò fra poco, le due tecniche non sono state commiste fra di loro come nella legge n. 246, ma si sono susseguite nel tempo: la *Bereinigung* attraverso meccanismi generalizzati in un primo periodo, quando si è trattato di fare ordine nella legislazione dal 1806 al 1945, abbracciando dunque un periodo travagliatissimo della storia costituzionale tedesca. Esaurita questa fase, si è passati ad un sistema diverso di semplificazione, realizzata attraverso leggi che contengono una indicazione puntuale e periodica, per ampi settori di materie, delle parti di legislazione da abrogare.

In secondo luogo, il problema della modalità attraverso la quale realizzare la semplificazione è collegato alla questione della portata ricognitiva o costitutiva di queste operazioni di sfoltimento (rispondo così anche al quesito n. 4). L'esperienza degli ordinamenti che ho potuto considerare sembra suggerire come del tutto eccezionale, e legata a particolari contingenze storico-costituzionali (il passaggio dall'impero austro-ungarico alla Repubblica in Austria, le vicende della storia costituzionale tedesca), la via di sfoltimenti in blocco. Per altro verso, la soluzione più drastica, cioè quella di misure di sfoltimento con efficacia costitutiva, si realizza preferibilmente attraverso elenchi di indicazioni puntuali di disposizioni da abrogare.

Ancora una volta una soluzione diversa da quella che ritroviamo nell'articolo 14, comma 14. È difficile negare che agli elen-

chi di leggi da mantenere in vigore si debba riconoscere carattere costitutivo. Agli argomenti sviluppati dal professor Modugno ne aggiungerei un altro: questi elenchi sono invero il risultato di uno scrutinio di "indispensabilità" rimesso al legislatore delegato che, a mio avviso, è assai dubbio, per la sua genericità, sul piano della costituzionalità, ma è chiarissimo nella configurazione degli effetti costitutivi che ne discendono. Allora mi chiedo, concludendo su questo punto, se, al paragone con la soluzione prefigurata dalla legge n. 246 (decreti delegati costituiti da elenchi di leggi in vigore, ma presidiati dal paracadute della clausola di abrogazione generalizzata), non sia più lineare, e sicuramente meno impervia dal punto di vista costituzionale, la soluzione di uno sfoltimento operato con leggi a periodicità regolare, secondo il modello, per esempio, della legge comunitaria, e per diversi comparti che individuino, con effetti costitutivi, le disposizioni da considerare abrogate.

Passo ad un altro aspetto. Nella mia ricerca, mi sono soffermato, in particolare, sulle esperienze austriaca, svizzera e tedesca. Si tratta, come è noto, di ordinamenti federali, nei quali il problema dello sfoltimento della legislazione federale è strettamente collegato a meccanismi di sfoltimento della legislazione cantonale e della legislazione dei *Länder*, che sono molto più risalenti e molto più perfezionati. Segnalo che, in questi ordinamenti, il problema dello sfoltimento è affrontato anche attraverso l'individuazione di una serie di meccanismi di raccordo fra la *Bereinigung* federale e la *Bereinigung* del diritto dei *Länder*, affidati per lo più al Ministro della giustizia. Ritengo che le esperienze relative alla *Bereinigung* del diritto dei *Länder* austriaci e tedeschi e dei Cantoni svizzeri meritino di essere studiate con attenzione. Esse mi sono sembrate più interessanti delle soluzioni sperimentate a livello federale, sia per il modo in cui è stato perseguito l'obiettivo della continuità nello sfoltimento, sia per la grande varietà dei congegni attraverso i quali si procede alla *Bereinigung* della legislazione dei *Länder*, offerta da tali esperienze in un arco temporale molto significativo.

Ritengo che in un assetto delle fonti normative, come quello determinatosi a seguito della riforma costituzionale del 2001, il problema del coordinamento fra semplificazione della legislazione statale e di quella regionale si porrà in termini sempre più stringenti. Anche sotto questo profilo, le esperienze che ho segnalato potranno

forse offrire suggerimenti e soluzioni al fine di attivare canali di consultazione con le regioni sui procedimenti di semplificazione da esse eventualmente introdotti.

Vengo ora, molto rapidamente, a dare qualche indicazione sulle esperienze che ho considerato (rispondendo al quesito n. 2).

Quella tedesca, anzitutto, mi è sembrata molto interessante, anche per ripensare, alla luce di essa, alcuni dei quesiti che mi sono stati posti. In Germania fu varata nel 1958 una legge federale, la *Gesetz über die Sammlung des Bundesrechts*, una legge sulla raccolta del diritto federale, la quale aveva previsto il consolidamento e la sistemazione del diritto federale vigente al 31 dicembre 1963 attraverso la pubblicazione nella terza parte del *Bundesgesetzblatt*, cioè della Gazzetta Ufficiale, delle leggi e degli atti normativi esclusi dalla *Bereinigung* (§ 1). L'esclusione riguardava, fra l'altro, gli accordi internazionali, gli statuti delle corporazioni di diritto pubblico, le leggi di bilancio (§ 1(3)). La legge del 1958 introduceva pertanto una clausola di delimitazione del diritto da ritenersi vigente, e dunque escluso dalla *Bereinigung*, ciò che aveva indotto la dottrina prevalente a ritenere che quella predisposta fosse una operazione meramente ricognitiva. Si prevedeva espressamente (§2 (2)), nell'indicare i criteri che dovevano guidare la *Bereinigung*, che essa dovesse riguardare le disposizioni abrogate, quelle per le quali era scaduto un eventuale termine di validità, o che erano state sostituite da una nuova regolazione, o ancora che erano dipendenti da una disposizione non più vigente, o infine che riguardavano una fattispecie oramai superata o un rapporto giuridico ormai superato. Sebbene la dottrina abbia ritenuto questa elencazione come esplicativa di una mera ricognizione del diritto non più vigente, non va trascurato peraltro, a mio avviso, che il "sistema" delineato dalla legge federale contemplava una norma di chiusura di *Ausschlusswirkung* ("effetto di esclusione") delle disposizioni non incluse nella raccolta al 31 dicembre del 1968 (c.d. *Abschlußtag*) (§ 3(1)).

Questa normativa non è più in vigore dal 2006, in quanto una prima legge sulla *Bereinigung* del diritto federale riferita all'ambito delle competenze del Ministero federale della giustizia ha disposto l'abrogazione della *Bundesgesetz* del 1958 (§ 8) così come della successiva legge federale di fissazione dell'*Abschlußtag*, la *Gesetz über den Abschluß der Sammlung des Bundesrechts und damit zu-*

*sammenhängenden Rechts* del 28 dicembre 1968 (§ 10). La recente legge del 2006 ha dunque aperto la strada di operazioni di uno sfoltimento settoriale. La legge segue un criterio di redazione molto analitico. Si compone infatti di 210 articoli che contengono, articolo per articolo, una indicazione puntuale di disposizioni da abrogare, e fra le abrogazioni disposte ci sono anche quelle della vecchia legge sulla raccolta del diritto federale del 1958.

Passando ora a dare qualche rapido cenno informativo sulla Svizzera, il profilo che mi è sembrato più interessante riguarda le modalità della realizzazione del principio della continuità dello sfoltimento. Il legislatore confederale ha proceduto, in questa direzione, in modo graduale. Una prima legge confederale del 1948 aveva previsto una raccolta ufficiale (*eidgenössische Gesetzsammlung*), in dieci volumi, del diritto vigente nel periodo compreso fra il 1848 e il 1947. Con una nuova legge confederale del 6 ottobre 1966 (*Bundesgesetz über die Herausgabe einer neuen bereinigten Sammlung der Bundesgesetze und Verordnungen*) si è poi introdotto un meccanismo di aggiornamento annuale di questa *Sammlung* del diritto confederale vigente, meccanismo che, secondo l'interpretazione prevalente, metterebbe capo ad una *Ausschlusswirkung*, cioè ad una efficacia di esclusione di tipo costitutivo.

Mi è sembrata differente, infine, la situazione dell'Austria, dove si è proceduto non alla *Bereinigung*, ma alla ripubblicazione (*Wiederverlautbarung*) del diritto federale vigente. Questo procedimento è stato peraltro costituzionalizzato, poiché l'articolo 49-A della Costituzione austriaca attribuisce al Cancelliere federale, insieme ai Ministri competenti, l'autorizzazione a ripubblicare leggi federali con efficacia vincolante nel testo vigente attraverso l'inserimento nel *Bundesgesetzblatt*. In modo differente rispetto al modello tedesco ed a quello svizzero, i procedimenti di semplificazione normativa riservano in Austria competenze significative al Governo, sebbene l'interpretazione prevalente sottolinei la portata essenzialmente ricognitiva e non costitutiva della ripubblicazione.

Nella parte finale del mio intervento, cercherò di rispondere congiuntamente ai due quesiti (il terzo e il nono), i quali hanno sollecitato in modo particolare il mio interesse e la mia sensibilità di studioso dei diritti fondamentali. È difficile dissentire dalla premessa teorica, dalla quale muove, non senza qualche enfasi, gran

parte della copiosa letteratura sulla *Gesetzgebungslehre*, secondo la quale le operazioni di ripulitura, sistemazione e sfoltimento dell'ordinamento corrispondono ad istanze che sono radicate nei principi basilari dello Stato di diritto. Proprio muovendo da questa premessa, peraltro, mi permetto di esprimere alcune perplessità sulle soluzioni adottate dall'articolo 14, per quel che riguarda, in particolare, la parte che stabilisce la permanenza in vigore di disposizione la cui abrogazione comporterebbe lesione dei diritti costituzionali dei cittadini.

Cercherò ora di motivare rapidamente alcune ragioni di perplessità. In primo luogo, la formula richiamata dall'articolo 14 non è chiara, poiché mi sembra arduo configurare la lesione dei diritti costituzionali dei cittadini come limite all'azione del legislatore delegato. Non è chiaro, in particolare, se l'ambito sottratto all'intervento di semplificazione del legislatore delegato si riferisca al c.d. *Wesensgehalt*, al contenuto essenziale dei diritti fondamentali. Mi parrebbe questa, peraltro, una soluzione interpretativa a dir poco ardua, in particolare se riferita al legislatore delegato, anche perché il *Wesensgehalt* viene evocato (in Germania ed in Spagna, nonché secondo la lettura di parte della dottrina italiana) con riferimento a contenuti essenziali che operano come limiti del potere di revisione costituzionale. Resterebbe allora in piedi l'alternativa se la lesione dei diritti costituzionali come limite del legislatore delegato in materia di semplificazione si riferisca all'intero "ambito di disciplina", al *Regelungsgehalt*, che ogni diritto riconosciuto dalla Costituzione esprime, oppure al più circoscritto "ambito di protezione" dei diritti, il c.d. *Schutzgehalt* riferito ai puntuali limiti costituzionali dei diritti medesimi, riprendendo una distinzione familiare alla dogmatica tedesca dei *Grundrechte*. Questa seconda linea interpretativa mi sembra più convincente, perché il comma 14 fa puntuale riferimento a "lesioni" del diritto che potrebbero conseguire dall'abrogazione di corrispondenti disposti legislativi e, dunque, riprendendo un parallelismo ancora familiare alla sistemazione tedesca dei *Grundrechte*, ad *Eingriffe*, cioè ad "intrusioni", che sono perfettamente speculari all'ambito di protezione.

È un problema, questo, che segnalo e ritengo molto delicato, non solo per il rilievo teorico, ma anche per le possibili ripercussioni di ordine applicativo. Si consideri, ad esempio, il complesso

intreccio di diritti costituzionali che sta sullo sfondo al testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, il quale non risulta peraltro compreso neanche nelle clausole di esclusione (o di "salvezza") indicate dal comma 17 dell'articolo 14. Questo, a mio avviso, porrà difficili problemi dal punto di vista interpretativo.

La soluzione prescelta dalla legge n. 246 per la materia dei diritti solleva incertezze, inoltre, alla luce della ricchezza e della diversa struttura dei diritti costituzionali. La formula "lesioni" dei diritti costituzionali sembra invero "tagliata" sui diritti di libertà civile, costruiti come diritti di difesa da intrusioni ed interferenze esterne, ma è assai meno funzionale (ed anzi rischia di apparire ambigua) rispetto ai diritti politici e ai diritti sociali, la cui effettività rinvia ad apparati pubblici, a leggi necessarie per assicurarne e disciplinarne l'esercizio. Anche qui l'esperienza tedesca è di grande interesse perché, a partire dalla elaborazione dei *Grundrechte* nella Costituzione della Repubblica di Weimar, soprattutto con riguardo alle libertà economiche si è ragionato essenzialmente di "garanzie di istituto" operanti rispetto ad interi (e spesso risalenti) complessi di normazione stratificati nel tempo.

A me sembra che qui ci si trovi, in conclusione, di fronte ad una incongruenza del sistema delineato dalla legge. La formula "lesione" dei diritti costituzionali può essere intesa in senso così ampio ed avvolgente da svuotare di fatto in misura enorme la funzionalità del procedimento "taglia-leggi"; o per converso, se non utilizzata con grande cautela ed attenzione dal legislatore delegato, rischia di aprire il varco a gravi e penetranti compromissioni dei diritti costituzionali. Segnalo che nella Costituzione italiana gran parte dei diritti sono presidiati da riserve rinforzate, le quali pongono vincoli di contenuto al legislatore riducendone la discrezionalità, orientandola positivamente al perseguimento di obiettivi e fini posti dalla Costituzione. Francamente alle tecniche di garanzia dei diritti affidate a riserve rinforzate mi pare si addicano poco congegni diffusi o generalizzati di abrogazione.

Mi sono soffermato su questo punto perché sono convinto che in questa materia occorra molta cautela e, soprattutto, sia indispensabile un controllo penetrante delle selezioni operate dal legislatore delegato. Ciò perché, se nella fase di redazione dei decreti delegati dovessero verificarsi delle lacune o delle omissioni (il che, data la

vastità della materia, mi sembra inevitabile), la scialuppa di salvataggio del comma 17, che intende fare argine alla clausola di abrogazione generalizzata "a far data da", può rivelarsi assolutamente insufficiente. Il riferimento ai diritti costituzionali e alle loro possibili "lesioni da abrogazione" è infatti presente sul piano di quello che chiamerei il "livello debole" di salvaguardia del procedimento "taglia-leggi" (i principi e i criteri direttivi della delega: comma 14), ma assente al "livello forte" (quello, per intenderci, del comma 17), che individua uno "zoccolo duro" di leggi sottratte alla clausola di "ghigliottina".

PASTORE. Ringrazio il professor Ridola per gli interessanti spunti che ci ha fornito soprattutto nel campo del diritto comparato.

Do la parola al professor Benvenuti che è stato invitato, in particolare, per un problema relativo alle leggi di ratifica dei trattati internazionali. Una loro inclusione nel "taglia-leggi" comprensibilmente preoccupa il Ministero degli affari esteri per la possibile incidenza sui rapporti internazionali, perché è vero che alcuni trattati internazionali sono risalenti ad un tempo remoto, però è altrettanto vero che vi sono delle normative talmente speciali nel campo internazionale che applicare i nostri sistemi di abrogazione sembra un po' eccessivo.

Non va tuttavia trascurato che sia la normativa comunitaria che quella internazionale si traducono in norme interne ed escluderle, non tanto dall'abrogazione, quanto dal riordino, comporta indubbiamente un *deficit* di possibilità di riordino, a cui invece tende anche il "taglia-leggi".

BENVENUTI. Ringrazio il Presidente, senatore Andrea Pastore, nonché la Commissione parlamentare per la semplificazione per l'invito a questo seminario di approfondimento dedicato alla attuazione della legge 28 novembre 2005, n. 246, intitolata per l'appunto alla *Semplificazione e riassetto normativo*. Si tratta di una legge che coglie un'esigenza dell'ordinamento giuridico non solo molto sentita dalle forze politiche presenti in Parlamento, ma altresì avvertita fortemente nelle varie articolazioni del tessuto della società italiana.



Il tema a me affidato è di svolgere alcune considerazioni sulla semplificazione avendo riguardo alle norme che nell'ordinamento italiano si pongono in attuazione di ordinamenti esterni: in particolare, da un lato, il diritto internazionale e, d'altro lato, il diritto dell'Unione europea. Invero, va subito osservato che questo ambito di legislazione è al momento escluso dal meccanismo "taglia-leggi" previsto dall'articolo 14 della legge n. 246 del 2005. L'articolo 14, al comma 17 individua sette categorie di disposizioni legislative rispetto alle quali non opera il "taglia-leggi": in una di queste categorie sono comprese "d) le disposizioni che costituiscono adempimento di obblighi imposti dalla normativa comunitaria e le leggi di autorizzazione a ratificare trattati internazionali".

La ragione di siffatta esclusione con tutta probabilità si può rinvenire nella circostanza che nell'elaborazione della legge "taglia-leggi" ci si è resi conto che "le disposizioni che costituiscono adempimento di obblighi imposti dalla normativa comunitaria e le leggi di autorizzazione a ratificare i trattati internazionali", quando anche nel sistema delle fonti si collochino sotto il profilo formale a livello di "legge", adempiono però a una funzione tipica in relazione alla loro origine in un atto consensuale, l'accordo, non modificabile unilateralmente: di ciò era prudente tenere conto ponendo un'eccezione all'operatività della legge n. 246 del 2005.

Siffatta tipicità delle "disposizioni che costituiscono adempimento di obblighi imposti dalla normativa comunitaria" e delle "leggi di autorizzazione a ratificare trattati internazionali" oggi trova un'esplicitazione evidentissima nel testo dell'articolo 117, primo comma, della Costituzione, così come formulato dall'articolo 3 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3: "La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali". La Corte costituzionale, nell'esprimersi sulla portata dell'articolo 117, primo comma, della Costituzione, come è noto, ha riconosciuto che le leggi di esecuzione di trattati internazionali assumono la posizione di norme interposte: in altri termini, se da un lato le leggi di esecuzione dei trattati internazionali devono risultare conformi alla Costituzione, pena la loro illegittimità costituzionale, da altro lato queste stesse leggi di esecuzione debbono ritenersi prevalenti sulla legislazione ordinaria,

cosicché l'ipotetico contrasto di questa legislazione ordinaria con le leggi di esecuzione di trattati sarebbe costituzionalmente illegittimo per violazione dell'articolo 117, primo comma della Costituzione.

Quanto, poi, ai trattati comunitari (che all'origine e nelle loro modifiche successive sono stati eseguiti con legge nell'ordinamento italiano) e alle disposizioni che costituiscono adempimento di obblighi imposti dalla normativa comunitaria, già da lunga data la Corte costituzionale ne ha riconosciuto una tutela rafforzata all'interno del nostro ordinamento, in virtù di una lettura del tutto consolidata in tal senso dell'articolo 11 della Costituzione (ciò, dunque, anche a prescindere dalla presenza attuale dell'articolo 117, primo comma della Costituzione).

A proposito di quanto ora detto, in merito al rilievo che alle leggi di esecuzione dei trattati internazionali è assicurato dalla novella del 2001 che ha condotto alla vigente formula dell'articolo 117, primo comma, della Costituzione, va osservato che anche in precedenza, le leggi di esecuzione dei trattati internazionali trovavano, concretamente, nell'ordinamento nazionale una tutela maggiore. Innanzitutto perché, a prescindere dall'articolo 117, fin dalle origini sono presenti nella Costituzione altre disposizioni che rafforzano il ruolo delle leggi di esecuzione di alcune categorie di trattati. Si pensi all'articolo 10, secondo comma, della Costituzione che dispone che "la condizione giuridica dello straniero è regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali", o all'articolo 7 della Costituzione laddove richiama i Patti Lateranensi ai fini della regolamentazione dei rapporti fra lo Stato e la Chiesa cattolica.

Ma, oltre a quanto ora osservato, occorre tener conto di un ulteriore atteggiamento dell'ordinamento italiano nel suo complesso, o forse potremmo dire della giurisprudenza italiana. Mi riferisco a quell'approccio volto a utilizzare, a livello di applicazione concreta della legislazione nazionale, tecniche di interpretazione volte a salvaguardare quanto più possibile le leggi di esecuzione dei trattati rispetto ad altri atti aventi forza di legge. Si ricorre, così, al principio di specialità, al principio della funzione particolare che caratterizza le leggi di esecuzione dei trattati rispetto ad altri atti di legislazione, al principio per il quale nell'interpretazione di una norma di legge occorre fare il possibile per trovare quella in-

interpretazione cui consegua una condotta dello Stato che non sia contraria a obblighi internazionali, così da evitare che ne derivi una responsabilità nei confronti degli Stati controparte. Se formuliamo questo ultimo rilievo in termini diversi, potrebbe dirsi che una volta che l'Italia abbia ratificato e dato esecuzione al trattato, la normativa (interna) che ne discende non è più nella sola disponibilità dello Stato, poiché è condizionata – almeno sotto il profilo politico – dalle relazioni che lo vincolano con gli altri Stati.

Le osservazioni sopra esposte possono individuare la *ratio* che ha giustificato l'esclusione delle "disposizioni che costituiscono adempimento di obblighi imposti dalla normativa comunitaria" e delle "leggi di autorizzazione a ratificare trattati internazionali" dal meccanismo "taglia-leggi". E tuttavia dei dubbi sulla opportunità di questa esclusione non mancano, tanto che nel disegno di legge collegato alla manovra finanziaria quale si è andato definendo nel corso di quest'anno, si è ipotizzata una marcia indietro al riguardo. Il disegno di legge di iniziativa governativa n. 1082 approvato dal Senato, con modificazioni, il 4 marzo 2009, riscrive l'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246. Da un lato, dal comma 17 viene espunta l'eccezione "le disposizioni che costituiscono adempimento di obblighi imposti dalla normativa comunitaria e le leggi di autorizzazione a ratificare trattati internazionali". Al tempo stesso l'articolo 14, comma 14, contempla che il Governo è delegato ad adottare decreti legislativi che individuano le disposizioni legislative statali, pubblicate anteriormente al 1° gennaio 1970, anche se modificate con provvedimenti successivi, delle quali si ritiene indispensabile la permanenza in vigore, secondo principi e criteri direttivi tra i quali rientra la "h) identificazione delle disposizioni: ... 2) che costituiscono adempimento di obblighi imposti dalla normativa comunitaria o occorrenti per la ratifica e l'esecuzione di trattati internazionali in vigore".

La mancata identificazione delle disposizioni "che costituiscono adempimento di obblighi imposti dalla normativa comunitaria o occorrenti per la ratifica e l'esecuzione di trattati internazionali in vigore" comporta la loro esclusione dai decreti legislativi previsti dallo stesso articolo 14, con la conseguenza di doversi ritenere siffatte disposizioni abrogate. In altri termini, con il disegno di legge n. 1082, anche la legislazione nazionale di adempimento della

normativa comunitaria nonché quella di esecuzione dei trattati è sottoposta a pieno titolo al metodo "ghigliottina" previsto dalla legge "taglia-leggi".

Quale potrebbe essere il motivo di questa incertezza, se non di ripensamento del legislatore? Probabilmente ci si è resi conto che l'esclusione dal meccanismo del "taglia-leggi" contemplato dal comma 14 dell'articolo 14 della legge n. 246 del 2005 delle "disposizioni che costituiscono adempimento di obblighi imposti dalla normativa comunitaria e le leggi di autorizzazione a ratificare trattati internazionali" comporta l'esclusione dall'operazione "*Semplificazione della legislazione*" di una fetta enorme della legislazione italiana con conseguente pronunciato ridimensionamento della operatività del "taglia-leggi". Siffatta ampia esclusione è la conseguenza del processo sempre più pervasivo di "comunitarizzazione" e "internazionalizzazione" della vita sociale nazionale e parallelamente del processo sempre più pervasivo di "comunitarizzazione" e "internazionalizzazione" dell'ordinamento giuridico nazionale. In altri termini, può ben dirsi che non c'è più settore dell'ordinamento nazionale che non sia intriso – in certi casi in modo assolutamente decisivo come accade per certe materie oggetto di disciplina comunitaria – da norme che sono attuazione di obblighi comunitari e internazionali".

È ragionevole il ripensamento che porterebbe ad ampliare l'operatività del meccanismo "taglia-leggi" a settori dove sono presenti obblighi di origine comunitaria e internazionale? Fino a qual punto vale la pena estendere l'operatività del meccanismo? Quali metodologie e accortezze utilizzare nel condurre l'operazione di "semplificazione"?

Invero, sotto un profilo puramente astratto non può escludersi che si possa estendere l'operatività del meccanismo "taglia-leggi" nel senso indicato. Al tempo stesso occorre però una piena consapevolezza dell'operazione che viene intrapresa, occorre valutare l'uso della metodologia appropriata, nonché l'adozione di accortezze particolari nel procedervi. Ci si può domandare anche se non si possano piuttosto utilizzare tecniche di semplificazione alternative (direi meno invasive). È quanto ora cercherò di fare avendo riguardo essenzialmente alle leggi di esecuzione dei trattati.

Nel muovere in questa riflessione un primo punto sembra assodato: il procedimento di semplificazione delle leggi di esecuzione dei trattati in qualche misura appare più complesso rispetto a quanto si può immaginare accada per la normale legislazione che non coinvolge entità ulteriori rispetto allo Stato italiano. E questo non solo perché la normativa connessa a obblighi contenuti in trattati internazionali ha un particolare *status*, ai sensi della nostra Costituzione, ma anche perché lo *status* speciale di questa normativa si riconnette al fatto che gli accordi che l'Italia ha stipulato la impegnano con altri Stati, o con altri soggetti dell'ordinamento internazionale (si pensi anche alle organizzazioni internazionali intergovernative): ne segue che la posizione di queste entità ulteriori non deve essere trascurata da azioni unilaterali del solo Stato italiano.

Quando si parla di legislazione interna connessa all'operare dei trattati internazionali di cui l'Italia sia parte, ritengo però che bisogna fare alcune precisazioni, perché il linguaggio che troviamo nell'articolo 14, comma 17, della legge n. 246 del 2005, appare un poco approssimato con l'uso della espressione "leggi di autorizzazione a ratificare i trattati internazionali". Invero, questa espressione è divenuta abbastanza frequente nella legislazione italiana per indicare non già soltanto la legge di autorizzazione alla ratifica, bensì anche la legge/ordine di esecuzione degli accordi internazionali.

Invero, la legge di autorizzazione alla ratifica di trattati, cui si richiamano gli articoli 80 e 87 della Costituzione italiana, costituisce non già una legge di carattere sostanziale, o di contenuto materiale che dir si voglia. Trattasi bensì di una legge in senso formale/strumentale che opera nei rapporti inter-istituzionali (la legge del Parlamento permette al Capo dello Stato di procedere all'atto di ratifica) in funzione della realizzazione di un equilibrio fra i poteri dello Stato. Di conseguenza, non vi è logica di alcun tipo che possa giustificare la compressione nella operatività del meccanismo "taglia-leggi" delle leggi parlamentari di autorizzazione alla ratifica dei trattati da parte del Presidente della Repubblica. Ritengo allora che piuttosto l'idea del legislatore nell'elaborare la legge n. 246 del 2005 fosse quella di richiamarsi alla legge/ordine di esecuzione dei trattati.

Ed invero, il discorso si pone diversamente avendo riguardo all'atto tipico con il quale in Italia si è soliti dare esecuzione ai trat-

tati, e cioè l'ordine di esecuzione che, secondo la tecnica legislativa italiana, per lo più si accompagna alla legge di autorizzazione alla ratifica, nello stesso atto legislativo. In altri termini, nella prassi italiana il Parlamento emana un atto di legislazione "doppio" che contiene al tempo stesso (1) la legge di autorizzazione alla ratifica e (2) l'ordine di esecuzione. Quest'ultimo atto di legislazione, avente contenuto materiale, è adottato anticipatamente rispetto all'entrata in vigore del trattato, ma è condizionato quanto alla sua operatività all'effettiva entrata in vigore del trattato (se mai questo verrà effettivamente poi ratificato e se si saranno realizzate tutte quelle condizioni ulteriori necessarie per la sua entrata in vigore sul piano dei rapporti internazionali).

Nel ragionare sull'applicazione del meccanismo "taglia-leggi" alle leggi/ordine di esecuzione dei trattati, occorre tener presente quale sia la caratteristica funzionale dell'ordine di esecuzione. La legge di esecuzione modifica l'ordinamento nazionale non già attraverso una riformulazione interna delle disposizioni del trattato, ma in virtù di un mero "rinvio" alla fonte normativa internazionale. Il trattato è riportato in allegato all'ordine di esecuzione e spetta all'operatore giuridico (giudice, amministratore, persona privata) sul presupposto che il trattato sia entrato in vigore e finché resti in vigore, procedere a ricostruire, attraverso le tecniche dell'interpretazione, le modifiche che devono intendersi intervenute nella legislazione nazionale per potere dare appunto esecuzione al trattato. La caratteristica più appariscente dell'ordine di esecuzione è proprio quella di creare una connessione diretta e continua tra vigenza del trattato sul piano internazionale e ordinamento interno. La normativa nazionale in virtù dell'ordine di esecuzione vive in simbiosi con le vicende del trattato sul piano internazionale: la sua entrata in vigore è condizionata all'entrata in vigore del trattato sul piano dei rapporti internazionali, la sua efficacia si sospende in caso di sospensione del trattato internazionale, essa si estingue automaticamente all'estinguersi del trattato sul piano dei rapporti internazionali.

Lo stabilire con atti aventi forza di legge (decreti legislativi) se un ordine di esecuzione di un trattato sia in vigore o meno appare incongruente rispetto alla caratteristica funzionale dell'ordine di esecuzione stesso: appare come un qualche cosa che va contro la

sistematica dell'adattamento ai trattati internazionali tramite rinvio che rappresenta una tradizione di tecnica legislativa del tutto consolidata dell'ordinamento italiano. Insomma, il meccanismo "ghigliottina" della legge n. 246 del 2005 metterebbe in crisi il tradizionale sistema italiano di adattamento normativo ai trattati internazionali con il rischio niente affatto irrealistico che l'inserimento o mancato inserimento di una legge di esecuzione di un trattato nel decreto legislativo obbligherebbe – in modo sistematico – l'operatore giuridico a ritenere vigente la normativa interna di esecuzione di un trattato che eventualmente sul piano internazionale non è più vigente o viceversa di "tagliare" per legge l'ordine di esecuzione di un trattato che invece è vigente. I pericoli che ne possono derivare per la conformità dei rapporti fra ordinamento italiano e ordinamento internazionale sono evidenti e non potrebbero essere superati attraverso il riconoscimento di una valenza ricognitiva, piuttosto che normativa ai decreti legislativi di cui all'art. 14, comma 4.

A prescindere dall'incongruenza "di sistema" sopra rilevata, occorre poi anche osservare che lo stabilire se un ordine di esecuzione sia in vigore o meno presuppone che a monte sia stato verificato se il trattato cui l'ordine di esecuzione si riferisce sia in vigore o meno. Si rende quindi necessaria anzitutto un'accurata verifica preliminare, non già della cessazione delle norme interne, bensì della cessazione delle norme internazionali per una delle varie cause di estinzione dei trattati che il diritto internazionale generale rende rilevanti. Certamente questa valutazione è fatta dagli organi dello Stato, ma si muove secondo prassi procedurali (quando anche non sempre obbligatorie per lo Stato) consistenti molto spesso nella previa notifica (da parte del Ministro degli esteri/MAE) alle controparti al trattato dell'avvenuta estinzione dello stesso, cui segue l'accettazione o la mancata obiezione da parte delle stesse controparti. Una simile procedura è frequentemente in uso anche quando ci troviamo di fronte alle situazioni più semplici di estinzione di un trattato quali la presenza di un termine o di una condizione espressa (insomma, è necessario che le parti del trattato condividano un atto sia pur esso di mera ricognizione). Quando poi la causa di estinzione abbia profili di maggiore complessità, come nell'ipotesi di estinzione dell'accordo a seguito della supposta violazione della controparte, o a causa dell'operare del principio del "mutamento

fondamentale delle circostanze", il discorso diventa ancora più complicato. La denuncia del trattato necessita allora di una volontà positiva dello Stato e a tal fine, occorre una scelta politica dello Stato che si mette in relazione con gli altri Stati. Tempi e modi di manifestazione di questa volontà politica dello Stato hanno una flessibilità tale in vista di un accertamento dell'abrogazione condiviso dalle parti dell'accordo (si veda la Parte V, Sez. 4 della Convenzione di Vienna sul diritto dei Trattati del 1969, di cui l'Italia è parte), da non potere essere condizionati da tempistiche e procedure di una legge "taglia-leggi" (comunicazione al Governo entro 24 mesi delle leggi di esecuzione dei trattati non più in vigore).

Quanto poi alla valutazione in merito all'estinzione di accordi, non trattasi di operazione puramente meccanica. Così, bisogna rendersi conto che ve ne sono vari, magari anche molto risalenti nel tempo (addirittura risalenti alla Sardegna e passati per continuità/successione in capo allo Stato italiano) che sotto un certo profilo hanno esaurito la loro funzionalità nel senso che, in riferimento ad essi, non si può immaginare che si possano creare situazioni giuridiche soggettive nuove. Però, nello stesso tempo, questi trattati giustificano la persistenza di situazioni giuridiche vigenti e le regolano, così come si sono costituite in quel determinato arco temporale, e quindi devono essere considerati tuttora in vigore.

Porto un esempio, che riguarda un trattato risalente nel tempo tanto da essere stato escluso dal "cantiere della semplificazione" che ha quale proprio oggetto la legislazione italiana dal 1861 in poi. Però occorre considerare che nell'ordinamento giuridico italiano *post* 1861 hanno operato o operano tuttora anche normative precedenti di origine internazionale (per quanto ora interessa) o in virtù di successione (se si ritiene che il regno d'Italia sia succeduto al regno di Sardegna), o per continuità (se si ritiene che tra il regno di Sardegna e regno d'Italia si sia realizzato un fenomeno di continuità, e dunque un solo cambio di denominazione dello Stato). Si pensi in particolare al trattato di Torino del 24 marzo 1860 con il quale la contea di Nizza e la Savoia sono state cedute dal Regno di Sardegna alla Francia in cambio del suo sostegno alla seconda guerra di indipendenza contro l'Austria del 1859. Si può dire che questo trattato sia estinto? Non può assolutamente sostenersi siffatta tesi, perché per qualunque controversia che ci fosse un domani tra



Italia e Francia a proposito del confine corrente su quei territori, il diritto applicabile è da rinvenire in quel trattato di Torino del 1860. È una soluzione questa che può essere generalizzabile per i trattati localizzati; ma che può immaginarsi anche per trattati aventi altra tipologia di efficacia.

A seguito di queste osservazioni ritengo di potere dire che il meccanismo del "taglia-leggi", se applicato all'ordine di esecuzione dei trattati presenta dei limiti anzitutto perché rischia di mettere in crisi il sistema stesso della "tecnica di rinvio" propria dell'ordine di esecuzione, che vuole che sia l'interprete e non il legislatore a decidere della vigenza o meno del trattato e con ciò dell'operatività o meno dell'ordine di esecuzione. In secondo luogo il fare operare il meccanismo "taglia-leggi" presuppone la messa in opera di un esercizio complesso nel quale bisogna esaminare trattato per trattato verificandone il vigore anche con le controparti per decidere con legge se un trattato è in vigore o meno. Ma a questo punto sorge anche la domanda che può essere essenziale: ma come è possibile con atto di legislazione interna decidere della vigenza di un atto normativo, l'accordo, i cui presupposti di validità dipendono da un ordinamento giuridico, quello internazionale, diverso da quello italiano?

Tutto sommato mi sembra che sia difficile perseguire la strada della legge "taglia-leggi" per decidere della vigenza dell'ordine di esecuzione (che più propriamente significa decidere normativamente a livello nazionale sulla vigenza o meno di un atto internazionale – il trattato –, che dipende per la sua effettiva vigenza da altro ordinamento giuridico, quello internazionale). Mi sembra invece più opportuno seguire una strada più leggera e meno invasiva per creare a favore degli operatori giuridici certezza/semplificazione sotto il profilo della vigenza dei trattati internazionali nell'ordinamento interno.

Invero questa strada già esiste ed è operante: si tratta dell'archivio informatico in funzione presso il Ministero degli affari esteri che già contribuisce alla certezza quanto alla vigenza dei trattati internazionali e quindi alla correlata vigenza delle leggi/ordine di esecuzione dei trattati stessi. L'Ufficio trattati, all'interno del Servizio del contenzioso diplomatico, provvede all'aggiornamento delle vicende dei trattati attraverso due archivi informatici, l'uno per i trat-

tati bilaterali e l'altro per i trattati multilaterali, disponibili a chi voglia e comunque agli operatori istituzionali. Il *database* dei trattati bilaterali è di gestione relativamente semplice perché ogni trattato ha sempre il suo punto di riferimento solo in un altro Stato quindi è molto più facile in questi casi definirne la vigenza. Il secondo archivio, quello per i trattati multilaterali, è forse di gestione un poco più complessa perché l'adesione degli Stati a un trattato multilaterale passa attraverso un depositario, tuttavia non è difficile, anche in questo caso, conoscere se un trattato è in vigore per l'Italia, nei confronti di quali Stati e con quali eventuali riserve operanti, e se dunque è vigente la relativa legge/ordine di esecuzione. Il *database* del MAE possiede un livello di precisione che ritengo si possa considerare alto, ma naturalmente tutto può essere sempre migliorato così da offrire all'operatore giuridico, all'interprete, un sussidio ancora più importante di quello già messo a disposizione.

Vi è poi una terza tipologia di legislazione interna connessa ai trattati internazionali che è rappresentata da quelle leggi di attuazione che sono comunque necessarie, a prescindere anche dal fatto che sia stato emanato l'ordine di esecuzione. Si tratta di disposizioni di legislazione ordinaria delle quali non viene dato conto nel *database* del Ministero degli affari esteri.

Queste leggi di attuazione si pongono spesso come necessarie, poiché l'accordo può risultare in quanto tale "*not self-executing*" (come si usa dire). In altri termini, l'accordo non contiene l'indicazione di tutti gli elementi normativi necessari per potere essere applicato nell'ordinamento interno italiano e pertanto occorre provvedere in modo più o meno esteso alla adozione di una legislazione interna "di supporto" che permetta allo Stato di essere adempiente sul piano delle relazioni internazionali. In questo caso, però, la legislazione interna non è più legata in modo strutturale e funzionale al trattato, così come lo è la legge/ordine di esecuzione del trattato stesso. Ed allora la valutazione acquisisce caratteristiche di nuova complessità.

Anzitutto si possono immaginare situazioni nelle quali le norme di legislazione ordinaria che danno esecuzione al trattato sono talmente connesse al trattato stesso che nell'ipotesi in cui questo si estingua esse stesse perdono la causa essenziale del loro es-

sere e dunque debbono considerarsi non più operanti se non estinte e dunque da "tagliare".

Le disposizioni interne di attuazione in via di legislazione ordinaria dei trattati non necessariamente, però, in mancanza di disposizioni espresse, seguono le sorti del trattato sul piano internazionale. Quindi, ammesso pure che il trattato si sia estinto sul piano internazionale, la legge di attuazione con procedimento c.d. ordinario (piuttosto che con il semplice procedimento di rinvio dell'ordine di esecuzione) non viene per ciò stesso meno; ciò per la ragione che la volontà normativa interna del legislatore italiano può essere stata quella di introdurre disposizioni legislative interne che egli ritiene debbano operare indipendentemente dalla persistente vigenza del trattato. In altri termini, può accadere che la legislazione interna si esprima anche in una dimensione di scelta unilaterale, a prescindere da quelli che possono essere gli obblighi assunti nei confronti di altri Stati. Quindi, anche nel caso in cui il MAE verifichi, seguendo le necessarie procedure, che un trattato non è più in vigore, una serie di normative interne di attuazione del trattato potrebbero permanere comunque in vigore come scelta unilaterale, per quanto non più dovute sotto il profilo della esigenza di onorare gli impegni assunti con altri Stati.

Pertanto, è chiaro che, se il trattato è in vigore, non è possibile abolire l'ulteriore normativa ordinaria di attuazione perché ciò metterebbe in crisi l'adempimento degli obblighi del trattato; però, se viene meno il trattato, è possibile che la legislazione interna resti ciononostante operante come scelta legislativa unilaterale. Facciamo un'ipotesi: la Convenzione del Consiglio d'Europa n. 108 del 1981 sulla protezione delle persone rispetto al trattamento automatizzato dei dati di carattere personale (in vigore, per l'Italia dal 1997). Se la Convenzione dovesse ipoteticamente venire meno, non viene meno necessariamente la normativa interna di attuazione che si è affiancata all'ordine di esecuzione, perché questa normativa può essere considerata scelta normativa italiana (oltretutto di attuazione di valori costituzionali) a prescindere dalla presenza o meno a monte di obblighi internazionali contenuti in trattati.

Tutto questo comporta uno studio, un approfondimento, per cui ci si può domandare se la soluzione più adeguata sia quella della "ghigliottina", perché i rischi sono troppo grossi sotto l'a-

spetto del rispetto da parte dell'Italia dei suoi obblighi internazionali. Potrebbe sembrare più opportuna un'operazione di carattere diverso che faccia il punto sulla legislazione in un determinato settore (a questo riguardo appare quanto mai necessario un raccordo tra amministrazioni, in maniera da verificare l'applicazione della legislazione, che si espande per tutto l'ordinamento, nelle varie amministrazioni, nei vari Ministeri, nella Presidenza del Consiglio, eccetera) per procedere al suo riordino e realizzare nel contempo una semplificazione: semplificazione e riordino, probabilmente, devono essere concepiti come due facce della stessa operazione.

Un'ultima osservazione sul riassetto della normativa. Il riassetto, per l'ordine di esecuzione dei trattati internazionali, non si pone perché i trattati sono per definizione atti "sparsi". Non esiste un sistema dei trattati, ma è l'interprete che li mette a sistema. Quindi non è possibile neppure effettuare un riassetto degli ordini di esecuzione perché ogni ordine di esecuzione è legato a quel singolo trattato.

Può essere invece realizzata una migliore messa a sistema delle leggi ordinarie di attuazione dei trattati internazionali in determinati settori. Ci sono settori di legislazione italiana che aspettano il riassetto della disciplina in relazione agli sviluppi di importanti trattati che l'Italia ha ratificato e per i quali ha altresì emanato l'ordine di esecuzione. Si pensi alle convenzioni di diritto internazionale umanitario: le Convenzioni di Ginevra del 1949, i Protocolli Aggiuntivi del 1977 ecc. Qui si tratta di riordinare organicamente leggi importanti, quali la legge di guerra e di neutralità, il codice penale militare di guerra, che in realtà prendono moltissimo dai trattati internazionali e vanno dunque riviste per riassetti e aggiornamento.

Una considerazione finale forse fuori tema: è certo giusto, forse anche un po' di moda, parlare di "taglia-leggi", ma stiamo anche attenti al fatto che siamo debitori di leggi: ad esempio ci sono trattati internazionali per i quali l'Italia ha provveduto alla ratifica e all'ordine di esecuzione, ma rispetto ai quali poi non si è curata affatto di dare attuazione con la ulteriore, indispensabile legislazione interna. La prima cosa che mi viene in mente è la mancanza di leggi di attuazione dello Statuto della Corte penale internazionale: il nostro Stato va orgoglioso del fatto di aver ospitato una conferenza a Roma e di essere stato il quarto Stato a ratificare lo Statuto,

a dare l'ordine di esecuzione. Ma poi non ha dato allo Statuto di Roma esecuzione dettagliata, ciò che invece è necessario in un campo come quello penale. Quindi, ben venga la semplificazione delle leggi, però ricordiamoci anche che c'è qualche legge che da troppo tempo aspetta di essere fatta.

## **ALLEGATI**



## QUESITI

1. *De iure condendo*, il procedimento cosiddetto «taglia-leggi», disciplinato dall'articolo 14 della legge n. 246 del 2005 e successive modificazioni, potrebbe essere utilizzato anche per la legislazione successiva al 1969 e applicato ad alcuni dei settori attualmente esclusi dall'abrogazione generalizzata di norme, ai sensi del comma 17 del medesimo articolo 14? Eventualmente con quali correttivi?

2. Quali altri strumenti o interventi, mutuati anche da esperienze realizzate in sede comunitaria e in altri Paesi, potrebbero assicurare la cosiddetta «manutenzione» dell'ordinamento giuridico (redazione di testi unici o codici di settore, ricorso al cosiddetto «consolidamento», introduzione di clausole di scadenza della legislazione quali le «*sunset clauses*»...)?

3. Dal procedimento «taglia-leggi» sono escluse, *ex* articolo 14, comma 17, della citata legge n. 246 alcune materie. La delimitazione di tali materie può alimentare incertezza normativa o applicativa? In caso affermativo, quali soluzioni potrebbero configurarsi?

4. I decreti legislativi di cui all'articolo 14, comma 14, hanno valenza normativa o ricognitiva?

5. Nell'ambito del procedimento «taglia-leggi», ove si ritenga di mantenere in vigore le disposizioni recate da un decreto-legge, sarebbe sufficiente sottrarre all'abrogazione la sola legge di conversione o dovrebbe essere mantenuto in vigore anche il decreto-legge da questa convertito?

6. Quali sarebbero gli effetti dell'abrogazione, secondo il procedimento «taglia-leggi», di una disposizione oggetto di un rinvio,



fisso o mobile, da parte di altra disposizione non oggetto di abrogazione generalizzata?

7. Del pari quali sarebbero gli effetti di una abrogazione, secondo il procedimento «taglia-leggi», di disposizioni che si limitano a «novellare» altre disposizioni non soggette ad abrogazione?

8. E' da considerarsi pacifico che i decreti legislativi contenenti norme di attuazione degli Statuti delle Regioni a statuto speciale sono sottratti al procedimento «taglia-leggi»?

9. Eventuali norme rientranti negli ambiti relativi ai criteri di delega di cui alle lett. *c)*, *d)* e *g)* del comma 14 dell'articolo 14, che non siano identificate nei decreti legislativi di «salvezza», previsti nel medesimo comma, ricadono sotto l'effetto «ghigliottina» dell'abrogazione generalizzata?

10. È possibile procedere con decreti legislativi di riassetto laddove non vi sia normativa anteriore al 1970 nel settore di riferimento?

11. Quali problemi comporterebbe, *de iure condendo*, l'inclusione delle disposizioni che costituiscono adempimento di obblighi imposti dalla normativa comunitaria e delle leggi di autorizzazione a ratificare trattati internazionali nel meccanismo «taglia-leggi»?

12. Le disposizioni che costituiscono adempimento di obblighi imposti dalla normativa comunitaria e le leggi di autorizzazione a ratificare trattati internazionali, pur rimanendo escluse dal meccanismo «taglia-leggi», potrebbero formare oggetto di riassetto *ex* articolo 14, comma 15?

LEGGE 28 NOVEMBRE 2005, N. 246<sup>1</sup>

**«Semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005»**

pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 280 del 1° dicembre 2005

... *Omissis* ...

Art. 14.

*(Semplificazione della legislazione)*

1. L'analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR) consiste nella valutazione preventiva degli effetti di ipotesi di intervento normativo ricadenti sulle attività dei cittadini e delle imprese e sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni, mediante comparazione di opzioni alternative.

2. L'AIR costituisce un supporto alle decisioni dell'organo politico di vertice dell'amministrazione in ordine all'opportunità dell'intervento normativo.

3. L'elaborazione degli schemi di atti normativi del Governo è sottoposta all'AIR, salvo i casi di esclusione previsti dai decreti di cui al comma 5 e i casi di esenzione di cui al comma 8.

4. La verifica dell'impatto della regolamentazione (VIR) consiste nella valutazione, anche periodica, del raggiungimento delle finalità e nella stima dei costi e degli effetti prodotti da atti normativi sulle attività dei cittadini e delle imprese e sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni. La VIR è applicata dopo il primo biennio dalla data di entrata in vigore della

---

<sup>1</sup> Si riproduce l'articolo 14 della legge n. 246 del 2005 nel testo vigente al momento dello svolgimento del Seminario. Si segnala che, successivamente è stata approvata la legge 18 giugno 2009, n. 69 che, all'articolo 4, comma 1, novella l'articolo 14 in più punti introducendo modifiche soprattutto riguardo la scansione del procedimento di abrogazione generalizzata.

legge oggetto di valutazione. Successivamente essa è effettuata periodicamente a scadenze biennali.

5. Con decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, adottati ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, sono definiti entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge:

a) i criteri generali e le procedure dell'AIR, compresa la fase della consultazione;

b) le tipologie sostanziali, i casi e le modalità di esclusione dell'AIR;

c) i criteri generali e le procedure, nonchè l'individuazione dei casi di effettuazione della VIR;

d) i criteri ed i contenuti generali della relazione al Parlamento di cui al comma 10.

6. I metodi di analisi e i modelli di AIR, nonchè i metodi relativi alla VIR, sono adottati con direttive del Presidente del Consiglio dei ministri e sono sottoposti a revisione, con cadenza non superiore al triennio.

7. L'amministrazione competente a presentare l'iniziativa normativa provvede all'AIR e comunica al Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi (DAGL) della Presidenza del Consiglio dei ministri i risultati dell'AIR.

8. Il DAGL assicura il coordinamento delle amministrazioni in materia di AIR e di VIR. Il DAGL, su motivata richiesta dell'amministrazione interessata, può consentire l'eventuale esenzione dall'AIR.

9. Le amministrazioni, nell'ambito della propria autonomia organizzativa e senza oneri aggiuntivi, individuano l'ufficio responsabile del coordinamento delle attività connesse all'effettuazione dell'AIR e della VIR di rispettiva competenza. Nel caso non sia possibile impiegare risorse interne o di altri soggetti pubblici, le amministrazioni possono avvalersi di esperti o di società di ricerca specializzate, nel rispetto della normativa vigente e, comunque, nei limiti delle disponibilità finanziarie.

10. Entro il 31 marzo di ogni anno, le amministrazioni comunicano al DAGL i dati e gli elementi informativi necessari per la presentazione al Parlamento, entro il 30 aprile, della relazione an-

nuale del Presidente del Consiglio dei ministri sullo stato di applicazione dell'AIR.

11. È abrogato l'articolo 5, comma 1, della legge 8 marzo 1999, n. 50.

12. Al fine di procedere all'attività di riordino normativo prevista dalla legislazione vigente, il Governo, avvalendosi dei risultati dell'attività di cui all'articolo 107 della legge 23 dicembre 2000, n. 388, entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, individua le disposizioni legislative statali vigenti, evidenziando le incongruenze e le antinomie normative relative ai diversi settori legislativi, e trasmette al Parlamento una relazione finale.

13. Le somme non utilizzate relative all'anno 2005 del fondo destinato al finanziamento di iniziative volte a promuovere l'informatizzazione e la classificazione della normativa vigente, di cui all'articolo 107 della legge 23 dicembre 2000, n. 388, possono essere versate all'entrata del bilancio dello Stato, per essere successivamente riassegnate alle pertinenti unità previsionali di base dello stato di previsione del Ministero della giustizia, al fine di finanziare i progetti approvati dal Comitato guida, costituito con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 24 gennaio 2003, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 35 del 12 febbraio 2003.

14. Entro ventiquattro mesi dalla scadenza del termine di cui al comma 12, il Governo è delegato ad adottare, con le modalità di cui all'articolo 20 della legge 15 marzo 1997, n. 59, e successive modificazioni, decreti legislativi che individuano le disposizioni legislative statali, pubblicate anteriormente al 1° gennaio 1970, anche se modificate con provvedimenti successivi, delle quali si ritiene indispensabile la permanenza in vigore, nel rispetto dell'articolo 1, comma 2, della legge 5 giugno 2003, n. 131, e secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

a) esclusione delle disposizioni oggetto di abrogazione tacita o implicita;

b) esclusione delle disposizioni che abbiano esaurito o siano prive di effettivo contenuto normativo o siano comunque obsolete;

c) identificazione delle disposizioni la cui abrogazione comporterebbe lesione dei diritti costituzionali dei cittadini;

*d)* identificazione delle disposizioni indispensabili per la regolamentazione di ciascun settore, anche utilizzando a tal fine le procedure di analisi e verifica dell'impatto della regolazione;

*e)* organizzazione delle disposizioni da mantenere in vigore per settori omogenei o per materie, secondo il contenuto precettivo di ciascuna di esse;

*f)* garanzia della coerenza giuridica, logica e sistematica della normativa;

*g)* identificazione delle disposizioni la cui abrogazione comporterebbe effetti anche indiretti sulla finanza pubblica.

15. I decreti legislativi di cui al comma 14 provvedono altresì alla semplificazione o al riassetto della materia che ne è oggetto, nel rispetto dei principi e criteri direttivi di cui all'articolo 20 della legge 15 marzo 1997, n. 59, e successive modificazioni, anche al fine di armonizzare le disposizioni mantenute in vigore con quelle pubblicate successivamente alla data del 1° gennaio 1970.

16. Decorso il termine di cui al comma 14, tutte le disposizioni legislative statali pubblicate anteriormente al 1° gennaio 1970, anche se modificate con provvedimenti successivi, sono abrogate.

17. Rimangono in vigore:

*a)* le disposizioni contenute nel codice civile, nel codice penale, nel codice di procedura civile, nel codice di procedura penale, nel codice della navigazione, comprese le disposizioni preliminari e di attuazione, e in ogni altro testo normativo che rechi nell'epigrafe l'indicazione codice ovvero testo unico;

*b)* le disposizioni che disciplinano l'ordinamento degli organi costituzionali e degli organi aventi rilevanza costituzionale, nonché le disposizioni relative all'ordinamento delle magistrature e dell'avvocatura dello Stato e al riparto della giurisdizione;

*c)* le disposizioni contenute nei decreti ricognitivi, emanati ai sensi dell'articolo 1, comma 4, della legge 5 giugno 2003, n. 131, aventi per oggetto i principi fondamentali della legislazione dello Stato nelle materie previste dall'articolo 117, terzo comma, della Costituzione;

*d)* le disposizioni che costituiscono adempimento di obblighi imposti dalla normativa comunitaria e le leggi di autorizzazione a ratificare trattati internazionali;

*e)* le disposizioni tributarie e di bilancio e quelle concernenti le reti di acquisizione del gettito, anche derivante dal gioco;

*f)* le disposizioni in materia previdenziale e assistenziale;

*g)* le disposizioni indicate nei decreti legislativi di cui al comma 14.

18. Entro due anni dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al comma 14, nel rispetto degli stessi principi e criteri direttivi e previo parere della Commissione di cui al comma 19, possono essere emanate, con uno o più decreti legislativi, disposizioni integrative o correttive.

19. È istituita una Commissione parlamentare composta da venti senatori e venti deputati, nominati rispettivamente dal Presidente del Senato della Repubblica e dal Presidente della Camera dei deputati nel rispetto della proporzione esistente tra i gruppi parlamentari, su designazione dei gruppi medesimi. La Commissione elegge tra i propri componenti un presidente, due vicepresidenti e due segretari che insieme con il presidente formano l'Ufficio di presidenza. La Commissione si riunisce per la sua prima seduta entro venti giorni dalla nomina dei suoi componenti, per l'elezione dell'Ufficio di presidenza.

20. Alle spese necessarie per il funzionamento della Commissione si provvede, in parti uguali, a carico dei bilanci interni di ciascuna delle due Camere.

21. La Commissione:

*a)* esprime il parere sugli schemi dei decreti legislativi di cui al comma 14;

*b)* verifica periodicamente lo stato di attuazione del procedimento per l'abrogazione generalizzata di norme di cui al comma 16 e ne riferisce ogni sei mesi alle Camere;

*c)* esercita i compiti di cui all'articolo 5, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59.

22. Per l'acquisizione del parere, gli schemi dei decreti legislativi di cui al comma 14 sono trasmessi alla Commissione, che si pronuncia entro trenta giorni. Il Governo, ove ritenga di non acco-

gliere, in tutto o in parte, le eventuali condizioni poste, ritrasmette il testo, con le proprie osservazioni e con le eventuali modificazioni, alla Commissione per il parere definitivo, da rendere nel termine di trenta giorni. Qualora il termine previsto per il parere della Commissione scada nei trenta giorni che precedono la scadenza del termine previsto dal comma 14, quest'ultimo è prorogato di novanta giorni.

23. La Commissione può chiedere una sola volta ai Presidenti delle Camere una proroga di venti giorni per l'adozione del parere, qualora ciò si renda necessario per la complessità della materia o per il numero di schemi trasmessi nello stesso periodo all'esame della Commissione. Trascorso il termine, eventualmente prorogato, il parere si intende espresso favorevolmente. Nel computo dei termini non viene considerato il periodo di sospensione estiva dei lavori parlamentari.

24. La Commissione esercita i compiti di cui al comma 21, lettera c), a decorrere dall'inizio della legislatura successiva alla data di entrata in vigore della presente legge. Dallo stesso termine cessano gli effetti dell'articolo 5, commi 1, 2 e 3, della legge 15 marzo 1997, n. 59.

... *Omissis* ...







Finito di stampare  
nel mese di luglio 2009  
presso l'Azienda Grafica  
EREDI Dott. G. BARDI S.r.l.  
Piazza delle Cinque Lune, 113 - 00186 Roma

Azienda con Sistema di Qualità certificato ISO 9001 - 14001