

MARIA DE BENEDETTO

La manutenzione delle regole: il perché e il percome

La manutenzione delle regole è divenuta una funzione sempre più rilevante negli ordinamenti contemporanei, per quanto da sempre presente nella storia del diritto. Questa si spiega con l'affermarsi del ciclo della regolazione, che impone di tenere presenti anche la fase successiva all'adozione delle regole, nella prospettiva di verificarne e valutarne gli effetti e intervenire con eventuali revisioni o riforme. La manutenzione, resa necessaria anche dalla dimostrata fallibilità della regolazione, si afferma come fase fisiologica nella vita dell'ordinamento e impone di rivisitare il ruolo della politica e dei regolatori.

Maintenance of rules: why and how?

The maintenance of rules has become a relevant function of public powers in contemporary legal systems, even if it has always been present in order to respond to a diversity of needs, such as making rules accessible, or correcting and reforming them. Alongside maintenance in a stricter sense (referring to the specific interventions of compilation, consolidation, revision and real reform), there is an increasing request for maintenance in order to respond to the question of quality of rules. In the life-cycle of regulation it is in fact necessary to evaluate the effects of current rules, because of the fallibility of regulation. Maintenance of rules has therefore become an institutional function side by side with legislation.

MARIO ASCHERI

Le radici medievali della manutenzione delle regole

L'Autore vuole sottolineare come il problema della manutenzione delle regole abbia avuto vari aspetti nel Medioevo.

Da un lato fu operata una manutenzione dottrinale del patrimonio normativo romanistico ereditato dal passato, compito splendidamente svolto dai giuristi delle Università (soprattutto), e dall'altro vi fu un intervento sul grande patrimonio accumulatosi nei secoli sui temi di diritto canonico da parte di un Papato che, a partire dai secoli XII-XIII, acquisiva la guida

dell'Europa cristiana come mai prima.

Anche a livello locale vi fu un profilo di manutenzione delle regole anche più frequente. A partire dal secolo XII per i Comuni in formazione la legislazione divenne copiosa e assunse la veste dello statuto, testo divenuto dal '300, stabile, e delle leggi speciali emesse e modificate in continuazione, creando un'incertezza del diritto molto "moderna".

The upkeeping of norms in the Middle Ages

The Author wants to stress the features surrounding the problem of the upkeeping of norms during the Middle Ages.

First of all there was the problem of modernizing the great heritage of Roman law, which was faced mainly by universities professors from the 12th century onwards and, during the triumphant Papacy of the 12th-13th centuries, the problem of giving new "modern" legislation to the European ecclesiastical world, operating as never before.

At local level, there was the necessity for greater legislation because of the growing complexity of society. This question was solved in two ways. First: writing a "statute", i.e. a book with all the main norms to be respected in the courts and, second, with special laws enacted according to the necessities of the moment. The result was a growing uncertainty of the law - developing into a very "modern" situation.

FRANCESCO DI DONATO

La manutenzione delle norme nell'Antico Regime. Ragioni pratiche e teorie giuspolitiche nelle società pre-rivoluzionarie

Come si può conciliare l'idea di fondo cui s'ispira il senso stesso del diritto, la sua ragion d'essere, ossia la stabilità e la certezza delle regole, con l'altra idea opposta di mutamento continuo insita nella "manutenzione" dell'ordinamento giuridico? Porsi questa domanda significa entrare nell'ottica giusta per comprendere come i protagonisti della vita giuridica e politico-istituzionale dell'Antico Regime affrontassero il tema cruciale della manutenzione delle norme. In quel mondo, che sembra così lontano dalla *forma mentis* nostra e dei giuristi positivisti contemporanei, e del quale purtuttavia siamo tutti diretti eredi, il valore fondamentale era costituito dall'immutabilità dell'*ordo juris* in quanto esso era considerato espressione della *Veritas* e della *Divina Voluntas*. Queste ultime, com'è ovvio, non potevano, né l'una né l'altra, mutare. L'evoluzione dell'ordinamento, non potendo dunque essere realizzata attraverso la pratica riformatrice, doveva passare attraverso altri canali. Quali? Il saggio ne individua e ne analizza

alcuni dei principali, focalizzando l'attenzione soprattutto sull'interpretazione giurisdizionale realizzata dalla magistratura nei suoi organi giurisdicenti. Se ne conclude che quella dell'Antico Regime era una "manutenzione occulta" utilizzata dalle istituzioni giurisprudenziali come strumento arcano del governo politico dei giureconsulti, attraverso il quale la *jurisdictio* era convertita in sovranità politica. A provarlo è per un verso la frequente reiterazione (apparentemente insensata) delle leggi, per un altro il fatto che allo strumento dell'abrogazione palese delle norme obsolete l'*establishment* giuridico preferiva di gran lunga quello della desuetudine, che offriva agli interpreti margini di manovra incomparabilmente più ampi. La svolta rivoluzionaria intervenne proprio per consentire il passaggio dalla manutenzione giurisprudenziale alla manutenzione legislativa, nella convinzione che ciò servisse a eliminare la mediazione patriarcale delle magistrature e ad affermare il primato della responsabilità politica nella gestione razionale, ordinata e controllabile dell'ordinamento giuridico.

The maintenance of laws in the *Ancien Régime*. Practical reasons and juridical-political theories in pre-revolutionary societies

How can the idea that inspired the very meaning of the law, its *raison d'être*, namely the stability and certainty of rules, be reconciled with the opposite idea of continuous change inherent in the "maintenance" of the legal system? To address this question is to enter in the right perspective to understand how the leaders of the legal, political and institutional life of the *Ancien Régime* faced the crucial issue of the maintenance of laws. In that world, which seems so far away from the mindset of our contemporary legal positivists and our own, and of which nevertheless we are direct heirs, the fundamental value consisted in the immutability of the *ordo juris* because it was considered an expression of the *Veritas* and the *Divina voluntas*, which, of course, could not change. The evolution of the legal system could not be achieved through the practice of reform, so it must have gone through other channels. Which ones? The present essay identifies and discusses some of the major ones, focusing in particular on the interpretation made by the judiciary. The conclusion is that in the *Ancien Régime* there was an "occult maintenance" used by the judicial institutions as an arcane instrument of the political government of the lawyers, through which the *jurisdictio* was converted into political sovereignty. The proof is, on one hand, the frequent appeal to the reiteration (seemingly meaningless) of laws, on the other hand, the fact that to the instrument of the repeal of obsolete rules the legal establishment much preferred that of disuse, which offered to the interpreters incomparably larger margins of manoeuvre. The revo-

lutionary breakthrough intervened precisely to allow the transition from the judicial maintenance to the legislative maintenance, believing that it would serve to eliminate the patriarchal mediation of the judiciary and assert the primacy of political accountability in the rational, ordered, and controlled management of the legal system.

ANTONIO LA SPINA

Manutenzione delle regole, dei testi normativi, delle politiche pubbliche

L'articolo si fonda sulla distinzione tra "regole giuridiche" e "politiche pubbliche". Una seconda importante distinzione è quella tra "manutenzione" e "riforma". Quest'ultima comporta un profondo cambiamento delle finalità e del contenuto di una data regola, così come di una data politica. La manutenzione, invece, ha a che vedere con modifiche relativamente più lievi, che non alterano la sostanza di una regola o di una politica vigente, ma piuttosto ne correggono imperfezioni marginali e/o le aggiornano e aggiustano, sempre in modo poco incisivo, al modificarsi delle condizioni di contesto. Le regole sono asserzioni normative che risultano dall'interpretazione di testi normativi. La loro manutenzione, pertanto, richiede l'applicazione di un sapere strettamente giuridico. Le politiche pubbliche sono piuttosto tentativi intenzionali di modificare una certa situazione socio-economica, attraverso strumenti adeguati. La formulazione, il mantenimento e la valutazione delle politiche, così come la riforma delle regole, richiedono modelli causali che sono tipici delle scienze sociali empiriche applicate.

The maintenance of rules, normative texts and public policies

The article is based on the distinction between "legal rules", on the one hand, and "policies", on the other. Another important distinction is that between "reform" and "maintenance". A reform is a deep change of the aim and content of a given rule, or of a given policy. On the contrary, maintenance has to do with relatively small changes, which do not alter the bulk of an existing rule or policy, but rather correct their marginal imperfections and/or update and adjust them to changing conditions, leaving the core elements as they are. Rules are normative statements which result from the interpretation of normative texts. Their maintenance, therefore, requires the application of a strictly legal know how. Policies are deliberate attempts to modify a given socio-economic situation through appropriate instruments. Policy formulation, maintenance, *ex post* evaluation, as well as law reform, require causal models which are typical of applied empirical social sciences.

NICOLA LUPO

Fisiologie e patologie in una produzione normativa sempre più complessa

Il contributo, muovendo dalla constatazione dell'accresciuta complessità dell'attività di produzione normativa, individua, con riferimento alle prassi recenti dell'ordinamento italiano, una serie di fenomeni fisiologici e di fenomeni patologici: tra i primi, le deleghe (e i decreti legislativi) correttivi, le clausole valutative, le leggi a cadenza annuale, il taglia-leggi; tra i secondi, invece, i decreti-legge milleproroghe, le leggi correttive, i maxi emendamenti. Nella parte finale, si accenna alla amministrativizzazione della legge e al dibattito sull'opportunità di introdurre la motivazione della legge.

Physiology and pathology resulting from ever more complex normative production

This contribution, starting from the acknowledgment of the growing complexity of normative production in contemporary states, describes some phenomena taken from the recent experience of the Italian legal system, classifying them as physiological or pathological. Among the first group to be examined are corrective delegation laws (and corrective legislative decrees), evaluation clauses, annual laws and law-cutting mechanisms (so-called "taglia-leggi"); among the latter group, in contrast, a "thousand" extensions (so called "milleproroghe") decree-laws, corrective laws and maxi-amendments are considered. In the final part, a mention is given to administratization of the law and to the debate on the possible introduction of a motivation for the law.

PAOLO CARNEVALE

Per un tentativo di rilettura critica della cd. manovra taglia-leggi

Il testo ripercorre lo svolgimento di quel processo di semplificazione normativa inaugurato dalla legge n. 246 del 2005, che va sotto il nome di manovra taglia-leggi.

Dopo averne sommariamente richiamato l'impianto originario, l'A. ne evidenzia i diversi profili problematici, sia sul piano della legittimità costituzionale, con particolare riferimento alle questioni di compatibilità col modello *ex art. 76 Cost.* delle diverse deleghe lì previste, che su quello della certezza e definizione dei singoli meccanismi.

Non minori sono i problemi che si manifestano nel percorso attuativo delle singole deleghe, sia con riguardo agli interventi successivi sulla normativa di delega *ex legibus* nn. 15 e 69 del 2009, sia con riferimento al d.lgs. n. 179

del 2009 attuativo della delega salvifica. In conclusione, il bilancio che si traccia è abbastanza critico, anche in considerazione dell'impatto complessivo che i vari e diversi meccanismi previsti dalla manovra in parola sono in grado di determinare sull'ordinamento e del non elevato grado di certezza e stabilità che sono in grado di dispensare. Effetti di cui si avverte già qualche traccia.

Critically rethinking the so-called "taglia-leggi" programme

The article analyses the simplification process initiated by law n. 246/2005, which is better known as the "taglia-leggi" programme. After a short description of the original structure of "taglia-leggi", the author highlights the diverse problematic aspects from the point of view of constitutional legitimacy, with particular regard to the question of compatibility with Article 76 of the Italian Constitution and to the question of certainty and clarity of its specific mechanisms. Furthermore, many problems have also arisen in the implementation process of "taglia-leggi".

In conclusion, the author proposes a critical approach, taking into consideration the whole impact which the different mechanisms of the "taglia-leggi" programme might have on the Italian legal system, and considering the low degree of certainty and stability which these mechanisms might express.

NICOLETTA RANGONE

La qualità delle regole: molti strumenti, pochi risultati

I regolatori italiani sono dotati di tutti gli strumenti per assicurare la qualità della regolazione, ma la produzione di regole resta ridondante, oscura ed eccessivamente gravosa. L'introduzione di questi strumenti è recente e il processo di apprendimento non può che essere lungo. Tuttavia, una serie di limiti (che attengono alla disciplina procedurale dell'Air e della Vir, alla difficoltà di coordinare tra i numerosi regolatori le riforme, l'apparente inconciliabilità tra i tempi della politica e quelli richiesti dagli strumenti per la buona qualità delle regole, la carenza di competenze specifiche in seno ai regolatori) rischia di ostacolare se non di bloccare questo processo. Al centro di questo processo di apprendimento va collocata la manutenzione delle regole, un'attività che richiede monitoraggio, valutazione ed eventuale riforma sia della singola regola, sia del sistema di regole interessato.

The quality of rules: many tools, few goals

Italian regulators are equipped with all the necessary good regulation tools to ensure the quality of regulation. However, the production of rules remains excessive, obscure and overly burdening. The introduction of these tools has been recent and the learning process has been necessarily long. In any case, a set of limits runs the risk of impeding this process (these limits are

related to procedural discipline of the *ex ante* and *ex post* Regulatory Impact Analysis (RIA); the difficulty in coordinating the reforms among the many regulators; the apparent irreconcilability of political time-scales with those needed for the production of good quality rules; the lack of specific skills on the part of the regulators). Maintenance of rules must be placed at the heart of this learning process. This activity requires monitoring, evaluation and possible reform both of single rules and of the rule-system in question.

CLAUDIO MAZZIOTTA

C'è una logica economica nella versione italiana dell'Air?

È agevole constatare che le pochissime analisi di impatto della regolazione rinvenibili nell'esperienza italiana si caratterizzano come un mero adempimento burocratico, ben lontane da una effettiva valutazione (e quantificazione) economica dei vantaggi e svantaggi per la collettività dei provvedimenti esaminati. Si ritiene che questo esito sia dovuto, oltre che ad un inveterato fastidio dell'amministrazione italiana per le analisi empiriche, allo stesso dispositivo normativo, generico e ambiguo, tale da consentire comportamenti "opportunisti" di formale adempimento (qualche paginetta di vaghe considerazioni), ma di sostanziale elusione della mission dell'Air, almeno per come essa è stata perseguita in altre realtà nazionali. È possibile cambiare? In teoria sì, ma solo a patto di cambiare la declinazione esclusivamente giuridicista finora data dell'Air.

Is there an economic approach in the Italian version of Regulatory impact analysis?

The Italian applications of RIA have been very few till now. Furthermore, they seem to be bureaucratic fulfillments rather than real attempts to achieve the final aim of RIA: in the Italian experience economic and quantified assessments of bills (such as cost-benefit analysis) are still lacking. This situation is caused both by the inveterate aversion of Italian administration to doing empirical analyses and, overall, by the broad and equivocal Italian version of RIA, which doesn't dictate (like in other countries) cogent guidelines for economic appraisal of alternative measures. A real opportunity for change would lie in the introduction of an economic approach alongside the juridical one, which has been till now absolutely dominant in the Italian application of RIA.