

ATTI AMMINISTRATIVI E AUTONOMIA NEGOZIALE

A proposito del volume di Angela Ferrari Zumbini, *La regolazione amministrativa del contratto. Atti amministrativi conformativi dell'autonomia negoziale*, Giappichelli editore, Torino, 2016

Di Piergiorgio Leonardi

| 3

SOMMARIO: 1. *Il tema trattato.* – 2. *Il campo di indagine e gli esiti.* – 3. *Profili processuali.* – 4. *Atti amministrativi conformativi.* – 5. *La riserva di legge.*

ABSTRACT. *Traendo spunto da un volume del 2016 di Zumbini, il presente scritto indaga la controversa categoria dei c.d. atti amministrativi conformativi e su come questi abbiano la forza di incidere su tutte le componenti dell'autonomia contrattuale.*

Moving from a 2016 volume by Zumbini, the paper investigates the controversial category of the c.d. conformational administrative acts and on how these have the strength to affect all the components of contractual autonomy.



1. Il tema trattato.

Con questa pubblicazione, Angela Ferrari Zumbini si propone di enucleare una nuova tipologia di atti amministrativi, aventi quale tratto distintivo la produzione di effetti conformativi sull'autonomia contrattuale dei privati. Dall'attuale dato positivo emerge una realtà varia ed eterogenea, molto più di quanto non fosse in passato; tale circostanza, unitamente alla mancanza nel dato normativo di un riconoscimento esplicito di tali atti in termini di autonomia categoria, spinge l'autrice ad una riflessione nuova sul tema, sganciata da precedenti analisi.

Gli atti in esame vengono definiti "conformativi" rispetto all'autonomia negoziale privata, in quanto sono in grado di incidere su tutti i requisiti del contratto di cui all'art. 1325 cod. civ.¹, arrivando, in talune ipotesi, a conformare *tout court* lo stesso, plasmandolo integralmente secondo il volere dell'autorità pubblica; per il loro studio vengono prese in esame alcune concrete manifestazioni di potere conformativo, poste in essere da soggetti diversi (Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, Amministrazione Autonoma Monopoli di Stato, Agenzia delle Dogane e dei Monopoli) e destinate a mercati aventi una struttura diversa (nel settore delle comunicazioni elettroniche vige la concorrenza; quello dei giochi pubblici è, invece, sottoposto a monopolio pubblico).

L'autrice, dunque, rileva come gli atti in parola abbiano la capacità di incidere su tutte le componenti dell'autonomia contrattuale: la *Partnerfreiheit* (relativa alla scelta del contraente), la *Abschlussfreiheit* (relativa alla causa del negozio), la *Inhaltsfreiheit* (comprendente tutti i casi di libera determinazione dell'oggetto del contratto), la *Formenfreiheit* (relativa alla forma del negozio). Essi hanno in altri termini (ripetendo la trilogia di cui all'art. 1321 cod. civ.²) la capacità di costituire, regolare o estinguere rapporti giuridici tra privati (tanto evidenzerebbe come la legge stia perdendo buona parte della sua centralità in tale materia). I diversi effetti giuridici che conseguono a tali atti (dalla imposizione dell'obbligo di inserire nel contratto una determinata clausola sino alla completa determinazione del regolamento contrattuale), non ne impediscono comunque la riconduzione all'unica categoria degli atti amministrativi conformativi dell'autonomia negoziale.

¹ Art. 1325. Indicazione dei requisiti. - I requisiti del contratto sono: 1) l'accordo delle parti; 2) la causa; 3) l'oggetto; 4) la forma, quando risulta che è prescritta dalla legge sotto pena di nullità.

² Art. 1321. Nozione. - Il contratto è l'accordo di due o più parti per costituire, regolare o estinguere tra loro un rapporto giuridico patrimoniale.

2. Il campo di indagine e gli esiti

Come sopra accennato, l'autrice, ai fini della propria ricerca, prende in considerazione il settore delle comunicazioni elettroniche e quello dei giochi e delle scommesse: settori assolutamente diversi tra loro per la tipologia di Pubblica Amministrazione che in essi è chiamata a esercitare poteri conformativi, per le finalità che l'opera di regolazione persegue e per la struttura del relativo mercato.

Quanto al settore delle comunicazioni elettroniche, precedentemente oggetto di monopolio statale e successivamente liberalizzato, le funzioni di regolazione e controllo sono affidate, come già detto, all'AGCom. Dopo aver passato in rassegna le varie limitazioni che l'autonomia negoziale subisce in tale settore (approvazione preventiva dello schema di contratto, obblighi a contrarre, obblighi di servizio universale, imposizione o divieto di inserire nei contratti determinate clausole, etc.), l'autrice evidenzia come tali atti, seppur eterogenei, attraverso l'effetto conformativo che li caratterizza perseguano le finalità di tutela della concorrenza e degli utenti del settore.

Nel settore dei giochi pubblici, invece, la P.A. con compiti regolatori è di tipo tradizionale (si tratta, come detto sopra, dell'Amministrazione Autonoma Monopoli di Stato, oggi incorporata nell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli) e le finalità che essa persegue non sono di natura pro-concorrenziale bensì di tutela dell'ordine pubblico (contrasto al gioco illegale, lotta al riciclaggio, etc.). Il settore in questione è, inoltre, riservato per legge allo Stato (che può, tuttavia, attraverso apposite concessioni, consentire ai privati di svolgere attività imprenditoriali).

Pur in presenza di tali differenze, le fattispecie di conformazione dell'autonomia negoziale riscontrate nei due settori appaiono simili tra loro: obblighi pre-contrattuali, obblighi a contrarre, divieti a contrarre, determinazione eteronoma del regolamento contrattuale, obbligo di forma, etc.; peraltro, lo studio e il confronto tra due comparti così diversi fa emergere come la categoria degli atti amministrativi conformativi non sia riconducibile alla sola attività di regolazione posta in essere da Autorità Indipendenti ma abbia, piuttosto, carattere generale, potendo caratterizzare anche l'operato di amministrazioni di tipo tradizionale.

L'eterogeneità con la quale si presentano gli atti conformativi non impedisce all'autrice di individuare gli effetti comuni a tutte le fattispecie (ossia i tratti di genere della categoria); essi appaiono sempre caratterizzati da un'efficacia:



- di tipo prescrittivo (la conformazione deriva dall'atto e non dalla norma attributiva del potere di porlo in essere);
- di tipo legittimante (gli atti incidono sulle condizioni cui è subordinata la valida esplicazione dell'autonomia negoziale);
- necessariamente trilaterale (gli atti, producendo i loro effetti su un rapporto, incidono tanto sulla sfera giuridica dei cd. destinatari diretti dell'atto, quanto su quella delle loro controparti contrattuali, i cd. destinatari indiretti);
- di tipo costitutivo, potendo determinare la costituzione, modificazione o estinzione di rapporti giuridici.

3. Profili processuali.

L'opera esamina altresì le conseguenze di carattere processuale direttamente correlate alle caratteristiche degli atti in esame.

In primo luogo, viene evidenziato come la loro giustiziabilità non sia differita bensì immediata: l'efficacia prescrittiva che li caratterizza, ossia la loro idoneità ad incidere direttamente sulla sfera giuridica dei destinatari, fa sì che essi siano immediatamente impugnabili (a differenza degli atti amministrativi generali, di norma impugnabili solo unitamente all'atto applicativo).

Quanto alla legittimazione ad agire, essa, alla luce dell'efficacia necessariamente trilaterale prima esposta, va riconosciuta non solo ai cd. destinatari diretti, ma anche ai cd. destinatari indiretti: questi ultimi, infatti, nella misura in cui, al pari dei primi, subiscono una conformazione della propria autonomia negoziale, devono poter ricorrere avverso l'atto conformativo, onde tutelare i propri interessi economici connessi al contratto.

Quanto all'efficacia di un'eventuale sentenza di annullamento dell'atto conformativo, viene rilevato come, anche nei casi di atti individuali, l'annullamento espliciti i propri effetti non solo tra le parti del processo, ma anche nei confronti della controparte negoziale che ha stipulato un contratto con il soggetto la cui autonomia è stata conformata dal provvedimento individuale poi annullato, e che non è stata parte del giudizio sfociato nell'annullamento dell'atto.

Conclusivamente, viene posta l'attenzione sui controlli che vengono effettuati su tali atti in sede giurisdizionale. In particolare, vengono richiamate le verifiche concernenti la sussistenza in capo all'amministrazione del potere conformativo concretamente esercitato, il controllo sull'esercizio della discrezionalità tecnica nonché il controllo che i

giudici effettuano sulla motivazione dell'atto qualora nel procedimento volto alla sua adozione siano intervenuti organi europei.

4. Atti amministrativi conformativi.

Si può certo affermare che, grazie ad un'analisi attenta e articolata, la Ferrari Zumbini perviene ad una definizione puntuale della categoria degli atti amministrativi conformativi, di cui individua le caratteristiche tanto sul piano sostanziale quanto su quello processuale. L'individuazione dello statuto giuridico di tali atti e l'ampiezza con cui viene affrontato il tema rendono la trattazione particolarmente apprezzabile, poiché il tema dei limiti apposti all'autonomia negoziale ad opera di fonti secondarie promananti dalla pubblica amministrazione non aveva finora ricevuto particolare attenzione da parte degli studiosi.

L'analisi condotta dall'autrice ha consentito di verificare come tale tipologia di atti non sia limitata ad un'unica materia, ad un unico regime di mercato o al perseguimento di un'unica finalità; in particolare, estendendo la propria ricerca al settore dei giochi pubblici, ella ha potuto constatare come l'incisione dell'autonomia contrattuale ad opera di atti conformativi non sia connessa alla sola attività di *market regulation* posta in essere dalle *Authorities*, ma anche a finalità d'ordine perseguite da pubbliche amministrazioni di tipo tradizionale.

Come la stessa autrice rileva, mentre nel settore delle comunicazioni elettroniche, da lei selezionato in rappresentanza di tutti i settori in cui operano Autorità Indipendenti, gli atti sono caratterizzati dalla macro-finalità pubblica di tutela della concorrenza (per garantire, pertanto, la corretta esplicazione delle regole di mercato, la tutela degli utenti e dei contraenti deboli, la prevenzione e reazione ai fallimenti di mercato), nel settore dei giochi pubblici, selezionato viceversa in rappresentanza dei settori in cui il diritto amministrativo si presenta, sia con riguardo all'attività svolta che con riguardo alla figura soggettiva, in veste tradizionale, è invece riscontrabile una macro-finalità di tutela dell'ordine pubblico, declinabile nei vari aspetti del contrasto al gioco illegale, della lotta al riciclaggio di denaro sporco e alla criminalità organizzata, della tutela della salute e dell'integrità patrimoniale degli individui.

5. La riserva di legge.

Nel suo libro, l'autrice non manca di approfondire due profili intimamente connessi alla tematica affrontata: si tratta della perdita di centralità della

fonte legislativa e del ridimensionamento del principio della riserva di legge nella disciplina del contratto.

Quanto al primo profilo, chi scrive osserva che l'attuale quadro normativo innegabilmente restituisce un contesto in cui la legge statale ha subito un forte ridimensionamento alla luce del moltiplicarsi di atti normativi secondari (cd. delegificazione). Si tratta peraltro di un arretramento della normativa statale che non è per nulla accompagnato da una diminuzione della produzione di norme: la pluralità di fini perseguiti dalle pubbliche amministrazioni a mezzo di atti conformativi ha semmai determinato un eccesso di regolamentazione che rischia di comprimere oltre i limiti costituzionali la libertà dei privati nel campo contrattuale³. D'altro canto, si tratta di un cambiamento che, oltre a derivare dalla crisi in cui da tempo versa l'attività di produzione normativa ad opera del Parlamento (si pensi, a titolo di esempio, all'eccesso di ricorso allo strumento del decreto legge), è soprattutto connesso ad una ridefinita partecipazione pubblica nell'economia: lo Stato da soggetto "imprenditore" si è fatto soggetto "regolatore", e la conseguenza principale di tale mutamento è rappresentata dal fatto che la regolamentazione di determinati settori è stata affidata ad appositi organismi preposti alla cura di questi⁴.

Tali circostanze non devono tuttavia condurre, attraverso la formulazione di norme attributive di poteri in termini eccessivamente generici, ad una svalutazione delle garanzie apprestate dalla nostra Carta Costituzionale (in particolare dalla riserva di legge di cui all'art. 41, comma 3, Cost.)⁵.

³ Vedi G. BERTI, *Diffusione della normatività e nuovo disordine delle fonti del diritto*, in G. Gitti (a cura di), *L'autonomia privata e le autorità indipendenti*, Bologna, Il Mulino, 2006, pp. 25 ss. L'Autore descrive lo sterminato campo delle fonti giuridiche come un «posto del disordine», mutuando tale espressione dal titolo di un'opera di Boudon sulle scienze sociali. Vedi anche G. DE NOVA, *Le fonti di disciplina del contratto e le autorità indipendenti*, in G. Gitti (a cura di), *L'autonomia privata cit.*, p. 57, per il quale «se per legislatore dei contratti intendiamo il legislatore che ordina e regola in modo organico la prassi contrattuale, il legislatore dei contratti è morto». Sulla «delegificazione» nonché sulla crisi della statualità del diritto, vedi G. GITTI e P. SPADA, *La regolazione del mercato come strategia*, in G. GITTI (a cura di), *L'autonomia privata cit.*, pp. 15 ss. Vedi anche M. ANGELONE, *Autorità indipendenti e eteroregolamentazione del contratto*, Napoli, Ed. Scient. It., 2012, pp. 49 ss. Quest'ultimo Autore sottolinea altresì come il contratto non appaia più « prerogativa esclusiva o, quantomeno, prevalente dei contraenti, ma neppure del legislatore statale » (*op. cit.*, p. 134).

⁴ Così M. ANGELONE, *op. cit.*, pp. 142 ss.

⁵ Art. 41 Cost., comma 3: «La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali». Giova sottolineare come la tendenza del legislatore sia sovente quella di intendere la riserva di legge in maniera riduttiva.

Ora, in merito a tale problematica l'autrice rileva come al criterio gerarchico (il quale impone che la fonte primaria deleghi espressamente una fonte secondaria ad incidere sull'autonomia negoziale) si siano affiancati altri criteri che danno risalto alle attribuzioni della figura soggettiva che pone la regola: qualora si accerti che l'autorità abbia la competenza a regolare il settore su cui va ad incidere, la conformazione dovrà considerarsi legittima anche in assenza di una norma che disciplini esplicitamente il potere conformativo esercitato (ferma restando la preferenza per la fonte legislativa, la quale potrà in qualunque momento limitare, modificare o sostituire la fonte amministrativa).

Questo modo di intendere la riserva, su cui l'autrice si sofferma ampiamente, non appare condivisibile in quanto svaluta oltremodo l'art. 41, comma 3, Cost. sopra citato, il quale prescrive che debba essere la legge a determinare i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali. La norma in questione, tutelando direttamente l'iniziativa economica, appresta una tutela costituzionale indiretta anche al contratto e alla libertà contrattuale. Di conseguenza, pur essendo pacifico in dottrina e in giurisprudenza che la riserva di cui all'art. 41 della Costituzione sia relativa, e che possa dunque realizzarsi un concorso tra normativa primaria e atti normativi secondari, appare imprescindibile definirne adeguatamente la portata, onde evitare che la stessa possa essere elusa con eccessiva disinvoltura da norme primarie che si limitino ad un'attribuzione di poteri in bianco⁶. Non bisogna infatti dimenticare che la *ratio* della riserva risiede nella volontà di sottrarre la regolamentazione di determinati settori all'Esecutivo per riservarla al Parlamento; intento che rischia di essere frustrato tutte quelle volte in cui il legislatore conferisce poteri di regolamentazione in termini troppo generici⁷.

Il rispetto del sistema costituzionale postula piuttosto che la norma primaria che delega poteri all'autorità amministrativa, lungi dall'attribuire una generica competenza, indichi, seppur in modo sintetico, l'oggetto del potere e gli scopi da perseguire. Tale soluzione è imposta sia dal principio di legalità

⁶ Vedi D. SIMEOLI, *Contratto e potere regolatorio (rapporti tra)*, in *Digesto delle discipline privatistiche (sezione civile)*, diretto da R. SACCO, Aggiornamento, UTET, Torino, 2014, p. 133. L'Autore, con riferimento alle A.I., rileva come il legislatore «nel conferire loro competenze di carattere generale, si limiti sovente alla scarna individuazione degli obiettivi da perseguire e dei valori da tutelare».

⁷ Vedi D. SIMEOLI, *op. cit.*, p. 133; l'Autore, con riferimento alle A.I., riferisce come esse «lungi dal limitarsi a dare mero svolgimento tecnico alla normativa primaria di indirizzo, adottano fonti-atto che regolano in via autonoma e completa la materia».



sostanziale, che impedisce un conferimento di potere indeterminato in favore di un'autorità amministrativa, sia dalle pesanti limitazioni che l'autonomia contrattuale subisce ad opera degli atti conformativi, sicché non pare corretto applicare con leggerezza il meccanismo di cui all'art. 41 della Costituzione⁸. Il fatto dunque che la riserva *de qua* sia relativa non deve portare a relegare la legge sullo sfondo, dovendo quest'ultima, piuttosto, indicare contenuti e modi dell'azione amministrativa⁹.

Ad analoghe conclusioni conduce peraltro l'interpretazione prevalente in dottrina dell'art. 1339 cod. civ.¹⁰: la maggior parte degli studiosi ritiene già da tempo che il disposto di tale norma possa considerarsi rispettato in tutti i casi in cui la norma primaria determini i criteri direttivi, rinviando la quantificazione ai provvedimenti degli organi amministrativi¹¹. Il dovere del legislatore di indicare

con sufficiente livello di dettaglio il contenuto del potere delegato potrà al più attenuarsi qualora questo abbia ad oggetto forme di intervento nel sistema economico (funzionali a far fronte ai fallimenti di mercato) che col tempo si siano oggettivate. In tali ipotesi, infatti, essendosi dinanzi a modelli di intervento standardizzati (ricavabili da precisi testi di Direttive, Regolamenti e decisioni della Corte di Giustizia), la funzione amministrativa delegata potrà essere descritta anche con poche parole chiave (si pensi al concetto di "trasparenza") che tuttavia saranno in grado di guidare l'operato dell'amministrazione. In presenza di tali indici normativi di sistema, dunque, l'onere per il legislatore di definire espressamente e in maniera compiuta i contenuti della delega si potrà fortemente attenuare¹².

D'altro canto, come ben scritto, «la riserva di legge relativa impone solo che sia la legge ad indicare i criteri e le finalità cui la formazione secondaria deve attenersi, ma non impone che l'attribuzione di funzioni e la delega del potere avvengano conte-

⁸ D. SIMEOLI, *op. cit.*, p. 135. L'Autore cita la sentenza della Corte Costituzionale n. 115 del 7 aprile 2011, per la quale vi è «l'imprescindibile necessità che in ogni conferimento di poteri amministrativi venga osservato il principio di legalità sostanziale, posto a base dello Stato di diritto», il quale «non consente l'assoluta indeterminatezza del potere conferito dalla legge ad una autorità amministrativa». Vedi anche V. CERULLI IRELLI, *Lineamenti del diritto amministrativo*, Torino, Giappichelli, 2012, pp. 252-253.

⁹ Per una tesi contraria, vedi F. MERUSI, *Il potere normativo delle autorità indipendenti*, in G. Gitti (a cura di), *L'autonomia privata cit.*, pp. 43 ss. Tale Autore, con riguardo specifico all'opera di regolazione posta in essere dalle A.I., afferma come «per l'intervento pubblico nell'economia la Costituzione prevede ... la riserva di legge, per la regolazione no, perché è una forma di tutela diretta della libertà economica combinata con il principio di eguaglianza (la *par condicio* concorrenziale) ora garantita da una normativa federale, quella comunitaria». Tale ultima tesi non è condivisa da M. MAUGERI, *Effetto conformativo delle decisioni delle autorità indipendenti nei rapporti tra privati*, in Enrico del Prato (a cura di), *Studi in onore di Antonino Cataudella*, Tomo II, Edizioni Scientifiche Italiane, 2013, pp. 1309 ss. Per tale Autrice «l'affermazione secondo la quale la regolazione sia una forma di tutela della libertà economica e quella secondo la quale la regolazione sia collegata al principio di eguaglianza sono palesemente ideologiche». In tale ultimo senso, vedi anche D. SIMEOLI, *op. cit.*, pp. 134-135. Nello stesso senso vedi anche M. ANGELONE, *op. cit.*, pp. 191 ss., il quale sottolinea come le limitazioni alla libertà negoziale risulteranno illegittime per contrasto con la Costituzione ove non ricorrano le istanze sociali di cui all'art. 41 della Costituzione.

¹⁰ Art. 1339. Inserzione automatica di clausole. - Le clausole, i prezzi di beni o di servizi, imposti dalla legge [o da norme corporative] sono di diritto inseriti nel contratto, anche in sostituzione delle clausole difformi apposte dalle parti.

¹¹ M. MAUGERI, *sub art. 1339*, in *Commentario Gabrielli, Dei contratti in generale* (artt. 1321-1349), a cura di Navarretta-Orestano, Torino, 2011, 517; S. RODOTA', *Le fonti di integrazione del contratto*, Milano, 1969, pp. 36-37, per il quale «...l'espressione "imposti dalla legge" non può essere correttamente intesa quando si trascura il fatto che espressioni del genere sono tutt'altro che rare nella nostra legislazione. Senza voler qui tentare una sorta di impossibile, e in definitiva inutile, censimento di tutti i casi in cui tali espressioni vengono adoperate, basta richiamare quanto è detto, ad esempio, nella Costitu-

zione agli articoli 24 ("in base alla legge") e 41 ("la legge determina"). Ora, l'interpretazione corrente di queste norme ha escluso che il rispetto delle condizioni da esse previste si abbia soltanto nei casi in cui l'imposizione personale o patrimoniale, o la limitazione dell'iniziativa economica privata, siano compiutamente definite nell'atto legislativo; si sono, invece, ritenute soddisfatte le condizioni dell'imposizione o della determinazione legale tutte le volte che, attribuendo ad un organo amministrativo il potere di provvedere alla imposizione o alla determinazione, la legge provvede anche alla "predeterminazione di criteri direttivi che, avendo per fine l'utilità sociale, delineino, circoscrivendola, l'attività esecutiva della pubblica amministrazione, così da togliere ad essa carattere di assoluta, illimitata discrezionalità"... il legislatore del 1942 non poteva intendere il riferimento alla legge come necessità di una continua e puntuale ripetizione di atti legislativi in materie che possono richiedere un rapido adattamento a condizioni transitorie o locali (si pensi, per tutte, alla disciplina dei prezzi), e rispetto alle quali deve, quindi, mantenersi un sufficiente grado di elasticità». Il richiamo fatto dall'Autore è alla sentenza della Corte Costituzionale n. 133 del 20 dicembre 1968.

¹² M. MAUGERI, *Effetto conformativo cit.*, pp. 1309 ss. Ad avviso dell'Autrice non vi è «ragione alcuna per escludere che la funzione possa essere ricavata a partire da indici normativi non necessariamente formalizzati contestualmente alla delega del potere e della competenza, purché presenti nel sistema...se si dice che l'Autorità deve garantire la "Trasparenza" del mercato, ad esempio, si dà una precisa indicazione che fa riferimento a modelli studiati, condivisi (dunque non oggettivi in senso proprio ma socialmente tali) e positivizzati. Se un fenomeno si muove all'interno di quello specifico modello, pochi indici di legge saranno idonei a delimitare in modo reale la funzione». Tali considerazioni non potranno farsi qualora il modello di intervento delegato sarà di tipo solidaristico: in tal caso, infatti, non essendosi in presenza di modelli di intervento standardizzati, affinché la riserva possa considerarsi rispettata, la delega dovrà essere maggiormente dettagliata (dovranno dunque essere indicati sia i soggetti da tutelare sia l'intensità della protezione che si intende loro concedere). Vedi anche D. SIMEOLI, *op. cit.*, p. 135.



stualmente e siano inserite in un unico provvedimento»¹³. Non si tratta tanto di un tentativo di elusione della garanzia apprestata dalla riserva di legge, quanto piuttosto di un modo nuovo di intenderla rispetto al passato: sarebbe pur sempre il legislatore ad indicare all'amministrazione la strada da seguire, rendendo così l'esercizio del potere conformativo controllabile *ex post*.

In conclusione, ad avviso di chi scrive, porre al centro dell'attenzione il principio cardine in materia di limitazioni alla libertà contrattuale, qual è quello della riserva di legge di cui all'art. 41 Cost., appare doveroso, costituendo tale norma la più forte garanzia contro le restrizioni alla libertà negoziale a mezzo di atti conformativi. Una sua corretta valorizzazione impedirebbe infatti una produzione incontrollata di atti normativi secondari, dovendo questi ultimi trovare sempre e necessariamente un'adeguata copertura nella normativa di rango sovraordinato; d'altro canto, la possibilità, prima prospettata, di rinvenire all'esterno della norma attributiva del potere indici in grado di integrarne adeguatamente il contenuto, consentirebbe di rispettare gli atti di indirizzo del legislatore al di là del loro carente livello di dettaglio e di garantire conseguentemente un corretto equilibrio tra autonomia privata, esigenze della regolazione e rispetto della riserva di legge.



¹³ M. MAUGERI, *Effetto conformativo cit.*, pp. 1309 ss.