



DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

d’iniziativa dei senatori BUEMI, FRAVEZZI, Fausto Guilherme LONGO e NENCINI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 26 GIUGNO 2013

Modifiche agli articoli 73 e 97 della Costituzione, in materia di limiti all’abrogazione tacita di determinate leggi previste dalla Costituzione o nelle leggi costituzionali

ONOREVOLI SENATORI. – Le «norme sulle fonti» nel nostro ordinamento sono per lo più contenute nelle disposizioni sulla legge in generale (cosiddette «preleggi») anteposte al codice civile. Si tratta peraltro di principi di cui la Corte costituzionale, con l'avvento della Costituzione rigida, ha per lo più riscontrato la rilevanza sovraprimaria. Ciò però non è avvenuto con il principio dell'abrogazione cosiddetta «implicita» delle norme precedenti: quella, cioè, che non avviene per dichiarazione espressa del legislatore contenuta nella norma posteriore (prima parte del primo comma dell'articolo 15 preleggi), ma che si desume dal fatto che vi sia «incompatibilità tra le nuove disposizioni e le precedenti o perché la nuova legge regola l'intera materia già regolata dalla legge anteriore» (seconda parte del primo comma dell'articolo 15 preleggi).

Potrebbe apparire un'accademica questione di legistica, ma l'attenzione dedicata dal Governo e dal Parlamento all'abrogazione esplicita di tutta un'ingente mole di atti normativi anteriori al 1970, nell'ultima legislatura, dimostra che il peso dell'accumulazione tralattizia di leggi e decreti si riversa sulla comprensibilità stessa dell'ordinamento giuridico nostrano. Soprattutto, quella vicenda dimostra che i tradizionali strumenti rimessi all'interprete sono insufficienti a prevenire il contenzioso (anche) con pubbliche amministrazioni che si dichiarano vincolate al rispetto di norme mai formalmente abrogate. È evidente che la successione delle leggi nel tempo impone la prevalenza della posteriore equiordinata, spesso anche sotto forma di abrogazione o modificazione tacita della «vecchia» legge:

ciò ha avuto negli anni effetti dirompenti in materia di bilanci pubblici.

L'insufficienza degli strumenti – offerti dal diritto parlamentare dopo le riforme del 1988 – per la prevenzione della sottostima degli oneri, da parte delle leggi di spesa, è dimostrata ora dalla legge 20 aprile 2012, n. 1 (introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), con la quale il legislatore ordinario si trova veramente vincolato da una legge di contabilità dei bilanci pubblici; quest'ultima, come costruita al comma sesto del nuovo articolo 81 della Costituzione, potrà «prevalere» sulle successive leggi di spesa.

Per fare questo si crea un nuovo «scalino» della gerarchia delle fonti del procedimento legislativo: la legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera. Ma per collocarla efficacemente a metà tra la legge costituzionale e la legge ordinaria – facendola diventare quella «legge rinforzata» di cui al *paper* n. 107 dell'Istituto Bruno Leoni (12 dicembre 2011) – occorre che già nell'intestazione della norma successiva l'ufficio di spesa possa riconoscere (o meno) la potenzialità derogatoria dei principi di contabilità pubblica contenuti nella legge di cui al citato nuovo sesto comma dell'articolo 81.

Non si tratta di irrigidire oltremodo la funzione legislativa: non si costituzionalizzano questi principi, ma si conferisce loro un rango più alto rispetto alla legge ordinaria, come già per la «legge organica» francese o spagnola. In virtù della disposizione introdotte dall'articolo 1, comma 1, del presente disegno di legge, si esplicita che occorrerà che la maggioranza dei componenti delle due Camere dica espressamente di vo-

lere la deroga: essa non potrà passare più sotto silenzio, nella forma di un'abrogazione «tacita». Si costruisce, di fatto, un sistema sulla falsa riga di quello che la dottrina internazionalistica (Conforti) ha fatto derivare dal principio di specialità *ratione procedimenti*, per l'inderogabilità dei regolamenti comunitari da parte delle norme interne successive.

Oltre che per la nuova disciplina dei bilanci pubblici, emerge forte la richiesta di approntare tale procedura «rafforzata» anche a salvaguardia dei cittadini dalle ingerenze della pubblica amministrazione nelle loro attività. Finora le clausole di «sola abrogazione espressa» - contenute nelle leggi ordinarie - hanno dato pessima prova di sé, e proprio perché il loro rango era equiordinato alla legge successiva derogatoria. Vi sono misure quali l'irretroattività della legge tributaria, il divieto di interpretazioni autentiche innovative, il divieto di leggi formulate in maniera non chiara, il divieto di decreti-legge eterogenei, per le quali il cittadino ha una ragione riconosciuta in astratto da una legge, la quale viene travolta dalla legge successiva e ciò anche quando la legge precedente si autoqualifica come prevalente (a meno che non si dimostri che essa è norma interposta di precetti costituzionali, il che non è sempre possibile).

Anche qui la «legge rinforzata» può svolgere un ruolo importante di armonizzazione a *standard* europei del nostro sistema Paese, conseguendo (con la previsione introdotta dall'articolo 1, comma 2, del presente disegno di legge) assai meglio la finalità dichiarata nel fallito tentativo di revisione costitu-

zionale di cui all'atto Camera n. 4144-A della scorsa legislatura.

A titolo meramente esemplificativo, l'articolo 2 enuncia i casi in cui questa nuova fonte del diritto potrebbe arginare l'arbitrio del legislatore. Si tratta dei casi in cui già ora la legge ordinaria esclude modifiche tacite ad alcune sue disposizioni: l'obbligo di chiarezza dei testi normativi di cui alla legge 23 agosto 1988, n. 400; il divieto di interpretazione autentica di tipo innovativo e di irretroattività impositiva, di cui allo statuto del contribuente (non a caso citato nel parere espresso il 13 dicembre 2011 dalla 6^a Commissione permanente del Senato della Repubblica, in sede consultiva, durante l'*iter* di approvazione della legge n. 1 del 2012); i principi contenuti nel testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e nel codice di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 12. Difendersi invocando il principio di specialità *ratione materiae* era già una sconfitta, perché consentiva alla fonte equiordinata successiva di frustrare lo scopo della legge generale anteriore in un numero rilevante di casi, sottratti alla sua applicazione.

Ora invece, per travolgere questi principi di efficienza amministrativa, occorrerà una procedura «rafforzata»: essa tutelerà anche l'obiettivo di risanamento economico, liberando gli operatori economici dall'alea di previsioni normative che, cambiando le regole del gioco in corso d'opera, sopraggiungano a stravolgere i calcoli in base ai quali un'iniziativa economica è stata assunta.

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

Art. 1.

1. All'articolo 73 della Costituzione, dopo il terzo comma, è aggiunto il seguente:

«La legge, che la Costituzione o la legge costituzionale prevedono che sia approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, è abrogata, modificata o derogata solo per dichiarazione espressa del legislatore, resa con legge successiva approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera.».

2. All'articolo 97 della Costituzione, dopo il primo comma è inserito il seguente:

«Con legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, l'esercizio, anche indiretto, delle pubbliche funzioni è regolato in modo che ne siano assicurate l'efficacia, la semplicità e la trasparenza, conformandolo ai principi di fiducia e di leale collaborazione tra le pubbliche amministrazioni ed i cittadini.».

Art. 2.

1. Le procedure di cui all'articolo 73, quarto comma, della Costituzione, come introdotto dall'articolo 1 della presente legge, si applicano anche relativamente all'abrogazione, modifica o deroga delle seguenti disposizioni:

a) articolo 13-*bis*, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400;

b) articolo 1, comma 2, e articolo 3 della legge 27 luglio 2000, n. 212;

c) articolo 1, comma 4, del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali,

di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000,
n. 267;

d) articolo 183, comma 6, del codice
dei beni culturali e del paesaggio, di cui al
decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42.

