

nale di competenza legislativa del Governo, di carattere «separato e riservato, rispetto a quella esercitabile dalle ordinarie leggi della Repubblica» (Corte costituzionale sent. n. 180 del 1980), nell'esercizio della quale le norme di attuazione possono anche «integrare le norme statutarie» in linea con le finalità informatrici dei rispettivi statuti (Corte costituzionale, sent. n. 212 del 1984). Pur nella complessità del procedimento di adozione – che prevede l'intervento necessario (comunque lo si voglia più precisamente qualificare), a pena di illegittimità formale dei decreti attuativi, delle "Commissioni paritetiche" Stato-Regione, nelle varie guise della «determinazione» (art. 43 St. Sicilia), della «proposta» (art. 56 St. Sardegna, che prevede pure il «parere della Consulta o del Consiglio regionale»), della consultazione o del parere (articoli 107 St. Trentino-Alto Adige e 65 St. Friuli-Venezia Giulia: «....sentita una commissione paritetica...»), della «elaborazione» (art. 48 *bis*, St. Valle d'Aosta che ragiona espressamente di «schemi di decreti legislativi» all'emanazione dei quali «il Governo è delegato» direttamente da legge costituzionale, ma «elaborati da una Commissione paritetica....») – si tratta sempre di *decreti legislativi di competenza (esclusiva) del Governo*, le cui disposizioni sono suscettibili di ricadere nella previsione del comma 14, che ne prescrive l'individuazione (se pubblicate anteriormente al 1° gennaio 1970) qualora se ne ritenga «indispensabile la permanenza in vigore». *Se non che*, proprio il fatto che si tratti bensì di decreti legislativi, ma di fonti atipiche, a *competenza separata e riservata* rispetto a quella esercitabile mediante leggi ordinarie e decreti legislativi, come la prevalente dottrina da tempo riconosce (per tutti: V. Crisafulli, *op. cit.*, 109 s.; L. Paladin, *op. cit.*, 192 s.; Id., *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, 1996, 234; A. Pizzorusso, *Le fonti del diritto regionale*, in *Regione gov. loc.*, 1989, 16, che ragiona di "fonti atipiche o a procedimento rinforzato"), induce a credere che essi, pur essendo atti legislativi primari, in qualche modo assimilati alle leggi e ai decreti legislativi delegati, *non sono con essi fungibili*, nel senso che non sono idonei ad abrogare, modificare, derogare a leggi e ad atti a queste equiparati se non nella materia di propria competenza (che è appunto l'attuazione delle norme statutarie) ad essi esclusivamente riservata. Ma ne discende pure che *le leggi*, statali o regionali, e *gli altri atti legislativi non potrebbero disporre in attuazione delle norme statutarie*. A meno che non si ammetta che, in materia, possano intervenire leggi ordinarie, organiche, «di cornice» o «di quadro», di piano, o di riassetto o di riordino, che vengano nel loro insieme a costituire un organico sistema di indirizzi, di direttive e di limiti per la disciplina di una materia o di un settore organico di materie, armonizzando e coordinando le corrispondenti funzioni di tutte le Regioni, ordinarie e speciali, come pure un'autorevole dottrina non mancò, a suo tempo, di rilevare (C. Lavagna, *Istituzioni di diritto pubblico*, VI ed., Torino, 1985, 801). Allo stato, però, è difficile ritenere che una tale evenienza si sia realizzata nel nostro ordinamento, per cui *non* sembra possibile sostenere che *leggi statali o decreti legislativi* possano ritenersi *idonei ad abrogare* le disposizioni dei decreti di attuazione. È quanto avverrebbe con il procedimento "taglia-leggi", dato l'e-

splicito collegamento tra il comma 14 e il comma 16 dell'articolo 14 della legge n. 246 del 2005.

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

Nella prospettiva di un organico riordino e riassetto dei settori o delle materie, le disposizioni dei decreti di attuazione degli statuti speciali, in quanto decreti legislativi, rientrano nel procedimento di cui ai commi 14 e 15 (applicato in via meramente ricognitiva e salva la possibilità di abrogarle soltanto con nuovi decreti di attuazione); non vi rientrano se, in analogia con i decreti che fissano i principi fondamentali della legislazione statale nelle materie di competenza concorrente, esse rimangono senz'altro in vigore. Ma contro l'analogia sta proprio il fatto della specificità delle Regioni a statuto speciale. Com'è noto, le più ampie forme di autonomia assicurate dall'attuale titolo V della Costituzione, specialmente attraverso il nuovo riparto delle competenze legislative, riguardano in linea di principio le sole Regioni a statuto ordinario. Tuttavia, potendo ben darsi che il nuovo livello di attribuzioni riconosciuto alle Regioni "ordinarie" sia "superiore" a quello disposto dagli statuti speciali per le relative Regioni, la riforma costituzionale ha previsto *l'allineamento delle competenze*, in modo tale che, «sino all'adeguamento dei rispettivi statuti», le disposizioni contenute nel titolo V che prevedano *forme di autonomia più ampie* rispetto a quelle già attribuite si applichino *anche alle Regioni "speciali" e alle Province autonome di Trento e di Bolzano* (art. 10 legge costituzionale n. 3 del 2001; su cui Corte cost., sent. n. 274 del 2003). Di modo che occorrerà stabilire, a volta a volta, se le materie indicate dagli statuti (e specificate dai relativi decreti di attuazione)

risultino delimitate e delimitabili da principi più restrittivi di quelli offerti (per le materie previste dall'articolo 117, terzo comma, della Costituzione) dai decreti ricognitivi cui fa riferimento la legge n. 131 del 2003. Se più restrittivi, allora i principi di questi ultimi saranno applicabili anche alle Regioni a statuto speciale. Ma una ricognizione del genere non può non effettuarsi ad opera dei decreti legislativi di cui al comma 14, *anche prendendo in esame le disposizioni dei decreti di attuazione* degli statuti speciali, le quali pertanto rientrano (*in parte*, senza cioè poter cadere sotto la c.d. "ghigliottina") *nel procedimento* previsto dall'articolo 14 della legge n. 246 del 2005.

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

a) che i principi e criteri direttivi siano considerati norme come tutte le altre che si saldano alle norme dei decreti delegati, una volta esercitata la delega, come si ritiene comunemente. Per tutti valga l'insegnamento autorevole, secondo il quale, mentre la *norma di delega* «pone una norma sulla produzione giuridica», i "principi" che essa deve enunciare sono, «sicuramente (...) norme che entreranno a far *parte integrante* della disciplina delle materie *unitamente* a quelle prodotte dal decreto o dai decreti delegati» (V. Crisafulli, *op. cit.*, 96);

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

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

Al quesito n. 10 se sia «possibile procedere con decreti legislativi di riassetto laddove non vi sia normativa anteriore al 1970 nel settore di riferimento» si può rispondere affermativamente, sempre che si consideri la disposizione di cui al comma 15 come delega "accessoria", ma "autonoma", rispetto a quella contenuta nella disposizione di cui al comma 14. Anzi, se la ragione fondamentale di tutto il complesso delle disposizioni di cui all'articolo 14 della legge n. 246 del 2005 sta – come espresso anche nella "rubrica" – nella «semplificazione della legislazione», sarebbe possibile considerare come "principale" proprio la delega di cui al comma 15, ed "accessoria" la delega di cui al comma 14 collegata con il "taglia-leggi" (di cui al comma 16). Ed è evidente che la "semplificazione" e il "riassetto" o il riordino della legislazione per settori può prescindere dall'abrogazione generalizzata (dal c.d. "taglia-leggi") ed essere invece compiuta – più correttamente e senza incorrere in difficoltà ed equivoci – attraverso l'abrogazione espressa e puntuale delle disposizioni da eliminare. In altri termini, il Governo può attuare la delega di cui al comma 15, *senza* necessariamente ritenerla collegata inscindibilmente a quella del comma 14. Si ricordi che la delega non attuata può comportare, se mai, responsabilità politica del Governo nei confronti del Parlamento, ma *non* invalidità dei decreti parzialmente attuativi anche di una delega unitaria (*supra* § 5 *ad finem*).

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

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

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

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

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

Partirò dai quesiti di carattere più generale.

Innanzitutto il primo: se il procedimento dell'articolo 14 della legge n. 246 del 2005 possa essere utilizzato per sfolire la legislazione succes-

siva al 1969 ed applicato ad alcuni settori attualmente esclusi dall'abrogazione generalizzata.

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

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

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

Questa letteratura riveste grande interesse, anche perché ha insistito molto su un aspetto che io credo sia decisivo nel valutare l'impianto della legge n. 246, e cioè sulla coesistenzialità della continuità e della regolarità nei procedimenti di semplificazione normativa. In tutti i trattati di dottrina della legislazione ci si imbatte in lunghe trattazioni sui vantaggi, analiticamente indicati, di quella che questa dottrina chiama la *stetige Bereinigung*, cioè sulla continuità della semplificazione. In questa letteratura – è anche questo un punto interessante – non si parla di semplificazione, ma di *Bereinigung* dell'ordinamento, più esattamente di *stetige Rechtsbereinigung*, che etimologicamente esprime il concetto del depurare in modo continuo l'ordinamento. Colleghi tedeschi e austriaci che ho interpellato hanno suggerito di tradurre questa espressione, in modo abbastanza libero, come "sistemazione", "riordino" dell'ordinamento, ma, in senso letterale, la *Rechtsbereinigung* esprime propriamente un concetto diverso. E peraltro un concetto che a me sembra più ricco di significato rispetto a quello di "semplificazione", sebbene questo abbia certamente un forte impatto sull'opinione pubblica, in quanto ritenuto più corrispondente alle domande di chiarezza e di trasparenza dell'ordinamento che sono largamente diffuse

e molto sentite. Osservo peraltro che, nella nostra evoluzione legislativa, il termine "semplificazione" si addice ai procedimenti più e meglio che alle materie, e che la discussione sulla semplificazione è nata e si è sviluppata anzitutto con riferimento alla articolazione e alle dinamiche procedurali (in campo amministrativo prima e poi in quello normativo). Né credo che ciò sia stato casuale, perché è plausibile semplificare i procedimenti, ma molto più arduo e problematico semplificare l'ordinamento dal punto di vista materiale.

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

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

Questo è un rilievo importante anche con riferimento ai quesiti 11 e 12 sulla parte comunitaria. Invero il meccanismo "taglia-leggi" incontra in questo campo, alla luce della giurisprudenza costituzionale formatasi dopo il 1984, dei limiti insuperabili, in quanto l'operatività della clausola di ghigliottina prevista dalla legge n. 246 potrà essere neutralizzata dal potere del giudice nazionale di non applicare la clausola di ghigliottina per ridare spazio alla normativa comunitaria. La "clausola di ghigliottina" non può funzionare, dunque, evidentemente, in questa materia, come elemento di chiusura di un procedimento di semplificazione normativa. Mi sembra un profilo non di poco conto, perché l'impatto del diritto comunitario determina un quadro di interdipendenze assolutamente trasversali, le quali non sono, a mio avviso, incompatibili con operazioni di manutenzione dell'ordinamento a carattere settoriale, con ricognizioni di quel che viene mantenuto in vigore oppure abrogato, ma risultano di praticabilità molto ardua se si segue un criterio, secondo l'espressione familiare

alla dottrina tedesca, *blockweise*, cioè un criterio di abrogazione generalizzata.

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

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

Ancora una volta una soluzione diversa da quella che ritroviamo nell'articolo 14, comma 14. È difficile negare che agli elenchi di leggi da mantenere in vigore si debba riconoscere carattere costitutivo. Agli argomenti sviluppati dal professor Modugno ne aggiungerei un altro: questi elenchi sono invero il risultato di uno scrutinio di "indispensabilità" rimesso al legislatore delegato che, a mio avviso, è assai dubbio, per la sua genericità, sul piano della costituzionalità, ma è chiarissimo nella configurazione degli effetti costitutivi che ne discendono. Allora mi chiedo, concludendo su questo punto, se, al paragone con la soluzione prefigurata dalla legge n. 246 (decreti delegati costituiti da elenchi di leggi in vigore, ma presidiati dal paracadute della clausola di abrogazione generalizzata), non sia più lineare, e sicuramente meno impervia dal punto di vista costituzionale, la soluzione di uno sfoltimento operato con leggi a periodicità regolare, secondo il modello, per esempio, della legge comunitaria, e per diversi comparti che individuino, con effetti costitutivi, le disposizioni da considerare abrogate.

Passo ad un altro aspetto. Nella mia ricerca, mi sono soffermato, in particolare, sulle esperienze austriaca, svizzera e tedesca. Si tratta, come è noto, di ordinamenti federali, nei quali il problema dello sfoltimento

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

Ritengo che in un assetto delle fonti normative, come quello determinatosi a seguito della riforma costituzionale del 2001, il problema del coordinamento fra semplificazione della legislazione statale e di quella regionale si porrà in termini sempre più stringenti. Anche sotto questo profilo, le esperienze che ho segnalato potranno forse offrire suggerimenti e soluzioni al fine di attivare canali di consultazione con le regioni sui procedimenti di semplificazione da esse eventualmente introdotti.

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

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

sione") delle disposizioni non incluse nella raccolta al 31 dicembre del 1968 (c.d. *Abschlußtag*) (§ 3(1)).

Questa normativa non è più in vigore dal 2006, in quanto una prima legge sulla *Bereinigung* del diritto federale riferita all'ambito delle competenze del Ministero federale della giustizia ha disposto l'abrogazione della *Bundesgesetz* del 1958 (§ 8) così come della successiva legge federale di fissazione dell'*Abschlußtag*, la *Gesetz über den Abschluß der Sammlung des Bundesrechts und damit zusammenhängenden Rechts* del 28 dicembre 1968 (§ 10). La recente legge del 2006 ha dunque aperto la strada di operazioni di uno sfoltimento settoriale. La legge segue un criterio di redazione molto analitico. Si compone infatti di 210 articoli che contengono, articolo per articolo, una indicazione puntuale di disposizioni da abrogare, e fra le abrogazioni disposte ci sono anche quelle della vecchia legge sulla raccolta del diritto federale del 1958.

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

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

Nella parte finale del mio intervento, cercherò di rispondere congiuntamente ai due quesiti (il terzo e il nono), i quali hanno sollecitato in modo particolare il mio interesse e la mia sensibilità di studioso dei diritti fondamentali. È difficile dissentire dalla premessa teorica, dalla quale muove, non senza qualche enfasi, gran parte della copiosa letteratura sulla *Gesetzgebungslehre*, secondo la quale le operazioni di ripulitura, sistemazione e sfoltimento dell'ordinamento corrispondono ad istanze che sono radicate nei principi basilari dello Stato di diritto. Proprio muovendo da questa premessa, peraltro, mi permetto di esprimere alcune perplessità

sulle soluzioni adottate dall'articolo 14, per quel che riguarda, in particolare, la parte che stabilisce la permanenza in vigore di disposizione la cui abrogazione comporterebbe lesione dei diritti costituzionali dei cittadini.

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

È un problema, questo, che segna e ritengo molto delicato, non solo per il rilievo teorico, ma anche per le possibili ripercussioni di ordine applicativo. Si consideri, ad esempio, il complesso intreccio di diritti costituzionali che sta sullo sfondo al testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, il quale non risulta peraltro compreso neanche nelle clausole di esclusione (o di "salvezza") indicate dal comma 17 dell'articolo 14. Questo, a mio avviso, porrà difficili problemi dal punto di vista interpretativo.

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

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

Mi sono soffermato su questo punto perché sono convinto che in questa materia occorra molta cautela e, soprattutto, sia indispensabile un controllo penetrante delle selezioni operate dal legislatore delegato. Ciò perché, se nella fase di redazione dei decreti delegati dovessero verificarsi delle lacune o delle omissioni (il che, data la vastità della materia, mi sembra inevitabile), la scialuppa di salvataggio del comma 17, che intende fare argine alla clausola di abrogazione generalizzata "a far data da", può rivelarsi assolutamente insufficiente. Il riferimento ai diritti costituzionali e alle loro possibili "lesioni da abrogazione" è infatti presente sul piano di quello che chiamerei il "livello debole" di salvaguardia del procedimento "taglia-leggi" (i principi e i criteri direttivi della delega: comma 14), ma assente al "livello forte" (quello, per intenderci, del comma 17), che individua uno "zoccolo duro" di leggi sottratte alla clausola di "ghigliottina".

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

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

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

BENVENUTI. Ringrazio il Presidente, senatore Andrea Pastore, nonché la Commissione parlamentare per la semplificazione della legislazione per l'invito a questo seminario di approfondimento dedicato alla attuazione della legge 28 novembre 2005, n. 246, intitolata per l'appunto

alla *Semplificazione e riassetto normativo*. Si tratta di una legge che coglie un'esigenza dell'ordinamento giuridico non solo molto sentita dalle forze politiche presenti in Parlamento, ma altresì avvertita fortemente nelle varie articolazioni del tessuto della società italiana.

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

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

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

Quanto, poi, ai trattati comunitari (che all'origine e nelle loro modifiche successive sono stati eseguiti con legge nell'ordinamento italiano) e alle disposizioni che costituiscono adempimento di obblighi imposti dalla normativa comunitaria, già da lunga data la Corte costituzionale ne ha riconosciuto una tutela rafforzata all'interno del nostro ordinamento, in virtù

di una lettura del tutto consolidata in tal senso dell'articolo 11 della Costituzione (ciò, dunque, anche a prescindere dalla presenza attuale dell'articolo 117, primo comma della Costituzione).

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

Ma, oltre a quanto ora osservato, occorre tener conto di un ulteriore atteggiamento dell'ordinamento italiano nel suo complesso, o forse potremmo dire della giurisprudenza italiana. Mi riferisco a quell'approccio volto a utilizzare, a livello di applicazione concreta della legislazione nazionale, tecniche di interpretazione volte a salvaguardare quanto più possibile le leggi di esecuzione dei trattati rispetto ad altri atti aventi forza di legge. Si ricorre, così, al principio di specialità, al principio della funzione particolare che caratterizza le leggi di esecuzione dei trattati rispetto ad altri atti di legislazione, al principio per il quale nell'interpretazione di una norma di legge occorre fare il possibile per trovare quella interpretazione cui consegua una condotta dello Stato che non sia contraria a obblighi internazionali, così da evitare che ne derivi una responsabilità nei confronti degli Stati controparte. Se formuliamo questo ultimo rilievo in termini diversi, potrebbe dirsi che una volta che l'Italia abbia ratificato e dato esecuzione al trattato, la normativa (interna) che ne discende non è più nella sola disponibilità dello Stato, poiché è condizionata – almeno sotto il profilo politico – dalle relazioni che lo vincolano con gli altri Stati.

Le osservazioni sopra esposte possono individuare la *ratio* che ha giustificato l'esclusione delle "disposizioni che costituiscono adempimento di obblighi imposti dalla normativa comunitaria" e delle "leggi di autorizzazione a ratificare trattati internazionali" dal meccanismo "taglia-leggi". E tuttavia dei dubbi sulla opportunità di questa esclusione non mancano, tanto che nel disegno di legge collegato alla manovra finanziaria quale si è andato definendo nel corso di quest'anno, si è ipotizzata una marcia indietro al riguardo. Il disegno di legge di iniziativa governativa n. 1082 approvato dal Senato, con modificazioni, il 4 marzo 2009, riscrive l'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246. Da un lato, dal comma 17 viene espunta l'eccezione "le disposizioni che costituiscono adempimento di obblighi imposti dalla normativa comunitaria e le leggi di autorizzazione a ratificare trattati internazionali". Al tempo stesso l'articolo 14, comma 14, contempla che il Governo è delegato ad adottare decreti legi-

slativi che individuano le disposizioni legislative statali, pubblicate anteriormente al 1° gennaio 1970, anche se modificate con provvedimenti successivi, delle quali si ritiene indispensabile la permanenza in vigore, secondo principi e criteri direttivi tra i quali rientra la "h) identificazione delle disposizioni: ... 2) che costituiscono adempimento di obblighi imposti dalla normativa comunitaria o occorrenti per la ratifica e l'esecuzione di trattati internazionali in vigore".

La mancata identificazione delle disposizioni "che costituiscono adempimento di obblighi imposti dalla normativa comunitaria o occorrenti per la ratifica e l'esecuzione di trattati internazionali in vigore" comporta la loro esclusione dai decreti legislativi previsti dallo stesso articolo 14, con la conseguenza di doversi ritenere siffatte disposizioni abrogate. In altri termini, con il disegno di legge n. 1082, anche la legislazione nazionale di adempimento della normativa comunitaria nonché quella di esecuzione dei trattati è sottoposta a pieno titolo al metodo "ghigliottina" previsto dalla legge "taglia-leggi".

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

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

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

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

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

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

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