

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

Le vicende ordinamentali della manutenzione

L'esperienza statale

di *Luca Geninatti Satè*

Vengono di seguito riassunte le competenze degli organi statali previsti dalla legislazione vigente per l'attività di supporto alla funzione normativa e all'attività di manutenzione del libro delle leggi.

1. *Dipartimento affari giuridici e legislativi*

Il Dipartimento affari giuridici e legislativi (DAGL) è stato istituito con l'art. 16 del d.P.C.M. 4 agosto 2000 ed è attualmente disciplinato dall'art. 32 del d.P.C.M. 1° marzo 2011, che lo configura come struttura di supporto al Presidente del Consiglio nella funzione di coordinamento dell'attività normativa e di consulenza giuridica di carattere generale alla Presidenza del Consiglio dei Ministri. Il Dipartimento sovrintende all'iniziativa legislativa e all'attività normativa del Governo e, in particolare:

1. coordina e promuove l'istruttoria dell'iniziativa legislativa e dell'attività normativa del Governo;
2. verifica la conformità alle disposizioni costituzionali, europee e al programma di Governo;
3. verifica il corretto uso delle fonti ed in particolare la sussistenza dei presupposti per il ricorso alla decretazione d'urgenza;
4. cura la qualità dei testi normativi sotto un profilo formale e sostanziale, anche con riguardo ai processi di semplificazione, riassetto e riordino della normativa vigente;
5. verifica, con l'ausilio delle amministrazioni dotate delle necessarie competenze tecniche, le relazioni e le analisi appositamente previste e predisposte a corredo degli atti normativi del Governo;
6. provvede all'istruttoria degli emendamenti, governativi e parlamentari, relativi ai provvedimenti legislativi;

7.

7. attua la revisione tecnico-formale dei testi normativi;
8. verifica le relazioni predisposte dalle amministrazioni su richiesta degli organi parlamentari;
9. cura, in collegamento con gli organi istituzionali competenti, gli adempimenti preliminari necessari per l'espressione dei pareri sugli atti normativi del Governo, da parte degli organi costituzionali, delle Autorità indipendenti e delle Conferenze di cui al d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281;
10. cura l'elaborazione delle metodologie in tema di Analisi di Impatto della Regolamentazione (AIR), di Analisi tecnico-normativa (ATN) e di Verifica d'impatto della Regolamentazione (VIR), coordina e sovrintende all'applicazione della disciplina in materia di AIR, ATN e VIR, anche con riferimento all'attuazione delle relative procedure nelle pubbliche amministrazioni ed alla formazione del relativo personale;
11. elabora regole tecniche di redazione dei testi normativi, compie le analisi e formula le proposte di revisione e semplificazione dell'ordinamento normativo esistente;
12. collabora con il Dipartimento delle politiche europee nella fase ascendente del processo di adozione dei regolamenti e delle direttive europee, nonché nelle procedure d'infrazione avviate dall'Unione europea;
13. assicura, quanto al processo di formazione e di attuazione in sede nazionale della normativa europea, l'esame preliminare della situazione normativa ed economica interna e la valutazione delle conseguenze dell'introduzione delle norme europee sull'assetto interno;
14. svolge attività di studio, ricerca e documentazione giuridica e parlamentare ed ogni altra attività che ad esso venga affidata, nell'ambito delle proprie competenze, dal Presidente, dal Sottosegretario alla Presidenza o dal Segretario generale;
15. cura, in collaborazione con gli organi costituzionali, la classificazione e l'informaticizzazione della normativa vigente;
16. provvede alla pubblicazione sul sito telematico delle notizie relative ad iniziative normative del Governo;
17. sovrintende e coordina, mantenendo i rapporti con l'Avvocatura dello Stato e con le amministrazioni interessate, le attività concernenti il contenzioso dinanzi alle Corti internazionali e dinanzi alle giurisdizioni nazionali che abbia quale legittimato attivo o passivo la Presidenza, con esclusione degli affari in materia di lavoro e di protezione civile; assicura l'attuazione della l. 9 gennaio 2006, n. 12, e coopera con le altre amministrazioni competenti nell'individuazione delle iniziative concernenti la prevenzione e la repressione delle violazioni dei diritti tutelati dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, fatte salve le competenze del Ministero degli affari esteri; cura l'istruttoria delle questioni di costituzionalità e i rapporti con gli uffici della Corte costituzionale; provvede al recupero delle somme e al pagamento delle spese con-

cernenti il contenzioso di competenza; assicura, se richiesto, la consulenza giuridico-legale di carattere generale per quanto concerne la fase pre-contenziosa ai Dipartimenti ed Uffici della Presidenza.

2. Ufficio per l'analisi e la verifica dell'impatto della regolamentazione (AVIR)

All'interno del DAGL è stato costituito l'Ufficio per l'analisi e la verifica dell'impatto della regolamentazione (AVIR), con il compito di curare l'elaborazione delle metodologie in materia di analisi di impatto della regolamentazione (AIR) e verifica dell'impatto della regolamentazione (VIR), e di coordinare e sovrintendere l'applicazione delle rispettive discipline.

La l. n. 246/2005 (art. 14, c. da 1 a 11) ha infatti modificato in modo rilevante il quadro normativo nazionale in materia di AIR, chiudendo la fase sperimentale (introdotta dall'art. 5 della l. 8 marzo 1999, n. 50), e stabilendo un'applicazione generalizzata dell'AIR – salvo i previsti casi di esclusione ed esenzione – a tutti gli schemi di atti normativi del Governo¹.

L'ATN (Analisi Tecnico-Normativa), già prevista dalla Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 27 marzo 2000, è invece volta a verificare l'incidenza della normativa proposta sull'ordinamento giuridico vigente, in particolare la sua compatibilità con i principi della Costituzione e con la disciplina comunitaria, nonché i profili relativi al rispetto delle competenze delle regioni e delle autonomie locali e ai precedenti interventi di delegificazione.

L'ATN, inoltre, verifica la correttezza delle definizioni e dei riferimenti normativi richiamati nel testo della normativa proposta e delle tecniche di modificazione e abrogazione delle disposizioni vigenti; dà conto della giurisprudenza e di eventuali progetti di modifica della stessa materia in corso d'esame.

L'AIR e l'ATN sono contenute in due distinte relazioni che accompagnano gli schemi di atti normativi adottati dal Governo e i regolamenti, ministeriali o in-

¹ L'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) venne introdotta in via sperimentale dall'art. 5, c. 1, della prima legge di semplificazione (l. n. 50/1999), nell'ambito delle iniziative finalizzate a migliorare la qualità della produzione normativa, con lo scopo di verificare in via preventiva la necessità di una legge o di un atto normativo del Governo, valutandone gli effetti sia sull'organizzazione delle amministrazioni pubbliche, sia sui destinatari diretti e indiretti.

L'iniziativa, ispirata ad analoghe esperienze europee e di Paesi di cultura anglosassone (Stati Uniti, Canada, Australia, nei quali metodi di valutazione di impatto della regolazione sono previsti fin dagli anni '80), è stata adottata in Italia su impulso di alcuni documenti dell'OCSE nei quali si suggeriva di introdurre tali strumenti (in particolare, si ricorda la raccomandazione agli Stati membri sul miglioramento della qualità della normazione pubblica del 9 marzo 1995 e il rapporto sulla riforma della regolazione in Italia del 2001).

terministeriali. Esse sono trasmesse al DAGL dalle amministrazioni proponenti, insieme con la relazione illustrativa e la relazione tecnico-finanziaria, ai fini dell'iscrizione alla riunione preparatoria del Consiglio dei Ministri.

Attualmente la disciplina dell'AIR è contenuta nel d.P.C.M. 11 settembre 2008, n. 170, ove si specifica che l'amministrazione competente all'iniziativa normativa predispone un'apposita relazione AIR, articolata in distinte sezioni, che deve contenere i seguenti aspetti:

- a) l'analisi del contesto in cui si colloca l'iniziativa normativa, con la descrizione delle esigenze e dei problemi affrontati nonché degli obiettivi perseguiti;
- b) la descrizione delle informazioni utilizzate per lo svolgimento dell'analisi;
- c) l'indicazione delle consultazioni effettuate;
- d) l'analisi dell'opzione di non intervento ("opzione zero");
- e) la descrizione delle principali opzioni rilevanti di intervento, alternative a quella di non intervento, ivi compresa la descrizione dei diversi livelli normativi di intervento, evidenziando l'assoluta necessità dell'intervento normativo di livello primario;
- f) l'analisi dell'opzione di intervento selezionata, con l'evidenziazione dei relativi vantaggi collettivi netti, l'analisi dei presupposti di natura giuridica, organizzativa, economico-sociale e l'indicazione degli obblighi informativi e dei relativi costi amministrativi introdotti a carico di imprese e cittadini;
- g) la stima dell'incidenza sul corretto funzionamento concorrenziale del mercato delle proposte regolatorie suscettibili di avere un impatto significativo sulle attività d'impresa;
- h) l'analisi delle conseguenze effettive delle norme in relazione ai processi di liberalizzazione e restituzione delle attività, anche economiche ed imprenditoriali, ai meccanismi della società aperta;
- i) la stima dell'incidenza sull'ampliamento delle libertà assicurate ai soggetti dell'ordinamento giuridico;
- l) la descrizione delle modalità previste per l'attuazione amministrativa dell'intervento di regolazione e per la sua effettiva conoscibilità e pubblicità;
- m) la descrizione delle modalità del successivo monitoraggio dei suoi effetti e la previsione di eventuali meccanismi di revisione periodica.

La l. n. 246/2005, oltre alla conclusione della fase sperimentale dell'AIR, ha introdotto la verifica dell'impatto della regolamentazione (VIR) che consiste nella «valutazione del raggiungimento delle finalità e nella stima dei costi e degli effetti prodotti da atti normativi sulle attività dei cittadini e delle imprese e sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni».

La disciplina attuativa della VIR è dettata dal d.P.C.M. 19 novembre 2009, n. 212, che specifica gli aspetti oggetto della verifica nei seguenti:

- a) il raggiungimento delle finalità poste alla base dell'atto normativo e specificate nella rispettiva relazione AIR;

- b) la stima dei costi prodotti sui cittadini, sulle imprese, sull'organizzazione e il funzionamento delle organizzazioni pubbliche;
- c) la stima degli effetti prodotti sui cittadini, sulle imprese, sull'organizzazione e il funzionamento delle organizzazioni pubbliche;
- d) la verifica del livello e delle circostanze relative all'osservanza, da parte dei destinatari, delle prescrizioni contenute nell'atto normativo;
- e) la individuazione di eventuali criticità e loro riconducibilità a lacune insite nell'atto normativo, ovvero a problemi relativi alla fase di attuazione dell'atto stesso;
- f) gli effetti, positivi o negativi, sulla semplificazione normativa e amministrativa;
- g) la congruenza con il programma di Governo delle effettive conseguenze delle innovazioni normative;
- h) la valutazione dell'incidenza del provvedimento sul corretto funzionamento concorrenziale del mercato, sui processi di liberalizzazione e sull'ampliamento delle libertà dei soggetti dell'ordinamento giuridico.

3. Ufficio per l'attività normativa ed amministrativa di semplificazione delle norme e delle procedure

L'Ufficio per l'attività normativa ed amministrativa di semplificazione delle norme e delle procedure ha sostanzialmente sostituito il Nucleo per la semplificazione delle norme e delle procedure, soppresso dall'art. 11 della l. n. 137/2002.

L'Ufficio è incardinato nel Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio e i suoi compiti sono stati definiti dall'art. 13 del decreto del 5 novembre 2004 di organizzazione del Dipartimento della funzione pubblica, ai sensi del quale l'Ufficio:

- a) coadiuva il ministro per la funzione pubblica nell'attività nell'ambito del Comitato di indirizzo per la guida strategica della sperimentazione dell'analisi dell'impatto della regolamentazione;
- b) presta supporto agli altri uffici del Dipartimento in ordine al corretto uso delle fonti, alla qualità della regolazione e degli atti normativi ed alla relativa istruttoria, nonché all'analisi dell'impatto della regolamentazione.

4. Comitato per la legislazione

Il Comitato per la legislazione è stato istituito con la riforma del regolamento della Camera dei deputati del 1997 (art. 16-*bis*), è un organo interno al Parlamento dell'Assemblea della Repubblica Italiana che ha sede a Palazzo Montecitorio.

Il Comitato è composto da 10 deputati (fino al 1999 erano 8) scelti dal Presidente della Camera in eguale numero fra i membri della maggioranza e dell'opposizione. Questa composizione lo rende un *unicum* tra gli organi della Camera. La presidenza è a rotazione e ogni mandato dura sei mesi.

L'organo risulta quindi sottratto dal criterio maggioritario.

Il Comitato è chiamato a rendere pareri obbligatori e facoltativi.

I pareri obbligatori sono stati introdotti nel 1999 con l'introduzione del c. 6-*bis* dell'art. 16-*bis* del Regolamento della Camera, ai sensi del quale devono essere affidati al Comitato tutti i decreti legge presentati dal Governo e i progetti di legge che contengono norme di delegazione legislativa o di delegificazione.

I pareri facoltativi sono disciplinati dal c. 4 dell'art. 16-*bis*, ai sensi del quale su richiesta di almeno un può richiedere al Comitato, su un disegno di legge al proprio esame, un parere concernente (i) la qualità del testo legislativo, (ii) la omogeneità, semplicità, chiarezza e proprietà della formulazione, (iii) l'efficacia per la semplificazione e il riordinamento della legislazione vigente.

Qualora le Commissioni non intendano adeguare il testo del progetto di legge alle condizioni contenute nel parere del Comitato, debbono indicarne le ragioni nella relazione per l'Assemblea.

5. Sezione Consultiva per gli atti normativi del Consiglio di Stato

La sezione consultiva per gli atti normativi, istituita con la l. 15 maggio 1997, n. 127, si occupa di esaminare gli schemi di atti normativi per i quali il parere del Consiglio di Stato è prescritto dalla legge o è comunque richiesto dall'amministrazione.

Inoltre, la stessa sezione, su richiesta del Presidente del Consiglio dei ministri, esamina gli schemi di atti normativi dell'Unione europea.

Le sezioni consultive sono composte da due Presidenti ed almeno nove consiglieri.

Nota bibliografica

BETTINI R., *Presentazione: dalla legislazione alla regolamentazione amministrativa. La questione d'impatto come questione di drafting sostanziale*, in *Riv. trim. sc. amm.*, 2000, pp. 5-9.

CATALANI E., ROSSI E. (a cura di), *L'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) e l'analisi tecnico-normativa nell'attività normativa del governo*, Giuffrè, Milano, 2003.

COCO G., MARTELLI M., SARPI F., *Strumenti per il miglioramento della regolamentazione e della semplificazione: L'analisi di impatto della regolazione nell'esperienza applicativa italiana*, in *Astrid-Rassegna*, 2006.

- DE FRANCESCO F., *L'Air nella riforma della regolazione*, in *Riv. trim. sc. amm.*, 2000, pp. 19-46.
- MARTELLI M., *L'AIR in chiave comparata. Primo rapporto Astrid sulla qualità della regolazione*, 2010.
- MIDENA E., *Analisi di impatto della regolazione e analisi tecnico-normativa*, in *Giornale dir. amm.*, 2001, pp. 88-95.
- TRIPALDI M.P., *Le strutture preposte alla valutazione della qualità degli atti normativi del governo nelle recenti novità legislative e regolamentari*, in U. DE SIERVO, *Osservatorio sulle fonti 1999*, Giappichelli, Torino, 2000, pp. 112-116.