

Abrogazione espressa, testi unici, leggi organiche, semplificazione.
Gli Statuti regionali tra problemi veri e soluzioni normative inutili

di Roberto Bin *
(21 aprile 2003)

1. Finalmente sembra che per gli Statuti regionali sia arrivato il momento della scrittura. E la scrittura dei nuovi Statuti è indubbiamente l'occasione per cercare di introdurre soluzioni innovative capaci di rimediare ai tanti problemi che in passato hanno ostacolato lo sviluppo delle attività regionali. Alcuni di questi problemi riguardano il sistema delle fonti normative, ed in particolare l'endemico disordine e la conseguente complicatezza che quel sistema hanno da sempre caratterizzato, a livello tanto statale quanto regionale.

È inutile soffermarsi a descrivere le distorsioni di quel sistema, troppo note a chi opera nel nostro ordinamento giuridico. Vorrei invece riflettere sugli strumenti per superarle. Nei lavori preparatori degli Statuti alcune soluzioni sono ricorrenti: perlopiù si tratta di soluzioni suggerite dalla dottrina e talvolta anche praticate dalla legislazione ordinaria, ma con scarsissimo successo. La clausola di abrogazione espressa, i testi unici, la delegificazione, la semplificazione sono tutti fenomeni conosciuti dalla legislazione italiana, ma che non hanno sortito gli effetti sperati perché, introdotti con legislazione ordinaria, non hanno potuto costituire un valido freno alla legislazione ordinaria successiva. Ecco che allora la scrittura degli Statuti può essere l'occasione per "irrigidire" questi meccanismi e imporli come vincolo inderogabile al legislatore regionale.

Non voglio intrattenermi sul principale ostacolo che viene opposto a queste proposte, cioè che gli Statuti non potrebbero modificare l'ordine delle fonti primarie, come avverrebbe se si distinguessero le leggi organiche dalle altre, se si irrigidissero le leggi corredate da clausola di abrogazione espressa o i testi unici, se si introducessero meccanismi "protetti" di semplificazione normativa. La questione non è affatto semplice, ma non mi sembra necessario affrontarla: infatti a me sembra che questi meccanismi siano delle risposte disperate ai molti problemi che il nostro sistema delle fonti pone, e che non andrebbero affatto ripresi dagli Statuti; i quali, invece, potrebbero contenere risposte davvero innovative e efficaci, e per di più senza riflessi sul piano della gerarchia delle fonti.

2. Incominciamo dalla clausola di abrogazione espressa. L'idea che le leggi ordinarie di disciplina organica di una materia possano sottrarsi ad abrogazione implicita o tacita da parte delle leggi successive di dettaglio è antica e si è incarnata in molte disposizioni legislative tutt'ora vigenti. Servirebbe a qualcosa stabilire nello Statuto un principio di abrogazione espressa per tutte le leggi regionali, o magari soltanto per quelle "organiche" o per i testi unici? Credo proprio di no. Proviamo ad immaginarne le conseguenze.

La legge X, nobile disciplina "organica" di una determinata materia, contiene una serie di disposizioni protette da clausola statutaria di abrogazione espressa; in seguito viene promulgata la legge Y, umile leggina di settore, che sembra derogare ad una disposizione della legge X. Quale atteggiamento deve tenere il giudice? Egli ha nel suo bagagliaio il complesso e tradizionale strumentario di congegni per sciogliere le antinomie, in parte codificato dalla Disposizioni preliminari del Codice civile: il criterio cronologico (prevale la legge successiva), il criterio gerarchico (prevale la fonte superiore), il criterio della specialità (prevale la norma speciale), il criterio della competenza (va applicata la norma competente). Come si aggiungerebbe ad essi la clausola statutaria di abrogazione espressa? Penso che il giudice opererebbe così: cercherebbe anzitutto di dare un'interpretazione sistematica alle *disposizioni* che appaiono incoerenti: cioè cercherebbe di ricavarne *norme* compatibili (per esempio, operando una distinzione di *sedes materiae*, cioè dimostrando che la legge X disciplina ipotesi diverse da quelle disciplinate dalla legge Y). Se questa operazione avesse successo, avremmo allora che l'entrata in vigore della legge Y, legge successiva di pari grado gerarchico, comporterebbe il restringimento del campo di applicazione della legge X, precedente, entrambe restando in vigore ed applicabili al loro rispettivo ambito. Può essere invece che il giudice non riesca in questo obiettivo, e che l'interpretazione sistematica non sciogla il contrasto normativo. Benché sicuramente riluttante ad abbandonare canoni interpretativi basati su una tradizione antica di centinaia e centinaia d'anni, può essere che il giudice decida di applicare il novissimo criterio dell'abrogazione espressa, introdotto dallo Statuto regionale (psicologicamente un passo davvero difficile): l'unico schema in cui ciò può avvenire è però l'applicazione del criterio gerarchico. Il giudice, infatti, non può negare l'applicazione della legge Y (così come non può disapplicare la legge X), perché glielo impedisce il principio costituzionale della soggezione del giudice alla legge (art. 101.2 Cost). Quindi, se la "mediazione interpretativa" fallisce, l'unica cosa che può fare il giudice è impugnare la legge Y davanti alla Corte costituzionale, lamentando la violazione

"indiretta" dello Statuto regionale, il cui principio di abrogazione espressa è stato disatteso dalla legge Y nel momento in cui deroga la legge X (assunta quindi a "parametro interposto"). Naturalmente si applicherebbero tutte le regole dell'impugnazione incidentale delle leggi: la legge impugnata resta in vigore e va applicata sino alla eventuale dichiarazione di illegittimità, la quale comporterebbe la caducazione degli effetti prodotti nel frattempo, se ancora pendenti. Ma è questo il risultato cui vorrebbero pervenire i fautori dell'abrogazione espressa? È attraverso questo meccanismo che si pensa di ottenere l'ordine e la semplificazione nel sistema delle fonti? Mi sembra che così si creerebbe invece una conseguenza diametralmente opposta, dominata da maggior incertezza e precarietà.

3. Senza clausola di abrogazione espressa (o senza una differenziazione gerarchica delle fonti legislative regionali) anche il discorso sulle leggi organiche e sui testi unici perderebbe di significato. È un problema che comunque presenta molte difficoltà (oltre a quella generale che investe la stessa legittimità di una differenziazione interna alle leggi regionali, di cui ho premesso che non intendo occuparmi). A me sembra evidente che una distinzione tra leggi organiche e leggi ordinarie debba basarsi su una distinzione anche di procedimenti (tutta la gerarchia delle fonti italiane può e deve essere spiegata con riferimento alla parallela "scala di durezza" dei procedimenti e delle connesse garanzie): che senso avrebbe infatti che le fonti avessero una distinzione basata solo sulle "materie" o sugli "oggetti", alcuni essendo riservati alla legge organica e gli altri no? Su alcuni oggetti il legislatore potrebbe intervenire solo con legge "organica", ossia "rinforzata" per un determinato procedimento. Ma il procedimento si "rafforza" perché sullo schema ordinario si innestano fasi ulteriori che si giustificano per l'esigenza di inserire nel procedimento decisionali garanzie specifiche di interessi particolari: per le leggi organiche regionali, questi "interessi" che non troverebbero sufficiente garanzia nel principio maggioritario possono essere o gli interessi della minoranza politica, o gli interessi degli enti locali o gli interessi di particolari componenti della società regionale. Nel primo caso (potremmo pensare all'esempio della legge elettorale), più che una legge "organica", avremmo una legge *bipartisan* per la cui approvazione sarebbe richiesta una maggioranza più elevata di quella semplice; nel secondo caso, che dovrà essere in qualche modo previsto dallo Statuto, avremo una legge che è approvata "sentito" il Consiglio delle autonomie; nel terzo caso, il meccanismo del referendum consultivo dell'art. 133.2 ci offre l'esempio e il modello.

Ci possono essere altri esempi di "legge organica"? Ne dubito. Troverei davvero difficile da accettare e da maneggiare l'ipotesi di leggi definite "organiche" solo per il particolare oggetto, e non per la particolare procedura. Per esse, in fondo, potrebbe essere riproposto lo stesso ragionamento critico che ho formulato per le clausole di abrogazione espressa: infatti, da un punto di vista operativo, fuori dall'ipotesi per cui la legge organica sfuma e s'identifica nella legge rafforzata, l'organicità della legge sfuma e s'identifica con la clausola di abrogazione espressa.

4. Per i testi unici non merita sviluppare un ragionamento autonomo: la problematica che essi sollevano in parte confluisce in quella della clausola di abrogazione espressa (a che servono TU derogabili dalla legislazione di settore?) e della legge organica, in parte confluisce nel discorso sulla "semplificazione", di cui ora si dirà. Infatti, il programma regionale di "semplificazione", innescato dalle riforme "Bassanini", può muovere in diverse direzioni:

- semplificazione della legislazione regionale, attraverso l'abrogazione della normativa non più attuale e la riduzione della legislazione in vigore in un numero limitato di testi unici;
- delegificazione della normativa regionale, attraverso lo spostamento della disciplina analitica e procedimentale dal livello legislativo a quello regolamentare
- semplificazione dei procedimenti amministrativi previsti dalla legislazione di settore
- decentramento delle funzioni di amministrazione attiva agli enti locali.

Rispetto a questi obiettivi, la legislazione regionale ordinaria deve affrontare compiti ingenti. A seguito della riforma del Titolo V, lo spostamento di quasi tutte le materie di competenza concorrente previste dall'ex art. 117 Cost. alla competenza residuale delle Regioni richiede la verifica della permanenza dei vincoli nella legislazione statale. Infatti in questi casi il limite specifico non è più dato dai "principi" desumibili dalla legislazione statale nella materia, ma esclusivamente dal rispetto di quei "limiti" che sono riferibili alle "materie" trasversali che l'art. 117.2 riserva alla legislazione statale: quindi, in particolare, alla "tutela della concorrenza", all'"ordinamento civile e penale" e ai "livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali". Si tratta di "limiti" che, in attesa di una riforma della legislazione statale, vanno ancora desunti in via d'interpretazione dalla legislazione statale vigente; ma sono ovviamente "limiti" che non comportano sottrazione di settori della materia, quanto l'obbligo di considerazione degli interessi specifici che lo Stato persegue con la sua legislazione. Inoltre, le Regioni devono preoccuparsi di riordinare

l'amplissima area della legislazione, in larga parte non precedentemente toccata dalla legge regionale, e compresa o nella competenza residuale di cui si è detto o nella competenza concorrente.

L'opera di delegificazione oggi può avvalersi del nuovo assetto del potere regolamentare, introdotto dalla legge cost. 1/1999. Per quanto possa essere dubbio (come argomentato dalla nota ordinanza del TAR Milano) che la semplice abrogazione della norma costituzionale che attribuiva al Consiglio regionale il potere regolamentare abbia comportato l'automatico spostamento della competenza in capo alla Giunta regionale, pur restando però intatta la norma attributiva scritta nel vecchio Statuto, non pare discutibile che oggi la legge regionale possa validamente compiere l'attribuzione di specifici poteri regolamentari alla Giunta. Sicché la delegificazione, che comunque richiederebbe una legge regionale per essere innescata, può nella legge regionale stessa trovare base legale sufficiente; il processo quindi può iniziare già ora, in attesa che lo Statuto definisca, forse definitivamente, chi e a quali condizioni possa esercitare il potere regolamentare. Ma l'obiettivo della legge attuale, e dello Statuto futuro, non può che essere uno: attribuire il potere regolamentare, almeno per ciò che riguarda l'organizzazione e le procedure amministrative, a chi reca la responsabilità politica, di fronte agli elettori, del buon funzionamento e dei risultati della macchina amministrativa, ovviamente lasciando alla legge la fissazione di tutto ciò che riguarda i diritti e gli interessi dei cittadini.

La semplificazione dei procedimenti si prospetta come una conseguenza della delegificazione, da un lato, e del decentramento delle funzioni agli enti locali, dall'altro. Assumendo come punto fermo che la semplificazione, come la stessa Corte costituzionale ha confermato, non è una "materia" su cui questo o quel livello di governo possa vantare la competenza, sembra chiaro che, per ciò che riguarda la Regione, il compito della legge è essenzialmente di definire gli interventi e, dove necessario, indicare quali interessi devono essere acquisiti nel procedimento (consultazioni, pareri di determinati soggetti esterni all'amministrazione agente, contraddittorio ecc.), mentre per il resto la semplificazione dei procedimenti deve essere una regola di "buona pratica" dell'organizzazione amministrativa.

Quale parte dei compiti che attendono le Regioni deve essere assolta dagli Statuti?

Un'opera di semplificazione può essere avviata solo in relazione ad un oggetto già esistente, ossia alla legislazione regionale in vigore. È invece del tutto fuori luogo che la semplificazione entri tra gli obiettivi "stabili" (cioè, non transitori) fissati dal nuovo Statuto regionale. La semplificazione è il rimedio ad un fenomeno di "complicazione" della legislazione che si è indubbiamente realizzato in passato e di cui andrebbero indagate attentamente le cause "tecniche". In altri termini, l'esigenza di semplificazione nasce da un'esperienza di complicazione che, in larga parte, è un fenomeno tutto italiano. Nessuna occasione migliore per svolgere tale indagine che la revisione della legislazione stessa: ma lo Statuto, necessariamente rivolto al futuro, non dovrebbe affatto richiamare la "semplificazione" come principio o imporla come metodo, quanto invece dovrebbe introdurre i meccanismi che assicurino in futuro la "semplicità" della legislazione, che combattano quindi quelle cause che in passato hanno prodotto complicazione normativa.

5. Il punto è di straordinaria importanza. È paradossale che in molte bozze di Statuto la "semplificazione" compaia nei principi professati come cardine della futura legislazione, sino al punto di prevedere apposite procedure per la formazione annuale della legge di semplificazione, secondo il modello "Bassanini". Questa può essere una misura transitoria (anzi, sarebbe molto apprezzabile che una disciplina transitoria di questo genere fosse prevista), il cui obiettivo sia riportare il sistema legislativo ad un punto "zero" da cui ripartire con prassi e tecniche nuove: è decisivo che di quest'ultime lo Statuto si occupi, individuando meccanismi, da introdurre nella produzione normativa, che garantiscano il non perpetuarsi delle antiche prassi che hanno prodotto i fenomeni negativi, che ora, in nome della semplificazione, si vorrebbe combattere. Quindi la legislazione pre- e post- statutaria di revisione e semplificazione della legislazione attuale della Regione dovrebbe preoccuparsi anzitutto di individuare le cause della passata complicazione legislativa, consentendo così di introdurre nei lavori per il nuovo Statuto gli espedienti necessari a garantire in futuro la "semplicità" della legislazione (se proprio nello Statuto è necessario introdurre dei principi a questo proposito, si parli allora del principio di "semplicità", anziché di quello di "semplificazione", ossia dell'igiene preventiva della legislazione futura, non della cura di malattie che è già scontato che la legislazione futura comunque continuerà ad avere).

Le stesse considerazioni vanno fatte per ciò che riguarda la delegificazione, poiché la proliferazione incontrollata di norme legislative è frutto anch'essa di meccanismi e prassi insane invalse in passato, ma che non è affatto detto che debbano permanere in futuro, potendo e dovendo su ciò incidere proprio gli Statuti.

Lo Statuto dovrebbe allora imporre alcune regole al procedimento legislativo, tali da garantire che la legislazione regionale si ispiri al principio di semplicità. Per esempio, si potrebbe prevedere:

- un ruolo forte, nel procedimento legislativo, di un organismo tecnico di controllo della qualità della legislazione. È infatti indispensabile impedire che la legislazione regionale possa essere nuovamente frantumata da emendamenti e deroghe implicite (e spesso inconsapevoli). Si potrebbe operare inspessendo la fase della revisione finale delle leggi approvate dal Consiglio regionale. Va infatti sottolineato che l'eliminazione del controllo preventivo del Governo sulle leggi regionali impone agli Statuti di individuare precise sedi di controllo di legittimità costituzionale e comunitaria, senza di che si renderebbe necessario introdurre un potere di rinvio delle leggi da parte del Presidente della Regione, a tutela della legalità. L'istituzione di organismo tecnico della legislazione potrebbe soddisfare queste esigenze così come potrebbe costituire una risposta al problema del controllo di qualità della legislazione. Lo Statuto potrebbe prevedere infatti che l'organismo tecnico intervenga obbligatoriamente dopo l'approvazione finale della legge, in sede di revisione tecnica, con la conseguenza che, se le sue osservazioni comportano modifiche di rilievo del testo deliberato, il Consiglio proceda ad una seconda votazione finale, eventualmente con sola dichiarazione di voto;
- un metodo diverso di pubblicazione delle leggi e dei regolamenti. L'organismo tecnico potrebbe essere incaricato di pubblicare le leggi promulgate dal Presidente della Regione, che introducono modifiche alla legislazione vigente, esclusivamente nella forma della legislazione vigente "unificata". Infatti nulla impedisce - e tutto consiglia invece - allo Statuto di staccarsi dalle vecchie tradizionali regole che hanno retto la pubblicazione degli atti normativi adeguandosi, anche con l'impiego di tecnologie moderne, a prassi note in altri paesi;
- una previsione per cui le norme legislative che riguardano le procedure e l'organizzazione amministrativa valgano solo per la prima applicazione della legge e siano destinate a cedere di fronte all'emanazione del regolamento di Giunta di organizzazione delle procedure (con relativo aggiornamento della legislazione vigente "unificata"). In questo modo anche la "delegificazione" troverebbe una risposta ordinaria, e non diverrebbe un rimedio ad una "corruzione" patologica del sistema normativo;
- una analoga previsione per cui le norme legislative e regolamentari regionali che riguardano le procedure e l'organizzazione amministrativa delle funzioni conferite agli enti locali valgano solo per la prima applicazione della legge (o del regolamento regionale) e siano destinate a cedere di fronte all'emanazione del regolamento di organizzazione da parte dell'ente locale competente (anche in questo caso con relativo aggiornamento della legislazione vigente "unificata").

6. Immagino la possibile obiezione a queste proposte: come può l'Assemblea elettiva tollerare che un organismo tecnico riveda le leggi da essa approvate? Ma è un'obiezione che mi sembra priva di fondamento.

Limiti e vincoli, questi sì difficilmente tollerabili, sarebbero introdotti da previsioni statutarie rivolte ad imporre clausole di abrogazione espressa ed il rafforzamento delle leggi c.d. organiche o dei testi unici: norme rigide che ben poco avrebbero da offrire sul piano dell'efficacia, come si è visto. Si noti che, al di là delle questioni teoriche sulla legittimità di norme statutarie che incidano sulla posizione gerarchica delle leggi regionali, vi è una questione assai delicata: nella misura in cui la legge "potenziata" tale non sia per una *oggettivamente giustificabile* maggior articolazione del procedimento (leggi *bipartisan*, leggi sottoposte al parere del Consiglio delle Autonomie, ecc.), quale giustificazione può essere data alla scelta di una determinata maggioranza politica di rendere inderogabile le proprie decisioni, se non con particolari procedure, violando il fondamentale e tradizionale principio per cui "*acts of parliament derogatory from the power of subsequent parliaments bind not*" (Blackstone, *Commentaries*, I, 90)?

Le soluzioni qui proposte agirebbero invece in modo assai meno costrittivo della libertà dell'Assemblea legislativa, perché opererebbe esclusivamente sul piano tradizionale della revisione finale delle leggi e sulla tecnica di pubblicazione degli atti normativi. Da un lato, mirerebbero esclusivamente a impedire al Consiglio regionale di compiere abrogazioni o deroghe *inconsapevoli*; dall'altro, agirebbero su un terreno, quello della tecnica di pubblicazione degli atti normativi, che di per sé è neutro rispetto ai poteri dell'Assemblea legislativa. Non vedo quale sia il principio costituzionale, sia pure inespresso (collegabile cioè alle prerogative "sovrane" del legislatore), che imponga la pubblicazione ufficiale delle singole delibere legislative e vieti, per contro, di pubblicare sempre le delibere legislative incorporandole nel testo complessivo della disciplina vigente, come modificazione della stessa. La produzione irregolare di testi unici non incide di certo in modo meno sensibile sulle prerogative del legislatore, specie quando essi fossero intesi come atti non semplicemente compilativi. Che il "testo unico" si formi, con opera di mera compilazione, a seguito

di ogni atto legislativo, con la garanzia di un immediato intervento dell'Assemblea ogniqualvolta si debba fuoriuscire dall'opera di semplice compilazione, mi sembra non costituire affatto una compressione delle attribuzioni del legislatore. Il vero *vulnus* alla libertà di scelta dell'Assemblea elettiva consegue piuttosto dall'attuale possibilità che l'Assemblea stessa deliberi leggi senza l'esatta consapevolezza degli effetti che esse producono sul sistema normativo.

* p. o. di Diritto costituzionale - Università di Ferrara - binrob@unife.it

Forum di Quaderni Costituzionali

i Costituzionali