

IL LIBRO DELLE LEGGI STRAPAZZATO
E LA SUA MANUTENZIONE

IL LIBRO DELLE LEGGI STRAPAZZATO E LA SUA MANUTENZIONE

a cura di

Mario Dogliani



G. Giappichelli Editore – Torino

© Copyright 2012 - G. GIAPPICHELLI EDITORE - TORINO
VIA PO, 21 - TEL. 011-81.53.111 - FAX 011-81.25.100

<http://www.giappichelli.it>

ISBN/EAN 978-88-348-2808-3

Il volume è stato pubblicato con il contributo della Fondazione CRT e del Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università degli Studi di Torino.

Stampa: Stampatre s.r.l. - Torino

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941, n. 633.

Le fotocopie effettuate per finalità di carattere professionale, economico o commerciale o comunque per uso diverso da quello personale possono essere effettuate a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da CLEARedi, Centro Licenze e Autorizzazioni per le Riproduzioni Editoriali, Corso di Porta Romana 108, 20122 Milano, e-mail autorizzazioni@clearedi.org e sito web www.clearedi.org.

Indice

pag.

Introduzione

L'ordinamento giuridico strapazzato di <i>Mario Dogliani</i>	1
---	---

Definizioni

La manutenzione del libro delle leggi di <i>Riccardo Viriglio</i>	7
--	---

La nozione di semplificazione (<i>versus</i> deregolamentazione e delegificazione) di <i>Luca Geninatti Satè</i>	14
--	----

La nozione di deregolamentazione (<i>versus</i> semplificazione e delegificazione) di <i>Luca Geninatti Satè</i>	21
--	----

Mali da eccesso

La moltiplicazione delle leggi: la fisiologia di <i>Riccardo Viriglio</i>	25
--	----

La moltiplicazione delle leggi: la patologia (la moltiplicazione di leggi speciali e specializzate) di <i>Luca Geninatti Satè</i>	32
--	----

La frantumazione delle leggi: testi normativi contenenti un numero elevato di disposizioni eterogenee di <i>Luca Imarisio</i>	36
--	----

	<i>pag.</i>
La frantumazione delle leggi: rami dell'ordinamento che perdono la coerenza interna di <i>Ilenia Massa Pinto</i>	38
Mali da incertezza	
Incertezze derivanti dalla ineliminabile, ma non adeguatamente contenuta, oscurità linguistica delle disposizioni normative di <i>Fabio Longo, Antonio Mastropaolo, Francesco Pallante</i>	43
Incertezze conseguenti al ricorso eccessivo alla abrogazione tacita e implicita di <i>Valeria Marcenò</i>	50
Incertezze conseguenti ad alcune forme di abrogazione espressa di <i>Luca Geninatti Satè</i>	53
Incertezze conseguenti alla ritrosia della dottrina e della giurisprudenza a riconoscere fonti <i>extra ordinem</i> di <i>Francesco Pallante</i>	61
Mali da elusione del principio di legalità delle fonti	
Riconoscimento di forza normativa ad atti non prodotti da poteri-fonte (<i>La soft law</i>) di <i>Jörg Luther</i>	67
Riconoscimento di poteri normativi “di fatto” alle Autorità Amministrative Indipendenti di <i>Enrico Grosso</i>	70
Riconoscimento di poteri normativi “di fatto” al CSM di <i>Luca Imarisio</i>	78

Mali da elusione delle fonti sulla produzione delle leggi ordinarie

Abrogazione differita: regolamenti in delegificazione che individuano le leggi abrogate di <i>Luca Geninatti Satè</i>	85
Pretesa efficacia vincolante delle fonti sulla produzione di rango pariordinato a quello delle fonti vincolate di <i>Riccardo Viriglio</i>	88
Abuso di leggi retroattive e di leggi di interpretazione autentica di <i>Luca Geninatti Satè</i>	90

Mali da elusione delle fonti sulla produzione dei decreti legislativi

Deleghe c.d. “correttive” di <i>Luca Imarisio</i>	93
--	----

Mali da elusione delle fonti sulla produzione dei decreti legge

Difetto dei presupposti per la decretazione d’urgenza e reiterazione di <i>Luca Imarisio</i>	95
---	----

Mali da elusione del modello legislativo (*soi-disant* generale) sulla produzione dei regolamenti

Delegificazione mediante procedure atipiche e mediante atti diversi dalla legge formale di <i>Antonio Mastropaolo</i>	99
--	----

	<i>pag.</i>
Frantumazione della forma regolamentare; d.P.C.M. a contenuto regolamentare, ordinanze e circolari a contenuto normativo di <i>Luca Geninatti Satè</i>	108
Decreti di contenuto regolamentare qualificati dalla legge come di natura non regolamentare di <i>Valeria Marcenò</i>	117
 Mali generati dal superamento del modello monista	
Incertezze generate dalle sentenze della Corte costituzionale di <i>Valeria Marcenò</i>	121
Incertezze generate dalla crisi della funzione nomofilattica della Corte di Cassazione di <i>Antonio Mastropaolo</i>	129
Incertezze generate da giudici che disconoscono i vincoli della testualità di <i>Chiara Tripodina</i>	134
Incertezze generate dal meccanismo di recezione del diritto comunitario di <i>Matteo Losana</i>	143
Incertezze derivanti dal meccanismo di controllo della validità delle fonti del diritto comunitario di <i>Andrea Giorgis</i>	148
 Mali generati da tentativi di “semplificazione”	
I testi unici “misti” e la “neocodificazione” di <i>Riccardo Viriglio</i>	153
I procedimenti “taglialeggi” di <i>Luca Geninatti Satè</i>	157

Le vicende ordinamentali della manutenzione

L'esperienza statale
di *Luca Geninatti Satè*

167

L'esperienza regionale
di *Francesco Pallante*

174

Uno sguardo su altri Stati europei

Il caso francese
di *Riccardo Viriglio*

191

La nozione di deregolamentazione (*versus* semplificazione e delegificazione)

di Luca Geninatti Satè

La deregolamentazione, nel suo significato più semplice, consiste in una attività volta ad eliminare, o a ridurre, l'insieme delle regole che disciplinano un determinato fenomeno.

In questa accezione “pura”, meramente descrittiva, il termine indica però solo un modello ideale: nei suoi impieghi ricorrenti, infatti, esso rinvia sempre ad attività che incorporano giudizi di valore, e principalmente ad attività ispirate da giudizi secondo cui l'assenza – o la diminuzione – delle regole è preferibile, perché più efficiente, rispetto alla loro presenza.

Si colloca in questo filone l'uso originario dell'espressione nell'ambito delle ricerche (e poi delle politiche governative) finalizzate ad incrementare l'efficienza dei mercati partendo dall'assunto dei fallimenti dell'intervento pubblico nell'economia. A partire dalle teorie di Autori come L. von Mises, F. von Hayek ed A.E. Kahn, si sviluppò infatti, nella seconda metà del XX secolo, un diffuso orientamento sintetizzabile – nella sua versione più elementare – nella concezione che un minor numero di regole, riducendo la costrizione del mercato e consentendo quindi il raggiungimento dei suoi fisiologici equilibri, conduce ad un maggior livello di concorrenza, e, di qui, a maggior produttività, maggiore efficienza e prezzi più bassi.

Secondo quest'uso, dunque, la deregolamentazione consiste nel processo mediante il quale *particolari soggetti* (i governi) eliminano *particolari regole* (quelle restrittive del mercato) al fine di conseguire *particolari obiettivi* (l'aumento dell'efficienza del mercato stesso).

L'esempio maggiormente citato al riguardo è l'*Airline Deregulation Act* emanato negli Stati Uniti nel 1978.

Forse a causa del fatto che gli obiettivi originariamente sottesi alla deregolamentazione sono stati di tempo in tempo perseguiti anche mediante altri strumenti (innanzitutto la liberalizzazione, ma anche la delegificazione, la semplificazione e la qualità della regolazione), negli ultimi anni si è registrato un fenomeno (che sembra particolarmente accentuato nell'ordinamento giuridico italiano) di progressiva sovrapposizione e confusione fra i significati di questi vari concetti, sintomo di un impiego non sempre sorvegliato dei relativi termini.

Annoverata fra gli strumenti per il “miglioramento della regolazione”, ad esem-

pio, la deregolamentazione viene qualificata come forma di semplificazione, e in particolare di “semplificazione normativa”. Ne dovrebbe conseguire che la riduzione delle regole (*di qualsiasi tipo*, e non solo di quelle restrittive del mercato, come nell’accezione precedente) sia da considerarsi come una forma di semplificazione, e dunque, ellitticamente, che semplificare significhi – anche – diminuire le regole vigenti.

In questa occorrenza il termine designerebbe quindi il processo mediante il quale *particolari soggetti* (gli Stati) eliminano *regole dal contenuto indefinito* al fine di conseguire l’obiettivo di rendere più semplice il sistema delle regole stesse; questa accezione è anche quella che maggiormente si avvicina (senza peraltro coincidervi del tutto) alla nozione consolidatasi nelle scienze sociali, secondo cui la deregolamentazione consiste nella riduzione dell’area coperta dalla regolamentazione pubblica.

Di norma, però, la semplificazione è presentata non come obiettivo in sé, ma come strumento che concorre alla “liberalizzazione” (cfr. Cons. Stato, Sez. Consultiva per gli Atti Normativi, parere 21 maggio 2007, n. 2024): ciò genera ambiguità perché, se per “liberalizzazione” s’intende la diminuzione degli oneri e dei vincoli che gravano sull’iniziativa economica privata, allora il ricorso alla deregolamentazione può essere uno strumento coerente; ma se s’intende la rimozione di fattori protezionistici che impediscono l’incremento della concorrenzialità, il metodo adatto dovrebbe consistere nell’introduzione di regole che promuovano il confronto competitivo, e dunque in un’attività opposta alla deregolamentazione, nel significato sinora descritto.

Le ambiguità fra deregolamentazione e semplificazione degenerano in contraddizioni allorché s’introduce la distinzione fra “semplificazione amministrativa” e “semplificazione normativa”: secondo le nozioni correnti – ma anche secondo la prassi applicativa – la “semplificazione amministrativa” consiste nello snellimento dei procedimenti e nella diminuzione degli adempimenti amministrativi, attuati, però, mediante l’introduzione di nuove disposizioni normative (cfr., p.e., le norme che prevedono nuove ipotesi di silenzio-assenso – l. n. 15/2005, l. n. 80/2005 – o quelle che stabiliscono nuovi metodi per la connessione informatica fra amministrazioni – d.lgs. n. 82/2005 –).

Di qui la contraddizione per cui mentre nella “semplificazione normativa” la deregolamentazione consiste nel ridurre le regole, anziché aumentarle, nella “semplificazione amministrativa” essa conduce ad aumentare le regole, anziché ridurle.

In altri casi, la contaminazione si registra fra “deregolamentazione” e “delegificazione” (così accade, ad esempio, nell’impostazione secondo cui la deregolamentazione – e persino il decentramento normativo a favore di regioni ed enti locali – potrebbe classificarsi in un concetto di delegificazione “in senso ampio”: cfr. Cons. Stato, A.G., parere 25 ottobre 2004, n. 2).

In queste ipotesi il termine subisce una torsione, perché esso, impiegato come sinonimo di delegificazione, contrassegna l’eliminazione non *di regole*, ma *di*

norme di legge, consistendo nella riduzione di regole contenute in disposizioni legislative a favore di altre regole contenute in disposizioni di rango secondario (e solo il primo processo ha un effetto deflativo sulla quantità delle regole, mentre il secondo si limita ad una diversa distribuzione nel sistema delle fonti).

Alla disarticolata pluralità di significati rinvenibile in dottrina e in giurisprudenza si accompagna un utilizzo piuttosto raro del termine da parte del legislatore, che si manifesta comunque parimenti fluttuante fra l'una e l'altra delle accezioni esaminate: ai sensi dell'art. 20, c. 3, lett. d), g), h) e i) della l. n. 59/1997, per esempio, la deregolamentazione si attua mediante il ritrarsi dell'azione amministrativa per lasciare spazio all'autoregolamentazione (avvicinandosi alla nozione propria delle scienze sociali, richiamata *supra*); all'opposto, ai sensi dell'art. 8, c. 1, lett. b), della l. n. 229/2003 la deregolamentazione consiste nell'adozione di norme di legge volte a semplificare gli adempimenti amministrativi (nozione che rientra nella categoria della "semplificazione amministrativa" e che si pone quindi in antitesi con il corrispondente significato che il termine assume nella "semplificazione normativa").

Nota bibliografica

AA.VV., *La deregolamentazione amministrativa e legislativa* (a cura di S. CASSESE-E. GERELLI), Franco Angeli, Milano, 1985.

AMOROSINO S., voce *Regolamentazione e deregolamentazione*, in *Enc. sc. soc.*, Roma, 1997.

GENINATTI SATÈ L., voce *Deregolamentazione*, in *Enc. giur.*, Milano, 2009.