

Testi unici e divieto di abrogazione tacita

di Massimo Carli

Il Consiglio regionale, come organo produttore di regole, è l'oggetto della nostra attenzione in questo seminario. La relazione di Martini ha sottolineato la necessità, a questi fini, di comprendere i meccanismi di attuazione delle leggi, di individuare i punti critici del processo di implementazione e, infine, di identificare i motivi di eventuali *impasse* o *deficit* di attuazione: l'attenzione è quindi rivolta a vedere cosa succede dopo che la legge è stata approvata.

Con il mio (brevissimo) intervento vorrei spostare la nostra riflessione ad una fase anteriore, e cioè alla fase di formazione delle regole e, in questo ambito, ai testi unici: perché mi pare evidente che la certezza delle regole vigenti in un certo settore sia un bene per il loro destinatario (i cittadini), ma anche per chi deve valutarne il "rendimento".

Fino ad oggi, Stato e Regioni hanno utilizzato poco questo strumento di eliminazione del "troppo diritto", ma si può insistere per un suo ruolo più significativo solo se si risolve il problema della legittimità e vincolatività, per il legislatore, e non solo per l'interprete, della previsione di necessaria abrogazione espressa del testo unico. Ed infatti, se il riordino della normativa in un certo settore non si può accompagnare all'obbligo di modifica dello stesso solo espressa, la certezza raggiunta con la redazione del t.u. è destinata a dissolversi in poco tempo e quindi, giustamente, i testi unici non ci saranno.

Dagli anni novanta in poi, non sono poche le previsioni di leggi ordinarie che hanno previsto la necessità dell'abrogazione espressa delle proprie disposizioni e, da ultimo, il cd. Statuto dei diritti del contribuente (l. 212/2000) ha stabilito che tutte le sue disposizioni possono essere derogate o modificate solo espressamente. Poiché la gran parte della dottrina (ed anche la Corte costituzionale) considera tali previsioni vincolanti solo per

l'interprete, ma non per il legislatore, mi pare non inutile soffermarsi sul problema della legittimità di una norma statutaria regionale che, per i testi unici, ne imponga l'abrogazione espressa.

Che, in generale, l'obbligo di abrogazione espressa sia opportuno non è messo in discussione neanche dai sostenitori della tesi contraria. E poiché lo Statuto regionale incontra il solo limite (per quanto qui rileva) dell'armonia con la Costituzione, non mi pare scontato che la Carta costituzionale impedisca tale previsione, con la quale si obbliga il legislatore successivo a seguire una certa strada, se vuole ottenere l'effetto abrogativo, strada diversa da quella prevista, in via generale, dall'art. 15 delle disposizioni preliminari al codice civile: ferma la possibilità di far ricorso anche all'abrogazione implicita, previa abrogazione della disposizione della legge precedente che impone l'abrogazione espressa di sé medesima.

Tutta la dottrina consente alla fonte costituzionale di vincolare il successivo legislatore costituzionale a seguire un certo procedimento per modificare la Carta costituzionale (art. 138 Cost.), e non vedo per quali ragioni quel che è consentito al legislatore costituzionale non lo sarebbe, invece, al legislatore ordinario.

Si dice che la soluzione qui proposta è in contrasto con la pienezza del potere legislativo, ricavabile dagli articoli 70 e 117 Cost., nonché 76 e 77, che comprenderebbe anche il potere di disporre diversamente dalle leggi precedenti, pur senza doverle abrogare in modo espresso. Ma, a me sembra, le disposizioni costituzionali indicate possono essere interpretate nel senso che il legislatore ordinario non può violare il principio secondo il quale il fluire della legislazione, e quindi il pieno potere delle Camere in ogni tempo, non può essere impedito da una legge che si dichiari non abrogabile da parte di una legge successiva, ma non escludono la possibilità di intervenire sulle modalità con cui tale principio si realizza.

E se tale diversa lettura può far riferimento a qualche valore costituzionale, non vedo come si possa parlare di violazione del limite dell'armonia con la Costituzione. La legge, e in particolare la legge regionale, si è amministrativizzata, diventando uno

strumento con il quale si provvede alla cura di interessi pubblici, e il buon andamento della pubblica amministrazione richiede, prima dell'efficacia e dell'efficienza degli interventi, regole non sovrabbondanti, chiare e facilmente reperibili. I testi unici servono a questo e vale la pena, mi pare, riconsiderare la possibilità di consentirne solo l'abrogazione espressa perché, senza tale previsione, il principale strumento per l'eliminazione dell'attuale caos normativo sarebbe un'arma spuntata ⁽¹⁾.

(1) Per saperne di più, si veda, conforme al testo, P. CARNEVALE, *Il caso delle leggi contenenti clausole di "sola abrogazione espressa" nella più recente prassi legislativa: per un tentativo di rimeditazione organica anche alla luce della problematica degli autovincoli legislativi*, in F. MODUGNO (a cura di), *Trasformazioni della funzione legislativa*, I, Milano, Giuffrè, 1999, p. 3 e, *contra*, U. DE SIERVO, *Contributo al dibattito sulle norme sulla produzione normativa contenute in fonti primarie (a proposito del cd. Statuto dei diritti del contribuente)*, in U. DE SIERVO, *Osservatorio sulle fonti*, Milano, Giuffrè, 2002, p. 1).