

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 linguistica. 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 riferi-

mento?" Direi di no, perché, in base al comma 15, il riassetto deve provvedere all'armonizzazione di disposizioni "mantenute in 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 ghiottina, risponderei 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 annettere 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 *comun-*

*que* 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.

PRESIDENTE. 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 svilarlo, 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.

PRESIDENTE. 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 superiore alla nostra, ma considerando che l'Unione Europea esiste da qualche decennio e non da più di un se-

colo 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.

PRESIDENTE. 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

PRESIDENTE. 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 attenersi. 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 prov-

vedimenti 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 dall'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. Sembrerebbe, 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"; sarebbe 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, deriverebbe 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, comma 1, 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 ratifica, 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.

PRESIDENTE. 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-regola-

menti 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 fenomeno 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 riman-

gono; queste disposizioni che rimangono le sistemo, ai sensi del comma 15, in un testo unico di riassetto.

PRESIDENTE. 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*) 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.

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

Incontro del 21 aprile 2009

PRESIDENTE. 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 sfoltire 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