

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 «sembrerebbe 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 disposizione 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 riconoscibi-

lità 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 vertenti su determinate fattispecie a principi fondamentali delle materie comporta proprio una funzione selettiva tra regole e principi, quando questi ultimi non siano espressamente "dichiarati" dal legislatore); *b*) perché, nel nostro caso, quantunque l'abrogazione generalizzata «è imputata direttamente alla legge e non ai decreti legislativi di ricognizione (.....), tuttavia, non può trascurarsi che quello previsto nel (.....) comma 16 è un mero automatismo, in sé privo assolutamente di discrezionalità; discrezionalità, invece, ampiamente riconosciuta al Governo nell'esercizio del potere delegato, chiamato ad individuare, ad esempio, quali siano le disposizioni obsolete, indispensabili per ciascun settore, ecc.»; argomento questo che non consentirebbe di «evocare, anche per quella qui in considerazione, 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 delega per la ricognizione della legge La Loggia» (p. 23)]. In prima battuta insomma è almeno *difficile disconoscere la valenza normativa 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 addotti proprio per escludere di poter «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 proce-

dere contestualmente al "riordino/riassetto" 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 materia che ne è oggetto* (...), anche al fine di armonizzare le disposizioni 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'individuazione delle disposizioni da mantenere in vigore, bensì (almeno) la *riproduzione di disposizioni già vigenti* che prevarrebbero (secondo 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 competenzaale 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 configura-

zione 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 – risul-

tava «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 esplicare 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 dispositivo» (*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....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 ri-

spetto 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 *anteriamente al 1° gennaio 1970, anche se modificate con provvedimenti successivi*», ossia se si considera «il fatto che la norma-

zione 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, almeno 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 istituzio-*