

# Il valore delle regole di tecnica legislativa nel discorso del legislatore\*

Gemma Pastore

## SOMMARIO

0. PREMESSA 1. LA TECNICA LEGISLATIVA - 2. LE DIRETTIVE DI TECNICA LEGISLATIVA - 3. I PRINCIPI DELLA PROGETTAZIONE LEGISLATIVA - 4. VALORE POLITICO-ISTITUZIONALE DELLE REGOLE DI TECNICA LEGISLATIVA - 4.1 CLAUSOLA SOSPENSIVA E CLAUSOLA DI CEDEVOLEZZA - 4.2 PRINCIPIO DI AUTONOMIA - 4.3 TERMINI NON DISCRIMINATORI E MOTIVAZIONE DEGLI ATTI NORMATIVI - 5. VALORE GIURIDICO DELLE REGOLE DI TECNICA LEGISLATIVA. IL DRAFTING NELLA GIURISPRUDENZA 5.1 NOZIONE DI ARTICOLO - 5.2 REVIVISCENZA E CONGIUNZIONE "E": A) REVIVISCENZA B) CONGIUNZIONE "E" - 6. VALORE COMUNICATIVO DELLE REGOLE DI TECNICA LEGISLATIVA.

## 0. PREMESSA

Le regole di tecnica legislativa hanno valore politico-istituzionale e giuridico, in relazione all'assetto dei poteri e ai principi costituzionali e dell'ordinamento, e valore comunicativo, per quanto attiene alla trasparenza e conoscibilità delle decisioni legislative.

Riflettere sul valore delle regole di tecnica legislativa significa indagare le regole formali e sostanziali che presidiano la formulazione degli atti normativi. I criteri alla luce dei quali ogni riflessione può essere compiuta sono in ultima analisi tutti legati ai livelli di trasparenza e democrazia realizzati concretamente, dal momento che lo stato della legge è inevitabilmente lo specchio dello stato del Paese che la pone.

Concorrono a formare l'oggetto di siffatte indagini, oltre che l'azione dello stesso legislatore, l'azione della giurisprudenza, della dottrina e della burocrazia, che fortemente condiziona la produzione normativa.

## PAROLE CHIAVE:

TECNICA LEGISLATIVA  
PRINCIPI DI PROGETTAZIONE LEGISLATIVA  
CHIAREZZA E PRECISIONE  
NOVELLAZIONE  
CLAUSOLA SOSPENSIVA  
CLAUSOLA DI CEDEVOLEZZA  
TERMINI NON DISCRIMINATORI  
MOTIVAZIONE ATTI NORMATIVI  
DRAFTING NELLA GIURISPRUDENZA  
NOZIONE DI ARTICOLO  
REVIVISCENZA  
VALORE COMUNICATIVO DELLE REGOLE DI TECNICA LEGISLATIVA

## 1. LA TECNICA LEGISLATIVA

Le tecniche legislative sono un insieme di principi, metodi e puntuali prescrizioni per la formulazione formale e sostanziale degli atti normativi, la loro strutturazione interna e il loro inserimento nel quadro normativo generale di riferimento<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Secondo la definizione di G. Amato «La tecnica legislativa è l'insieme delle regole che servono a scrivere una legge chiara, semplice, capace di inserirsi nell'ordinamento e di sfruttarne allo stesso tempo potenzialità e sinergie, applicabile infine in conformità agli scopi di chi l'ha voluta» (G. Amato, *Principi di tecnica della Legislazione*, in M. D'Antonio (a cura di) *Corso di studi superiori legislativi, 1988-1989*, Padova, 1990, pp. 48). G.U. Rescigno descrive «Le tecniche legislative... hanno come oggetto e scopo la buona redazione del testo, la migliore possibile nelle condizioni date» (G.U. Rescigno, *Tecnica legislativa* in "Enc. Giur. Treccani", 1993, vol. XXX, p. 1). Le due definizioni descrivono diverse impostazioni. La prima definizione considera la tecnica legislativa in senso ampio come scienza della progettazione legislativa, inclusiva sia degli aspetti formali che degli aspetti sostanziali della formulazione dell'atto normativo, mentre la seconda definizione focalizza l'attenzione sulla elaborazione e applicazione di regole di scrittura dei testi normativi.

Il loro fine è quello della migliore redazione delle norme sotto il profilo della chiarezza e precisione, della sinteticità, non contraddittorietà, applicabilità, verificabilità. Il prodotto del loro corretto utilizzo dovrebbe essere un insieme sistematico di norme razionalmente funzionali agli obiettivi generali dell'ordinamento e agli obiettivi particolari del singolo provvedimento normativo <sup>2</sup>.

In tutti gli Stati contemporanei esistono regole relative alla formazione delle leggi. Tale regolamentazione è generalmente stabilita, nei suoi tratti fondamentali, con norme costituzionali vincolanti lo stesso legislatore ordinario e riguarda essenzialmente l'attribuzione della competenza legislativa e relativi limiti, il procedimento di esame ed approvazione delle leggi, la fissazione di principi o linee direttive

<sup>2</sup> Le tecniche legislative comprendono complessivamente: *le regole di redazione e scrittura dei testi normativi*, relative al linguaggio normativo, alle modalità di scrittura, alla struttura dell'atto normativo, alla dinamica normativa (termine comprendente abrogazioni, modifiche, rinvii, deroghe, sospensioni, proroghe); *la valutazione ex ante* degli effetti di una normativa attraverso l'analisi tecnico-normativa, che valuta l'incidenza dell'atto normativo sull'assetto giuridico della regolamentazione di un determinato settore, l'analisi di impatto della regolamentazione, che pone a raffronto diverse opzioni regolative attraverso l'analisi costi-benefici, e l'analisi di fattibilità che indaga l'impatto amministrativo della futura regolazione; *la valutazione ex post* degli effetti prodotti dalla regolamentazione. In questa sede ci dedichiamo all'indagine del valore nel discorso del legislatore delle regole di redazione e scrittura degli atti normativi, le quali prendono convenzionalmente il nome di tecnica legislativa, al singolare, spesso sostituito dal termine legistica (G.U. Rescigno, *ibidem*, p. 1 ss).

Altra accezione del termine legistica ha un significato più ampio (comprensivo sostanzialmente delle regole di redazione e scrittura) come disciplina che studia l'attività di produzione normativa al fine di migliorarne i metodi di elaborazione, di redazione, di approvazione e di applicazione. Secondo la dottrina che la propone la legistica è distinta in due settori: *la legistica formale o comunicazionale*, che si occupa della trasmissione dei messaggi linguistici, e *la legistica sostanziale*, che si interessa della genesi e dell'impatto delle leggi e che costituisce l'oggetto proprio della valutazione legislativa. Ogni distinzione tuttavia è puramente classificatoria, poiché nella realtà forma e sostanza non sono scindibili e operazione sul testo linguistico incide in qualche misura sulla sostanza normativa (Ch. A. Morand, *L'évaluation législative ou l'irrésistible ascension d'un quatrième pouvoir*, in "Contrôle parlementaire et évaluation", Paris, 1995).

della disciplina legislativa di certe materie (cfr. artt. 70 – 82 Cost.).

Nel nostro ordinamento regole di tecnica legislativa sono presenti anche nell'ambito della legislazione ordinaria, quando siano collegate ad evidenti finalità della legge da perseguire tramite la loro applicazione, come avviene nell'ambito della legge 212/2000, (recante lo Statuto del contribuente), ovvero siano indispensabili a determinare un legittimo rapporto tra livelli istituzionali, come da esempio la legge 11/2005 (recante norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione Europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari).

In tutti gli ordinamenti sono poi emanate direttive di drafting legislativo, al fine di affrontare e risolvere i difetti delle legislazioni moderne conclamati in termini di oscurità del singolo atto e del sistema legislativo complessivo.

Nel nostro ordinamento la sede propria nella quale le regole di drafting sono organicamente formulate è quella costituita da atti amministrativi generali (circolari, atti di direttiva e di indirizzo) emanati dallo Stato e dalle Regioni.

A partire dal 2008 le Regioni stanno procedendo all'adozione della terza edizione aggiornata del 2007 del Manuale regionale di tecnica legislativa elaborato dall'Osservatorio legislativo interregionale, recante "Regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi", indispensabile strumento per la chiara e precisa strutturazione e formulazione dei testi normativi regionali.

A livello statale sono applicate le "Regole e raccomandazioni per la formulazione tecnica dei testi legislativi", adottate con tre identiche circolari emanate contestualmente dalla Presidenza del Consiglio dei ministri e dalle Presidenze delle due Camere e quindi frutto di un'intesa e collaborazione tra le istituzioni che esercitano il potere esecutivo e quelle che esercitano il potere legislativo.

La rilevanza delle regole di tecnica statali e regionali è rappresentata anche nell'ambito dell'"Accordo tra Governo, Regioni e Autonomie locali in materia di semplificazione e miglioramento della qualità della regolamentazio-

ne”, previsto dall’ articolo 20 ter della legge 59/1997 e siglato il 29 marzo 2007, in sede di Conferenza unificata.

L’articolo 14 dell’Accordo sancisce l’impegno dello Stato, delle Regioni e delle Province autonome “ad unificare i manuali statali e regionali in materia di drafting di testi normativi, prevedendo, altresì, idonei sistemi di monitoraggio degli stessi mediante la creazione di un indice di qualità, nonché l’utilizzo di formule standard riferite a fattispecie normative tipiche”.

Vengono così ribaditi impegni già assunti in precedenza a livello interistituzionale, nella consapevolezza che la composizione del quadro legislativo generale dell’ordinamento italiano, composto da leggi statali e regionali, mediante l’applicazione di regole omogenee di redazione e scrittura degli atti conduce ad un aumento del valore comunicativo dell’operato dei legislatori a tutto vantaggio della comprensibilità delle leggi.

L’importanza delle regole di scrittura degli atti normativi risiede nell’essere la legislazione un fenomeno linguistico e nel fatto conseguente che gli atti normativi siano atti linguistici.

La legge è un discorso, è il discorso del legislatore, composto da una serie infinita di enunciati. Tuttavia l’insieme degli enunciati linguistici non corrisponde all’insieme delle norme che su di essi si fondano. Gli enunciati contenuti in una fonte di diritto costituiscono le disposizioni che compongono l’atto normativo, le norme sono invece i significati ad essi attribuiti mediante interpretazione. Per tale motivo si afferma che il diritto oggettivo non è costituito dall’insieme delle disposizioni emanate, bensì dall’insieme dei significati ad esse attribuiti<sup>3</sup>.

Allora emerge in tutta la sua evidenza l’importanza della migliore formulazione linguistica della legge, la quale è costantemente soggetta a interpretazione in sede di applicazione e quindi pone l’insopprimibile problema della corrispondenza del significato attribuito alle disposizioni dal legislatore, con il significato ad esse attribuito dagli organi dell’applicazione.

3 R. Guastini, *Il diritto come linguaggio. Lezioni*, Torino 2001, p. 7 e 27 e ss.

Allora se l’attuazione della volontà del legislatore dipende dall’interpretazione che gli organi dell’applicazione danno alle disposizioni ricevute, è evidente che essa dipende prioritariamente dalla qualità della tecnica legislativa utilizzata.

Risulta evidente la connessione tra la tecnica di scrittura degli atti e l’interpretazione che essi ricevono. Nel momento in cui ci si accinge all’utilizzo della lingua per la formulazione di disposizioni normative, è necessario calcolare con ragionevole approssimazione le conseguenze probabili delle parole e della sintassi utilizzate, alla luce dei metodi comunemente usati per interpretare, integrare, correggere ed eventualmente anche eludere il diritto.

Si può allora conclusivamente affermare che la finalità centrale dell’applicazione delle regole di tecnica legislativa è quella di limitare quanto più possibile risultati interpretativi diversi da quelli voluti dal legislatore, riducendo il divario naturale esistente tra enunciato linguistico e significato ad esso attribuito.

## 2. LE DIRETTIVE DI TECNICA LEGISLATIVA

L’emanazione di direttive di tecnica legislativa è possibile in quanto sui prodotti collettivi, quali le leggi, si può intervenire autoritariamente, azione invece preclusa sui prodotti individuali, caratterizzati dallo stile personale del loro autore.

Tali direttive sono qualificabili come atti di pianificazione linguistica, al pari delle direttive sulla semplificazione del linguaggio amministrativo emanate dal Ministro della funzione pubblica nel 2002 e nel 2005, le quali perseguono l’obiettivo della maggiore comprensibilità del linguaggio con cui le pubbliche amministrazioni comunicano con i cittadini.

Si ha pianificazione linguistica qualora un soggetto, legittimato a tale attività in virtù del proprio ruolo istituzionale, adotta degli interventi miranti a orientare un comportamento linguistico e comunicativo di determinati attori per renderlo conforme a obiettivi ritenuti socialmente e politicamente desiderabili.

Nel caso delle direttive sulla semplificazio-

ne del linguaggio amministrativo i destinatari sono un gruppo sociale specifico, quale è quello dei dipendenti pubblici. Un soggetto istituzionale, quale il Ministro della funzione pubblica, competente ad esercitare il relativo potere, ha assunto la decisione politica di condizionare il comportamento linguistico della pubblica amministrazione al fine di favorire la partecipazione attiva e consapevole dei cittadini alla vita civile, di attuare il principio di uguaglianza, facendo sì che persone dotate di diversi gradi di competenza linguistica abbiano uguali possibilità di accedere al significato degli atti dei pubblici poteri.

Nel caso delle direttive di drafting il riferimento è immediato alle strutture che coadiuvano l'azione del legislatore, e sicuramente esse si rivolgono al legislatore stesso, ma va considerato anche il riferimento diretto alle burocrazie, dal momento che esse sono, in tutti i Paesi, il maggiore produttore di norme <sup>4</sup>.

L'obiettivo della maggiore comprensibilità del linguaggio con cui i pubblici poteri comunicano coi cittadini è socialmente e politicamente desiderabile ai fini della riduzione della distanza tra cittadini e istituzioni, del miglioramento dell'efficienza amministrativa e della democraticità delle azioni pubbliche, in ossequio ai principi costituzionali di buon andamento e imparzialità dell'amministrazione. Tutto questo vale in modo particolare anche per il legislatore, il quale parla attraverso i propri atti normativi.

La costruzione di regole scritte di drafting legislativo difficile e complessa, sia dal punto di vista teorico, sia dal punto di vista della negoziazione che esse inevitabilmente presuppongono, ma il problema più profondo è quello della loro concreta applicazione. Nonostante il valore precettivo che le direttive sicuramente hanno sul piano giuridico generale, la reale coerenza di questo tipo di direttive appare debole.

Sulla efficacia delle direttive di drafting influiscono vari fattori: esse non sono poste generalmente da una fonte cogente; le situazioni di urgenza nelle quali spesso vengono formulate le disposizioni non permettono la verifi-

4 S. Cassese, *Introduzione allo studio della normazione*, in "Riv. Trim. Dir. Pubbl.", 1992, p. 311.

ca della loro formulazione tecnica; la cronica inadeguatezza di personale di cui soffrono gli uffici legislativi; l'irrigidimento del testo con il progredire dell'iter di approvazione; fatti o decisioni politiche contingenti; la decisione legislativa non di rado frutto di compromessi, per cui ad esempio l'ambiguità del testo può risultare determinante per l'approvazione della legge, potendo ogni parte politica riconoscersi in un testo in più sensi interpretabile, appunto perché ambiguo <sup>5</sup>.

Il piano teorico prospetta quindi una relazione tra soggetto istituzionale e destinatari della direttiva che nella pratica non si rinviene. Basti pensare che mentre sul piano teorico la violazione di una direttiva, ove ingiustificata, inficia l'atto adottato di eccesso di potere, nel caso di violazione delle direttive sul linguaggio amministrativo non si configura affatto l'ipotesi di un atto viziato da eccesso di potere in quanto oscuro. Parimenti la violazione delle direttive di tecnica legislativa non costituisce diretto parametro di valutazione della legittimità di una legge. Il valore di queste direttive è quindi più politico che giuridico.

Per quanto attiene alla legge appare quindi necessario appellarsi all'autoeducazione del legislatore e alle procedure di approvazione degli atti normativi poste a presidio della qualità della legislazione.

In ogni caso l'inosservanza di buone regole di tecnica legislativa è insufficiente spiegare la cattiva qualità della produzione normativa. Occorre risalire a cause più profonde che condizionano l'applicazione delle regole stesse, in quanto l'uso delle tecniche legislative è condizionato da elementi strutturali del sistema politico-costituzionale e da specifiche scelte politiche.

### 3. I PRINCIPI DELLA PROGETTAZIONE LEGISLATIVA

La nuova edizione del Manuale interregionale contiene un'importante novità: l'enunciazione dei principi che sottendono la redazione dei testi normativi.

Sono i principi di chiarezza, precisione, uni-

5 R. Pagano, *Introduzione alla legistica. L'arte di preparare le leggi*, Milano, 2004, p. 69 - 70.

formità, semplicità, economia. Tali principi, si afferma nel preambolo, “non sono espressione di ideali estetici o di modelli formali, ma sono strumenti per garantire la qualità della legislazione e con essa il fondamentale principio della certezza del diritto”.

Particolarmente pregnanti sono il principio di chiarezza e il principio di precisione <sup>6</sup>.

La chiarezza ha un aspetto formale e uno sostanziale.

La chiarezza formale riguarda le modalità di formulazione degli enunciati e di strutturazione generale del testo (articolazione dei commi, rinvii, partizioni) ed implica il rispetto delle regole di drafting.

Un preciso riferimento alla chiarezza formale della legge si ritrova nella sentenza 95/2007 della Corte Costituzionale, con la quale è stata dichiarata legittima la norma della legge finanziaria 2006, che ha imposto alle pubbliche amministrazioni, anche regionali, la soppressione dell'indennità di trasferta. In particolare, alla luce di interpretazione letterale, teleologica e sistematica, la Corte ha rigettato la tesi delle Regioni ricorrenti che sostenevano che la disposizione impugnata, lungi dall'imporre uno specifico obbligo, sarebbe stata indicativa di una facoltà.

La Corte in particolare, sul piano letterale, sottolineava che il precetto contenuto nella disposizione era formulato all'indicativo presente, cioè nel modo e nel tempo verbale idonei ad esprimere il comando secondo il consueto uso linguistico del legislatore. Il presente indicativo (“adottano”) è, dunque, sicuro indice della prescrizione di un obbligo (“devono adottare”), piuttosto che dell'attribuzione di una facoltà (“possono adottare”).

Ha avuto quindi riconoscimento dalla giurisprudenza costituzionale la regola che racco-

6 Le direttive di drafting interregionali dedicano al principio di chiarezza tutta la prima parte di regole relative al linguaggio normativo riguardanti: la brevità del periodo, lo stile, gli avverbi di negazione, l'omogeneità terminologica, i neologismi, la ripetizione di termini, i tempi e modi dei verbi, i verbi servili, la forma passiva dei verbi. Sono invece dedicate alla precisione le regole relative alla scelta e uso dei termini, ai termini giuridici o tecnici, ai termini con significato diverso nel linguaggio giuridico e in quello corrente.

manda di usare negli atti normativi l'indicativo presente, il quale nel linguaggio normativo assume valore imperativo e di usare altri modi o tempi solo nei contesti in cui è grammaticalmente impossibile usare l'indicativo presente.

La chiarezza sostanziale è stata invece bene definita quale “chiarezza di parole conseguente a chiarezza di idee” <sup>7</sup>.

Il principio di chiarezza non trova infatti attuazione soltanto nell'uso appropriato dei termini linguistici. Esso nella sua portata sostanziale richiede linearità di ragionamento e si collega all'esigenza di semplicità della legge. Una norma è chiara quando, ad esempio, enuncia con poche e semplici parole un concetto generale, indica senza incertezza i destinatari della norma stessa o gli organi preposti all'attuazione e le relative competenze, le conseguenze in caso di inosservanza di un ordine o un divieto, se un elenco di condizioni o di fattispecie è tassativo o esemplificativo, se le condizioni debbano essere intese in senso cumulativo od alternativo <sup>8</sup>.

La dottrina evidenzia come la chiarezza del testo si confronti in modo recessivo con la sua precisione. Questo avviene in quanto i testi normativi appartengono alla categoria dei testi fortemente vincolanti per i loro destinatari, al pari dei testi tecnici e scientifici, e a differenza per esempio di quelli letterari. Tale funzione condiziona le modalità di scrittura del testo, che deve essere preciso, ed è questo il motivo per il quale in una legge non si trovano mai metafore, esemplificazioni, frasi interrogative o esclamative, e tutti gli artifici del linguaggio che servono a rafforzarne l'efficacia, rendendolo al contempo meglio comprensibile <sup>9</sup>.

D'altra parte, ove fosse del tutto incerto il comportamento prescritto dalla legge, essa tradirebbe la sua funzione peculiare, che è quella di orientare le azioni umane

7 G. Amato, *ibidem*, p. pp. 48 - 53.

8 R. Pagano, *ibidem*, p. 34 e ss..

9 F. Sabatini F., *Analisi del linguaggio giuridico. Il testo normativo in una tipologia generale dei testi*, in M. D'Antonio (a cura di) *Corso di studi superiori legislativi. 1988-1989*, Padova, 1990, p. 694-696; M. Ainis, *Linguisti e giuristi per il miglioramento del linguaggio normativo*, in “Parlamenti regionali”, 12/2005, pp. 68 - 74.

in base a valori generalmente condivisi.

Da qui l'istanza verso la precisione che riduce gli spazi dell'interpretazione e da sempre condiziona la produzione delle leggi, imponendo tuttavia l'uso di un lessico giuridico o tecnico talvolta incomprensibile ai non addetti ai lavori.

L'ideale di rendere ogni enunciato normativo comprensibile a chiunque è di fatto irrealizzabile, dal momento che è la precisione, più della chiarezza, che deve connotare la legge. Basti pensare alla precisione della legge richiesta dal principio di tassatività del diritto penale, la quale in ragione dei valori in gioco risponde a un'esigenza di certezza avvertita in modo molto più energico che in altri settori dell'esperienza normativa.

Tuttavia è chiaro che il diritto dei destinatari della legge alla fruibilità della stessa non può essere in alcun modo compresso e va comunque raggiunto l'obiettivo di rendere a tutti perfettamente comprensibili i contenuti della decisione legislativa. Deve allora concludersi che se la precisione diminuisce la chiarezza della norma, essa conseguentemente impone particolari doveri di traduzione/comunicazione del dettato normativo sul piano della comunicazione legislativa.

L'enunciazione dei principi generali per la redazione dei testi normativi è un elemento di qualità del Manuale interregionale poiché esso contiene regole, che dovrebbero essere cogenti, e suggerimenti, che invece richiedono valutazione e adattamento al caso concreto.

Tutta l'attività tecnica di formulazione della legge è in realtà altamente discrezionale nella scelta delle soluzioni tecniche nei casi concreti e per questo motivo è bene che essa sia orientata da chiari principi. Del resto i Manuali di tecnica legislativa non vanno meccanicamente applicati, bensì utilizzati con intelligenza, al fine di fare nel caso concreto scelte tecniche coerenti con gli obiettivi che l'atto persegue e i fini generali della legislazione.

La tecnica della novellazione offre un chiaro esempio delle scelte discrezionali che in concreto spesso si impongono.

Il Manuale interregionale raccomanda che "L'unità minima del testo da sostituire è preferibilmente il comma (o una lettera di un comma, o un numero di un elenco contenuto in una lette-

ra), anche quando si tratta di modificare una singola parola o un insieme di parole." (Par. 72). In sostanza, si tratta del suggerimento di sostituire in ogni caso l'intera partizione normativa, anche se la modifica riguarda solo alcune parole, allo scopo di rendere meglio comprensibile il contenuto complessivo della disposizione risultante dalla modifica.

In questo caso si pone continuamente un problema di scelta tra la riscrittura e conseguente sostituzione dell'intera partizione, o la sua modifica a frammenti. L'opportunità della novellazione non va data per scontata, poiché la sostituzione integrale della disposizione modificata diminuisce la trasparenza della legge, in quanto non permette di cogliere in cosa consista l'innovazione, e sottopone anche le parti normative non modificate a nuova votazione, rimettendo in termini su di esse le decisioni politiche dell'assemblea, il conseguente controllo governativo e l'eventuale controllo di costituzionalità in via principale.

La considerazione di tali aspetti deve bilanciare l'esigenza di chiarezza sulla nuova versione della disposizione modificata, anche considerando che le leggi, sia statali che regionali, sono pubblicate con le note illustrative nelle quali è riportato il testo delle disposizioni risultante dalle modifiche apportate.

In ogni caso il rispetto della tecnica della novellazione è oggetto anche della direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 10 settembre 2008 relativa ai "Tempi e modalità di effettuazione dell'analisi tecnico normativa (ATN)", ove essa nella griglia metodologica per la stesura della relazione prescrive che sia illustrato il ricorso alla tecnica della novella legislativa per introdurre modificazioni ed integrazioni a disposizioni vigenti.

In relazione alle modifiche della legge tale direttiva opera in sostanza una scelta a favore della chiarezza rispetto l'antitetico principio della precisione.

#### 4. VALORE POLITICO-ISTITUZIONALE DELLE REGOLE DI TECNICA LEGISLATIVA

La legge è oggetto di diverse operazioni quali: progettazione, valutazione, approvazione ed emanazione, comunicazione, interpretazione,

applicazione. Il rapporto tra queste operazioni non è di natura tecnica. Esse infatti si fondano sui rapporti sostanziali sottostanti, i quali sono, per quanto attiene ai rapporti tra pubblici poteri, di natura politica e istituzionale. Gli atti amministrativi illegittimi per violazione di legge, i regolamenti illegittimi in quanto violativi della legge che lo prevede, la violazione da parte di una legge di disposizioni e principi costituzionali, rappresentano l'invasione dei poteri illegittimamente esercitati nell'area di decisione e regolazione attribuita a organi diversi, concretizzano uno spostamento di potere non autorizzato dalle regole del sistema giuridico-istituzionale, regole che in ultima analisi, nel momento in cui regolano e distinguono l'azione dei soggetti istituzionali, fondano il tipo di democrazia adottata.

E' stato da tempo autorevolmente sottolineato come la tecnica di redazione delle leggi incide sulla distribuzione del potere tra legislatore e organi dell'applicazione, nel senso che una legge redatta « male », oltre a non garantire uniformità di applicazione (che è condizione necessaria di certezza del diritto), conferisce poteri normativi agli organi dell'applicazione e agli interpreti. Si afferma che le leggi equivoche sono attentati al vigente sistema delle fonti del diritto e perciò al principio di legalità nella giurisdizione e nell'amministrazione<sup>10</sup>.

La tecnica di redazione delle leggi è di grande rilievo per la distribuzione del potere tra legislatore e organi dell'applicazione, nel senso che i difetti redazionali della legge, nel momento in cui obbligano all'intervento dell'interprete per la ricostruzione della norma, costituiscono una delega di potere normativo agli organi chiamati ad applicare la legge e l'interprete assume la veste di legislatore di seconda istanza.

Scrivere bene una legge tuttavia oggi è difficile sotto ogni aspetto.

Se è vero che le tecniche legislative sono finalizzate, in sostanza, a rendere la legge applicabile

<sup>10</sup> L'affermazione è di R. Guastini, *Redazione e interpretazione dei documenti normativi*, in S. Bartole (a cura di) *Lezioni di tecnica legislativa*, Padova, 1988, p. 39. Tale pensiero è ripreso da M. Ainis, *La legge oscura. Come e perché non funziona*, Bari, 1997, ove appare di particolare interesse la sintesi dell'evoluzione storica del rapporto tra i poteri di fronte all'interpretazione della legge.

con univocità, sicuramente sul piano istituzionale il compito più arduo che esse hanno oggi è l'interazione tra i diversi livelli normativi.

Il legislatore ormai è molto lontano dal mondo caratterizzato da poche regole semplici, chiare e stabili, poste in genere dal medesimo soggetto e con lo stesso ambito di vigenza, in genere coincidente con i confini dello Stato-Nazione.

Questa realtà oggi non esiste più, ci troviamo di fronte ad un mondo fortemente interconnesso, in cui i legislatori sono tanti, sono tutti in movimento e agiscono contemporaneamente, con ambiti territoriali di riferimento anche sovrapposti.

E tutti i soggetti dotati di poteri normativi sono pesantemente condizionati dall'azione degli altri, oltre che da scelte di tipo tecnico-scientifico, compiute cioè da soggetti diversi da quelli politicamente responsabili.

Il legislatore oggi non parla da solo. E' del tutto in crisi la statualità del diritto e l'identificazione del diritto nella legge dello Stato sovrano. Ogni centro di produzione normativa partecipa a un discorso corale, che compone la complessità di un mondo tecnologico e globalizzato.

Oggi i sistemi normativi sono caratterizzati fortemente dal fenomeno imponente della "legislazione complessa"<sup>11</sup>.

Si parla propriamente di "leggi complesse", per indicare quelle leggi che sono finalizzate a organizzare e programmare interventi diversi, unificati da grandi finalità, e che non hanno tanto contenuto normativo sostanziale, quanto presentano definizione di fini, indirizzi, metodi e procedure capaci di unificare politiche generali. Esse sono frutto di un procedimento che prende atto della complessità della realtà, sulla quale è possibile intervenire solo considerando e mettendo in relazione i rapporti tra i diversi livelli istituzionali del Paese, i quali si estrinsecano a loro volta inevitabilmente in una pluralità di livelli di fonti di normazione. Casi di legislazione complessa sono le leggi finanziarie, i "collegati", le leggi di semplificazione, le leg-

<sup>11</sup> A. Palanza, *Un caso di legislazione complessa tra Stato e Regioni; la legge n. 59 del 1997 (Bassanini 1)*, in *Iter Legis* 1999, p. 41 e ss.

gi di conferimento di funzioni ad ulteriori livelli istituzionali, le leggi finanziarie.

La progettazione e la tecnica legislativa allora non possono essere riferite ad un singolo atto, in quanto ad essa partecipano spesso una pluralità di soggetti istituzionali e non, i quali concorrono alla composizione generale del quadro normativo. Nelle leggi complesse si riduce la rilevanza della singola norma o del singolo atto normativo; le tecniche legislative, orientate di solito a lavorare su singoli testi normativi, devono invece essere proiezione della complessità istituzionale; la semplificazione normativa deve tenere conto di un sistema costituito da catene di atti normativi e non normativi in continua trasformazione, in relazione ai quali acquista assoluta importanza la conoscenza globale dei processi. Le catene normative infatti possono partire dal livello comunitario e legare in un'azione normativa condivisa legislatore statale e regionale, attività normativa di autorità indipendenti, di enti locali.

In questo contesto, il legislatore deve costantemente rispettare una serie di regole sul riparto della competenza legislativa, molte delle quali aventi rango costituzionale, pena il fallimento dello scopo che si prefigge e il rischio che la legge approvata venga dichiarata costituzionalmente illegittima o venga disapplicata.

In sostanza, il legislatore non è un soggetto libero, ma incontra vincoli di livello costituzionale, comunitario e internazionale.

In particolare i rapporti tra diritto comunitario, legge statale e legge regionale offrono spunti di riflessione, in quanto l'assetto dei rapporti tra i diversi livelli normativi viene tradotto dal punto di vista tecnico in precisi schemi e standard normativi<sup>12</sup>.

12 Per quanto riguarda il rapporto tra legge regionale e diritto comunitario, non può dimenticarsi che con la sentenza n. 384/1994, la Corte costituzionale ha per la prima volta affermato che l'esigenza di depurare l'ordinamento nazionale da norme incompatibili con quelle comunitarie è ancorata ai principi di chiarezza normativa e certezza del diritto e può essere soddisfatto anche con una dichiarazione di illegittimità costituzionale. Nei giudizi di legittimità in via principale sarebbe contrario agli obblighi comunitari, nonché alla certezza del diritto, consentire che siano immesse nell'ordinamento norme contrarie al diritto comunitario, le quali dovrebbero comunque essere disapplicate dai giudici e dalla

#### 4.1 CLAUSOLA SOSPENSIVA E CLAUSOLA DI CEDEVOLEZZA

Il rispetto dei principi posti dall'articolo 88 del Trattato CE in materia di aiuti di Stato, nell'ambito di leggi regionali che prevedono aiuti di Stato non notificati o in pendenza di esame prima della conclusione dell'iter legislativo, è spesso sancito con l'inserimento della clausola sospensiva degli effetti delle disposizioni ad essi relative sino all'esito positivo del controllo della Commissione europea. Tale clausola rappresenta una tecnica legislativa che difende la legge regionale da censure di violazione del diritto comunitario e conseguentemente anche di limiti costituzionali.

I rapporti con l'Unione europea condizionano anche il rapporto tra legislazione statale e regionale dal punto di vista sostanziale e formale, dal momento che il riconoscimento della competenza delle Regioni all'attuazione del diritto comunitario è bilanciato da disposizioni strumentali alla tutela della responsabilità unicamente dello Stato in ordine all'adempimento degli obblighi comunitari.

Il riferimento è alle disposizioni della legge 11/2005 che, in attuazione dell'art. 117, quinto comma, disciplinano l'intervento sostitutivo statale in caso di inadempienza regionale.

E' stabilito che lo Stato possa adottare atti sostitutivi nelle materie di competenza legislativa delle Regioni e delle Province autonome al fine di porre rimedio alla loro eventuale inerzia a fronte di norme comunitarie da attuare. Gli atti sostitutivi statali sono di immediata applicazione, ma hanno natura cedevole a fronte del successivo intervento regionale. Infatti essi: a) si applicano per le Regioni e le Province autonome nelle quali non sia ancora in vigore la propria normativa di attuazione, a decorrere dalla scadenza del termine stabilito per l'attuazione della rispettiva normativa comunitaria, b) perdono comunque efficacia dalla data di entrata in vigore della normativa regionale o provincia-

pubblica amministrazione. Cfr A. Celotto, *Dalla «non applicazione» alla «disapplicazione» del diritto interno incompatibile con il diritto comunitario, nota alla sentenza della Corte costituzionale 10 novembre 1994, n. 384, in Giurisprudenza Italiana, 1995, I, p. 341 ss.*

le di attuazione, c) recano l'esplicita indicazione della natura sostitutiva del potere esercitato e del carattere cedevole delle disposizioni in essi contenute. E' questa la specifica formula della "clausola di cedevolezza", prevista dall'articolo 11, comma 8, della legge 11/2005.

La clausola di cedevolezza attesta quindi la necessità per lo Stato di adempiere in via sostitutiva ad obblighi regionali di attuazione comunitaria, a fronte dell'inerzia regionale, regola il rapporto e la successione tra la fonte statale e le fonti regionali ricollegandola agli esiti della procedura di esame degli atti prevista in sede di Conferenza Stato Regioni.

La soluzione è del tutto rispettosa dal punto di vista sostanziale delle ripartizioni di competenze legislative tra Stato e Regioni, tuttavia la tecnica adottata a tale fine non appare di fatto rispettosa del principio di precisione e chiarezza delle norme.

La formula standard con la quale lo Stato inserisce le clausole di cedevolezza di solito fa generico riferimento alle "disposizioni dell'atto sostitutivo riguardanti ambiti di competenza legislativa delle regioni e delle province autonome". Si tratta di una dizione non precisa, in quanto non indica quali siano tali disposizioni. Spesso poi l'articolo relativo non è neppure rubricato quale clausola di cedevolezza, rendendo gli interventi sostitutivi dello Stato irreperibili nelle banche dati. Sono state anche emanate clausole di cedevolezza inserite in norme transitorie e quindi introvabili.

Del resto la legge 11/2005 disciplina la materia solo dal punto di vista sostanziale, mentre la formulazione tecnica della clausola di cedevolezza dovrebbe essere propriamente oggetto delle regole di tecnica legislativa, le quali in questo caso sarebbero importantissime, dal momento che la clausola è un elemento sintomatico di competenze regionali e quindi dovrebbe essere stabilito che essa sia contestuale, espressa, precisa e omogenea nel testo e nella rubrica.

#### 4.2 PRINCIPIO DI AUTONOMIA

In riferimento al rapporto tra livelli territoriali, e in particolare tra livello statale, livello

regionale e livello comunale emerge come le tecniche della legislazione siano in realtà una delle forme attraverso cui dare attuazione ad uno dei principi fondamentali della Costituzione: il riferimento è all'articolo 5 della Costituzione, allorché richiede l'adozione, in tutta la Repubblica, di principi e di "metodi" della legislazione adeguati "alle esigenze dell'autonomia e del decentramento".

I manuali di tecnica legislativa stabiliscono regole dirette ad assicurare il rispetto del principio di autonomia, ora ribadito e precisato all'interno del nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione. In particolare il sesto comma del nuovo articolo 117 della Costituzione riserva alla potestà regolamentare degli enti locali la disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite.

Il rispetto di tale principio condiziona la progettazione legislativa regionale e dà ragione della regola inserita nel Manuale interregionale (par. 34), secondo la quale le disposizioni che prevedono adempimenti a carico di enti locali e quelle che trasferiscono o conferiscono compiti ad essi non individuano l'organo competente ad adempiere, né il tipo di atto da emanare. Parimenti quando si fa riferimento a organi oppure a strutture regolate da una fonte di un altro ordinamento o di grado diverso, è stabilito che sia preferibile indicarli genericamente come organi competenti nella materia. Analoga prescrizione è contenuta nelle circolari statali sulla formulazione tecnica dei testi legislativi.

Appartiene peraltro alla stessa giurisprudenza costituzionale l'affermazione pacifica che lo Stato non possa individuare esso stesso nei propri atti legislativi gli organi o gli uffici regionali competenti o destinatari di adempimenti, essendo tale individuazione riservata alle regioni nell'esercizio della loro potestà in tema di organizzazione interna (es. sent. n. 355/1992 e n. 74/2001).

#### 4.3 TERMINI NON DISCRIMINATORI E MOTIVAZIONE DEGLI ATTI NORMATIVI

Hanno sicuramente significato politico le regole che riguardano i termini non discrimi-

natori e la motivazione degli atti normativi.

Per quanto riguarda i primi il Manuale interregionale stabilisce che vanno evitate le formulazioni discriminatorie e stabilisce la preferenza per le “espressioni che consentano di evitare l’uso del maschile come neutro universale” (Par. 14).

La tematica del linguaggio sessistico della legge è sempre più presente tra gli obiettivi del legislatore, anche regionale, ma le tecniche legislative non sono ancora padrone della tematica e sussistono diverse soluzioni adottate.

L’articolo 79 della legge 18/2005 della Regione Friuli Venezia Giulia (Norme regionali per l’occupazione, la tutela e la qualità del lavoro) stabilisce che “L’uso, nella presente legge, del genere maschile per indicare i soggetti titolari di diritti e di incarichi pubblici è da intendersi riferito ad entrambi i generi e risponde solo ad esigenze di semplicità del testo”. La stessa norma si ritrova all’articolo 82 dello Statuto della Regione Toscana.

La legge della Provincia autonoma di Bolzano 4/2003 (Disposizioni sull’elezione del Consiglio della Provincia Autonoma di Bolzano per l’anno 2003) fornisce un diverso esempio di tecnica di redazione, poiché in essa ogni sostantivo, aggettivo, articolo o pronome è stato riportato sia al maschile che al femminile, con innegabili problemi di leggibilità del testo.

Per quanto riguarda la motivazione delle leggi, superate autorevoli posizioni in origine del tutto contrarie a tale eventualità, oggi viene sempre più auspicata tale soluzione positiva alla richiesta di chiarezza in merito alle ragioni degli interventi del legislatore<sup>13</sup>.

Lo statuto della Regione Toscana all’articolo 39 ha previsto che “Le leggi e i regolamenti

<sup>13</sup> La Corte Costituzionale con la sentenza 14/1964 affermava che di norma, non è necessario che l’atto legislativo sia motivato, recando la legge in sé, nel sistema che costituisce, nel contenuto e nel carattere dei suoi comandi, la giustificazione e le ragioni della propria apparizione nel mondo del diritto. (Nella specie, l’art. 1 della legge 6 dicembre 1962, n. 1643, mostrava chiaramente gli intendimenti e gli scopi, ai quali essa vuole rispondere, e i mezzi che vuole adoperare per soddisfare le esigenze di sviluppo, di coordinamento e di equilibrio del settore elettrico). Vedi anche M. Rosini, *Considerazioni in tema di motivazione degli atti legislativi*, in M. Carli (a cura di) *Materiali sulla qualità della normazione*, Firenze, 2007.

sono motivati, nei modi previsti dalla legge”. In sua applicazione è stata approvata dalla Regione la legge regionale 55/2008 sulla qualità della normazione.

Essa accentua la responsabilità del legislatore regionale e consente ai cittadini di esercitare un vero e proprio controllo sulla “ragione delle leggi”, prevedendo che le leggi ed i regolamenti debbano essere motivati e dotati di strumenti per valutarne gli effetti. Nel preambolo di una legge devono essere indicati il quadro giuridico di riferimento, le fasi essenziali del procedimento, le ragioni per cui i pareri obbligatori non sono stati accolti, o lo sono stati solo in parte. La motivazione delle leggi è posta in votazione prima del voto finale.

Le regole di tecnica legislativa inserite nel Manuale interregionale sono state aggiornate anticipatamente in vista di tali rilevanti mutamenti ordinamentali. Infatti nell’edizione 2007 è stata superata la precedente prescrizione che prevedeva semplicemente la premessa o il preambolo per gli atti non legislativi ed è stato stabilito che tra gli elementi dell’atto, quando l’ordinamento lo prevede, è presente un preambolo o premessa, in cui sono ricordate le basi giuridiche dell’atto (“visto ...”) e le sue motivazioni (“considerato ...”). Quindi non si fa riferimento solo ai regolamenti e si rimette la decisione della necessità della motivazione degli atti legislativi al legislatore regionale (par. 40).

A fronte della portata sostanziale delle questioni solo accennate, appare del tutto condivisibile l’opinione di chi ritiene che la tecnica legislativa vada inclusa nell’ambito della politica della legislazione e intesa come opportunità e strumento essenziale per il legislatore contemporaneo, mentre invece la difficoltà di percepire che le tecniche legislative costituiscano opportunità per il legislatore deriva dal fatto che esse riguardano questioni sia complesse sia minute<sup>14</sup>. Al contrario dovrebbe

<sup>14</sup> N. Lupo, *Le tecniche (e la politica) della legislazione come strumenti essenziali per il legislatore contemporaneo*, in [www.cahiers.org/new/htm/articoli/lupocahiers.htm](http://www.cahiers.org/new/htm/articoli/lupocahiers.htm) Si veda anche: Di Ciolo, *La progettazione legislativa in Italia*, Milano, 2002 e R. Dickmann, *Il drafting come metodo della legislazione*, in *Rassegna parlamentare*, A. 39, n. 1 (gennaio-marzo 1997), pp. 214-237; M. Ruotolo, *La progettazione legislativa. Un’esigenza di rilievo costituzionale?*,

sempre esistere la piena consapevolezza che il loro rispetto incide sulla capacità della legge di perseguire i suoi scopi.

In tale senso non sussiste distinzione tra drafting formale e drafting sostanziale, tra regole che hanno rilevanza esclusivamente tecnica e regole che hanno rilevanza politico-istituzionale. In senso lato tutte le regole di tecnica legislativa hanno rilevanza politica, a volte di più e a volte di meno a seconda del tipo di regola, ma anche della delicatezza politica del testo a cui esse devono essere applicate.

E si osserva che il passaggio dalla tecnica alla politica della legislazione è stato esemplificato, nell'ordinamento italiano, dall'istituzione del *Comitato della Legislazione presso la Camera dei deputati*: se la questione della legislazione non avesse rilievo politico, non avrebbe senso alcuno l'istituzione di un organo composto solo da parlamentari, in numero paritario appartenenti alla maggioranza e all'opposizione, incaricato di esprimere parere sulla qualità dei testi, con riguardo alla loro omogeneità, chiarezza e proprietà della loro formulazione, nonché all'efficacia di essi per la semplificazione e il riordinamento della legislazione vigente (art. 16 bis, Reg. Camera).

##### 5. VALORE GIURIDICO DELLE REGOLE DI TECNICA LEGISLATIVA. IL DRAFTING NELLA GIURISPRUDENZA

La progettazione legislativa deve svolgersi nel rispetto del quadro costituzionale. Oltre i principi della progettazione legislativa tesi a garantire la certezza del diritto, di cui già si è detto, vincolano la redazione dei testi normativi principi giuridici quali il principio di legittimità, di eguaglianza, di irretroattività, di sussidiarietà. Le regole di tecnica e progettazione legislativa sono correlate al rispetto di tutti i principi che si impongono al legislatore ed è bene quindi indagare la rilevanza che accorda ad esse la giurisprudenza.

A partire dagli anni '80 la Corte costituzionale si focalizza sui problemi generali della legge, esortando a razionalizzare e sistematizzare la normativa esistente e a conferire ad essa

in "Giur. It.", 2000, n. 12, p. 2442.

caratteristiche di omogeneità e completezza<sup>15</sup>, sino ad arrivare agli ultimi anni nei quali non è infrequente assistere ai rilievi della Corte in merito alla qualità redazionale dei testi<sup>16</sup>.

In determinate sentenze della Corte costituzionale l'accertamento dei presunti vizi di legittimità costituzionale è stato collegato alle modalità di redazione del testo legislativo. Richiamiamo esempi noti.

Con la sentenza 292/1984 è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale della L. 703/1952, art. 39, comma 1, limitatamente alle parole «e successive modificazioni» sulla base del motivo che in conseguenza anche solo del generico richiamo ad imprecise successive modificazioni possono nascere dubbi interpretativi che nei rapporti tra fisco e contribuenti nuocciono alla loro certezza e speditezza. Il Manuale interregionale è conforme a tali indirizzi.

Tuttavia si osserva che il ricorso a siffatto rinvio è senza dubbio tanto consolidato e frequente da sembrare un metodo di legislazione. Esso è entrato nella tecnica legislativa a fini di chiarezza per indicare con precisione la natura dinamica del rinvio normativo al quale esso si riferisce. Basti per tutti l'esempio dell'articolo 6 del disegno di legge comunitaria 2009 statale, il quale dispone l'inserimento delle parole «e successive modificazioni» al comma 3 dell'articolo 306 del decreto legislativo 81/2008.

Inevitabile è poi il richiamo alla sentenza 364/1988, con cui la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 5 del codice penale nella parte in cui non «esclude dall'inescusabilità dell'ignoranza della legge penale l'ignoranza inevitabile». E' stato rilevato come questa decisione, che ha sicuramente rappresentato un punto di svolta, mostri tuttavia – ai fini dell'argomento che qui interessa – un limite importante: oltre ad essere circoscritta alla normativa penale, essa non postula una relazione "patologica" diretta tra principi costituzionali e cattiva redazione delle leggi, bensì si limita a prevedere una sorta di "inef-

<sup>15</sup> L. Pegoraro, *Linguaggio e certezza della legge nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, Milano, 1988, p. 15.

<sup>16</sup> E. Longo, *Il contributo della Corte Costituzionale alla qualità della normazione*, in P. Caretti (a cura di) *Osservatorio sulle fonti 2007. La qualità della regolazione*, p. 51 e ss..

ficacia relativa” della norma che sia oggettivamente non conoscibile, anche a causa della qualità del drafting.

In alcuni casi la Corte è giunta a dichiarare l'incostituzionalità della singola norma affetta da patologie redazionali, ma tali decisioni, peraltro, si sono sempre fondate o sulla necessità di correggere errori materiali, o su violazioni di principi costituzionali del diritto penale perpetrate da una cattiva tecnica redazionale (sent. n. 185 del 1992 e n. 34 del 1995). E' stato poi eccepito l'incompleto ricorso alla tecnica della novellazione, (sent. 52/1996); contraddizioni presenti nella tecnica legislativa variamente adoperata (sent. 312/1996); eccessiva ampiezza di norme descrittive di più fattispecie (sent. 364/1996); difetto di coordinamento tra distinte disposizioni legislative (ord. n. 388/1996)<sup>17</sup>; rivolto auspicio al legislatore di utilizzare nelle deleghe in materia penale criteri configurati in modo più preciso al fine di assicurare il massimo della chiarezza della legge e la certezza del diritto (sent. 53/1997)<sup>18</sup>.

17 Così pure: Cassazione penale, sez. I, 12 dicembre 2007, n. 2120 “La circostanza aggravante del delitto di omicidio prevista dall'art. 576, comma 1, n. 5 c.p. (avere commesso il fatto nell'atto di commettere taluno dei delitti previsti dagli art. 519, 520 e 521, che contemplavano, rispettivamente, la violenza carnale, la congiunzione carnale commessa con abuso della qualità di pubblico ufficiale e gli atti di libidine violenti) è configurabile con riferimento a tutti i delitti di violenza sessuale di cui agli art. 609 bis e ss. stesso codice, come introdotti dalla l. 15 febbraio 1996 n. 66 (recante norme contro la violenza sessuale), a nulla rilevando che tale legge abbia disposto l'espressa abrogazione dei citati art. 519, 520 e 521, in quanto il richiamo a questi ultimi nell'art. 576 rientra nella figura del rinvio formale e non di quello recettizio, sicché quella abrogazione non ha comportato una “abolitio criminis”, ma solo un ordinario fenomeno di successione di leggi penali incriminatrici nel tempo, e il mancato adeguamento della formulazione di quest'ultima norma è ascrivibile a mero difetto di coordinamento legislativo.”

18 Cfr. P. Costanzo, *Il fondamento costituzionale della qualità della normazione* (con riferimenti comparati e all'UE), Lezione del 18 gennaio 2008 al Corso di perfezionamento e specializzazione in La qualità della normazione e in particolare la formazione e la valutazione delle leggi. Università degli studi di Firenze, Facoltà di Giurisprudenza, in [www.consiglio.regione.toscana.it/leggi-e-banche-dati/oli/Corso-qualita-normaz-UNIFI/CORSO%202008/02-LEZ-01-feb-08/fondamento-cost-qual-normazione.pdf](http://www.consiglio.regione.toscana.it/leggi-e-banche-dati/oli/Corso-qualita-normaz-UNIFI/CORSO%202008/02-LEZ-01-feb-08/fondamento-cost-qual-normazione.pdf); V. Caia-

La Corte ha utilizzato il principio della chiarezza per giungere a pronunce di accoglimento relative a violazioni dei principi di autonomia regionale, in termini di mancanza di precisazione delle competenze spettanti alle Province autonome (sent. 31/1983); di necessità di discipline coerenti e destinate a durare nel tempo per assicurare chiarezza delle competenze, certezza del diritto ed buon andamento delle pubbliche amministrazioni dove sono in gioco funzioni e diritti costituzionalmente previsti e garantiti (sent. 245/1984); esclusione di forme espressive analitiche e dettagliate nell'ambito dell'indirizzo e coordinamento da non lasciare alle Regioni (e Province autonome) un necessario spazio di autonomia entro il quale poter legittimamente svolgere la propria competenza legislativa e/o la propria azione amministrativa, mentre l'interesse nazionale non può essere evocato dal legislatore statale per legittimare qualsivoglia intervento e deve essere sotto posto in sede di giudizio di costituzionalità ad un controllo particolarmente severo. Se così non fosse la variabilità e la vaghezza del suo contenuto semantico potrebbe tradursi in un'intollerabile incertezza e in un'assoluta imprevedibilità dei confini che la Costituzione ha voluto porre a garanzia delle autonomie regionali (sent. 177/1988).

La sent. 303/2003 ribadisce l'orientamento della Corte costituzionale (sentenze n. 85/1999, n. 94/1995 e n. 384/1994), secondo il quale il valore costituzionale della certezza e della chiarezza normativa deve fare aggio su ogni altra considerazione. In tale modo quando il giudizio di legittimità costituzionale si confronta con la tecnica legislativa e con la chiarezza normativa ad essa collegata, le considerazioni in materia di tecnica legislativa sono un aspetto rilevante della motivazione.

Nonostante la rilevanza della chiarezza della legge, la quale dipende direttamente dalle regole adottate, non derivano vizi di legittimità costituzionale dalla violazione delle regole di tecnica legislativa.

Esse infatti non costituiscono nel nostro ordinamento un complesso di norme giuridica-

niello, *Il drafting delle leggi nella giurisprudenza costituzionale*, in *Riv. Trim. Sc. Amm.*, 1999, n. 1.

mente vincolanti. Un giudizio di costituzionalità ristretto alla tecnica legislativa, in assenza di parametri costituzionali predeterminati e giuridicamente vincolanti costituirebbe un'inammissibile lesione della sfera discrezionale del potere legislativo e così viene rilevato che la Corte Costituzionale a giustificazione di decisioni concernenti contraddizioni, lacune, sviste presenti nel dettato legislativo, richiama piuttosto il principio di razionalità o ragionevolezza della legge dedotto dall'articolo 3 della Costituzione ed essenzialmente inteso come razionalità interna al testo legislativo.

La dottrina rileva come questa impostazione sia in fondo uno dei precipitati della giurisprudenza sugli *interna corporis*. In altre parole, essendo le norme sull'iter legis contenute nei regolamenti parlamentari (salvo i principi contenuti nell'articolo 72 Cost.), le eventuali violazioni delle regole di buona legislazione debbono essere sanzionate all'interno di ciascuna delle due Assemblee, essendo il canone di riferimento una norma regolamentare e non una norma costituzionale<sup>19</sup>.

19 L. Cuocolo, *Le osservazioni del Presidente della Repubblica sul drafting legislativo tra rinvio della legge e messaggio alle Camere*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it/dibattiti/magistratura/cuocolo.html](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it/dibattiti/magistratura/cuocolo.html).

Successivamente alla sentenza 9/1959 della Corte Costituzionale, che aveva ammesso il sindacato della Corte stessa sul procedimento legislativo, limitatamente però al rispetto delle norme costituzionali e con esclusione della verifica del rispetto dei regolamenti parlamentari, non si registra alcun progresso nel superamento dell'insindacabilità degli *interna corporis acta* delle Camere. Al contrario la dottrina rileva la conferma e l'ampliamento dell'impostazione affermatasi nel 1959 ad opera della sentenza 154/1985, con la quale la Corte costituzionale ha affermato l'insindacabilità assoluta dei regolamenti parlamentari (quindi anche da parte del giudice comune), la loro idoneità ad interpretare liberamente le norme costituzionali sulle maggioranze (così è stato possibile alla Camera considerare assenti coloro che esprimono un voto di astensione: sentenza 78/1984), e soprattutto ad opera della sentenza 379/1996, con la quale la Corte ha affermato l'esistenza di un'area, attinente ai diritti del parlamentare in quanto tale, in cui il principio di legalità e la giurisdizione dello Stato non possono penetrare a causa dell' "esaustiva capacità qualificatoria del regolamento". Con la sentenza del 1996 l'insindacabilità dei regolamenti parlamentari viene legittimata: non c'è dubbio, infatti, che, intesa come giurisdizione interna alle Camere, essa s'inserisca in quell'area di esaustiva qualificazione del regolamento parlamentare in cui gli

## 5.1 NOZIONE DI ARTICOLO

Il 16 dicembre 2004 il Presidente della Repubblica ha rinviato alle Camere la legge di delega in materia di ordinamento giudiziario. Dopo aver sintetizzato i vizi sostanziali della legge-delega, il Presidente si sofferma anche sulla tecnica redazionale adottata, così argomentando: «Con l'occasione ritengo opportuno rilevare quanto l'analisi del testo sia resa difficile dal fatto che le disposizioni in esso contenute sono condensate in due soli articoli, il secondo dei quali consta di 49 commi ed occupa 38 delle 40 pagine di cui si compone il messaggio legislativo. A tale proposito, ritengo che questa possa essere la sede propria per richiamare l'attenzione del Parlamento su un modo di legiferare – invalso da tempo – che non appare coerente con la ratio delle norme costituzionali che disciplinano il procedimento legislativo e, segnatamente, con l'articolo 72 della Costituzione, secondo cui ogni legge deve essere approvata "articolo per articolo e con votazione finale"»<sup>20</sup>.

Precedentemente il drafting legislativo, in relazione alla chiarezza e conoscibilità normativa, aveva trovato spazio nel rinvio del 29 marzo 2002, relativo alla legge di conversione di un decreto-legge in tema di zootecnica, per la disomogeneità dei contenuti del decreto stesso. Scriveva allora il Presidente che «Un testo aggravato da tante norme disomogenee dà vita, come rilevato nel parere del Comitato per la legislazione della Camera dei deputati formulato il 19 marzo 2002, ad un provvedimento di "difficile conoscibilità del complesso della normativa applicabile"».

Tali messaggi ripropongono il problema della tecnica di redazione degli atti normativi quale causa di illegittimità costituzionale. È peraltro innegabile che il "discorso del legislatore"

---

stessi precetti costituzionali non riescono ad entrare. F. Sorrentino, *Esperienze e prospettive della giustizia italiana*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it/materiali/convegni/roma20021114/sorrentino.html](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it/materiali/convegni/roma20021114/sorrentino.html).

20 Nel rinvio in tema di ordinamento giudiziario il richiamo alle tecniche di drafting è chiaro, ma è successivo alla "formula" di rinvio. La dottrina spiega che in un medesimo atto formale il Presidente assomma due distinte attività: una prima, che consiste nell'esercizio del potere di rinvio; e un'altra che consiste nell'esercizio del distinto e autonomo potere di inviare messaggi alle Camere., L. Cuocolo, *ibidem*.

si è fatto sempre più complesso, oltre che per motivi oggettivi dipendenti dalla complessità degli oggetti della normazione, anche a causa delle violazioni alle regole della buona tecnica redazionale.

Le leggi composte da pochi articoli e centinaia di commi, anche come frutto di una scelta consapevole, sacrificano i principi di buona legislazione ad obiettivi antiostuzionistici. È il caso di tutte le recenti leggi finanziarie statali, alle quali si omologano spesso anche le leggi finanziarie regionali, che giungono anch'esse a contenere nell'ambito di un medesimo articolo centinaia di commi <sup>21</sup>.

A favore delle prime va tuttavia rilevata la loro pubblicazione con la rubricazione dei commi, che costituisce un obiettivo strumento di recupero di conoscibilità del testo, strumento non adottato dalle Regioni <sup>22</sup>.

Alcuni richiamano l'esistenza di una nozione costituzionale di "articolo", e quindi la conclusione che le corrette tecniche di *drafting* legislativo possano a certe condizioni costituire un parametro autonomo di legittimità costituzionale <sup>23</sup>.

Le disposizioni costituzionali non offrono sul punto appoggi specifici e l'articolo 72 Cost. prevede che l'*iter legis* sia disciplinato da ogni Assemblea «secondo le norme del suo regolamento». Tuttavia, secondo la tesi che si illustra, vi sono due riferimenti che possono costituire il fondamento costituzionale del buon *drafting*.

Il secondo comma dell'articolo 71 prevede che i progetti di legge siano redatti in articoli (principio ritenuto applicabile a qualsiasi progetto, non solo a quelli di iniziativa popolare). Il già citato articolo 72, inoltre, dispone al primo comma che ogni disegno di legge esaminato da una Camera sia approvato «articolo per articolo e con votazione finale».

A questi riferimenti se ne aggiungono nu-

21 Ad esempio l'articolo 5 della legge finanziaria 2005 della Regione Friuli Venezia Giulia reca 266 commi.

22 Per le leggi statali la legge 127/1997 ("Legge Bassanini") ha introdotto la possibilità di rubricare i singoli commi, inserendo la rubrica al margine destro del testo. Tale rubricazione è aggiunta in fase di pubblicazione in Gazzetta Ufficiale a cura della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

23 L. Cuocolo, *ibidem*; N. Lupo, *ibidem*.

merosi altri maggiormente dettagliati, che dispongono in ordine alla nozione di articolo, al suo contenuto, alla sua lunghezza e ad altro ancora. Questi sono contenuti da un lato nei regolamenti parlamentari, dall'altro nei Manuali di *drafting* legislativo statali e regionali.

Si deduce in termini generali che l'articolo è la quantità di materia che si vuole sottomettere tutta in una volta ad una stessa votazione, la quale per tale motivo dovrebbe essere omogenea. In altre parole, l'articolo è la partizione minima di ogni enunciato normativo. Per questo motivo è tutt'altro che casuale il riferimento costituzionale alla votazione «articolo per articolo», che serve proprio a consentire ai rappresentanti di esprimere la propria volontà su un singolo contenuto precettivo alla volta.

È dunque evidente che la suddivisione in articoli nell'ambito della legge del discorso del legislatore ha una doppia funzione: da un lato mira ad assicurare una più agevole conoscibilità delle norme ai destinatari, che possono isolare i singoli concetti dal discorso complessivo; dall'altro lato mira a garantire una più precisa corrispondenza tra il prodotto normativo e la volontà del legislatore, consentendo ai parlamentari di esprimersi disgiuntamente su ogni singolo contenuto precettivo. La "volontà d'insieme" è poi garantita dalla «votazione finale» prevista dall'articolo 72 della Costituzione.

Si conclude che l'articolo 72 è posto alla protezione degli interessi sostanziali della conoscibilità delle norme e della decisione razionale del legislatore.

Contrarie a tali prospettazioni sono l'eccezione che la strutturazione del testo non sempre costituisce un ostacolo alla conoscibilità delle leggi e dunque un autonomo vizio di legittimità costituzionale, e l'eccezione che esiste una rilevabile differenza concettuale tra le previsioni costituzionali di un progetto «redatto in articoli» e di una votazione «articolo per articolo» ed uno specifico limite alla estensione degli articoli <sup>24</sup>.

24 Infatti, successivamente al rinvio del 2005, il Capo dello Stato ha comunque promulgato la legge finanziaria 2005 costituita da 572 commi, e il maxiemendamento del Governo che la costituiva era stato dichiarato ammissibile dai presidenti di Camera e Senato, nonostante le norme regolamentari che imporrebbero l'omogenei-

La stessa Corte costituzionale non ha tratto profili d'incostituzionalità dall'eccessiva lunghezza degli articoli eccitata dalle regioni Lombardia e Veneto, in riferimento alla normativa statale delle "quote latte" contenuta nell'articolo 2, commi da 166 a 174, della legge 23 dicembre 1996 n. 662 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica).

Essa rilevava che dal fatto che, a seguito della questione di fiducia, si è proceduto con votazione unica sulla molteplicità di commi che tale articolo conteneva, non può farsi discendere quella violazione o menomazione di competenze che è condizione necessaria perché le Regioni possano ricorrere in via principale contro le leggi dello Stato, e neppure una lesione di competenza conseguente ad una non chiarezza o più difficoltosa conoscibilità della legge, che dal modo in cui il suddetto articolo è stato approvato sarebbe a sua volta derivata, atteso che le Regioni, dotate come sono di apparati istituzionalmente preposti all'esame, anche sotto il profilo tecnico, della produzione legislativa dello Stato, non possono allegare la non conoscenza delle leggi statali, né invocare i parametri dai quali la Corte costituzionale, nella sentenza 364/1998, ebbe a desumere il principio secondo il quale solo leggi conoscibili possono essere osservate e rispettate (sentenza 398/1998).

In merito alle violazioni dell'articolo 72 Cost. è stato prospettato che il ristabilimento della correttezza istituzionale possa richiedere l'intervento della Corte costituzionale, come accadde nel '96, quando la prassi allora invalsa, anch'essa incostituzionale, della reiterazione ad infinitum dei decreti legge non convertiti tempestivamente dalle Camere dovette essere stroncata da una decisione dell'organo di garanzia costituzionale<sup>25</sup>.

A questo punto però è doveroso chiedersi quale sia il limite dei ragionamenti finalizzati a rendere migliore la produzione legislativa attraverso le regole del processo di scrittura

tà dei testi normativi.

25 V. Onida, *Incostituionale concentrare tutto in un solo articolo*, in *Il Sole 24 Ore*, 26 ottobre 2006. M. Carli, *Come garantire il rispetto delle regole sulla "buona qualità" delle leggi dello Stato*, in P. Caretti (a cura di) "Osservatorio sulle fonti 2007. La qualità della regolazione", p. 3 e ss..

di una legge. Gli studi relativi alla legistica hanno acquisito in pochi anni un altissimo grado di completezza e approfondimento e ciononostante la qualità della legge non registra incrementi. Infatti è insufficiente spiegare la cattiva qualità della produzione normativa con l'inosservanza di buone regole di tecnica legislativa. Sono determinanti al contrario le cause profonde che condizionano l'applicazione delle regole stesse, in quanto l'adozione di una determinata tecnica legislativa è condizionata da elementi strutturali del sistema politico-costituzionale o da specifiche scelte politiche<sup>26</sup>. Siamo dunque del tutto lontani dall'area disponibile all'intervento tecnico in sede di progettazione legislativa. E poi è del tutto evidente che a fronte della debolezza di un sistema politico che trova difficili i processi decisionali affidati alle aule parlamentari o consiliari, è necessario arrendersi alla considerazione che disposizioni legislative opportune possano trovare accoglimento solo attraverso la loro formulazione e strutturazione non conforme alle regole di tecnica legislativa.

Appare attualmente insuperabile l'osservazione di coloro che, pure a fronte dell'auspicabile qualità redazionale dei testi legislativi, come appunto richiamata anche dal Capo dello Stato nel rinvio avente ad oggetto la riforma dell'ordinamento giudiziario, osservano che prodotti legislativi quali la legge finanziaria statale sono frutto di un processo concertativo di inusitata complessità, rispetto alla quale non risulta pensabile una dichiarazione di illegittimità costituzionale per violazione dell'articolo 72 della Costituzione<sup>27</sup>, né ritengono possibile risolvere il problema della qualità della legislazione fi-

26 Documento sulla "Complessità normativa e ruolo dei Parlamenti nell'epoca della globalizzazione" predisposto dal Gruppo di lavoro costituito a Helsinki nel giugno 1997 tra i Presidenti dei Parlamenti europei sui problemi della qualità della legislazione e presentato alla conferenza plenaria di Lisbona del maggio 1999.

27 R. Romboli, *La natura della Corte costituzionale alla luce della sua giurisprudenza più recente*, Relazione tenuta alla giornata di studi "Dalla giurisdizione come applicazione della legge alla giurisdizione come creazione del diritto" (Modena 18 gennaio 2007), destinata al volume "I confini della separazione dei poteri", a cura di A. Vignudelli, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it/dottrina/giustizia\\_\\_costituzionale/romboli.html](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it/dottrina/giustizia__costituzionale/romboli.html).

nanziaria con le sole regole di drafting<sup>28</sup>.

## 5.2 REVIVISCENZA E CONGIUNZIONE “E”

La prospettiva interpretativa della legge che i giudici adottano spesso si svolge con tecniche di analisi che considerano il testo normativo con metodi affatto diversi rispetto a quelli che devono essere utilizzati nella progettazione legislativa. Bastino solo due esempi: la giurisprudenza in tema di reviviscenza e in tema di congiunzione “e”.

### A) REVIVISCENZA

L'istituto della reviviscenza è il rimedio che il sistema offre nel caso in cui sia stata abrogata una disposizione per errore, ovvero siano mutate le valutazioni che tale abrogazione avevano fatto ritenere opportuna. L'istituto della reviviscenza non ha riferimenti positivi, dimodochè va affrontato alla luce delle regole di tecnica legislativa ed eventualmente in sede di interpretazione alla luce degli orientamenti della giurisprudenza e della dottrina<sup>29</sup>.

Il problema deriva dalla necessità di definire gli effetti dell'abrogazione di norme abrogative, poi a loro volta abrogate, quando il legislatore stesso non chiarisca le sue finalità, nulla dicendo in merito alla reviviscenza delle disposizioni abrogate dalla norma abrogativa a sua volta abrogata: quando cioè la norma sia tecnicamente incompleta e debba farsi ricorso all'interpretazione successiva per ricostruirne il suo completo contenuto.

La dottrina e parte della giurisprudenza sono prevalentemente orientate nel senso di ritenere che l'abrogazione di una norma abrogativa non ha l'effetto di ripristinare la vigenza della norma abrogata da quest'ultima. Al riguardo si pone in evidenza che l'effetto abrogativo, di regola, non ha portata retroattiva e quindi non è

idoneo a rimuovere l'eliminazione antecedente comunque avvenuta validamente.

In linea con questa impostazione il Manuale interregionale opportunamente precisa che l'abrogazione di disposizioni abrogative non fa rivivere le disposizioni da esse abrogate, e stabilisce anche che qualora sia necessario ridare vigenza ad una disposizione abrogata, è necessario affermare espressamente in via legislativa la reviviscenza della disposizione abrogata, chiarendo altresì se essa opera *ex nunc* o *ex tunc*.

Analogamente, l'abrogazione di disposizioni modificative non fa rivivere il testo nella versione antecedente la modifica ed anche in questo caso tale abrogazione deve essere accompagnata dalla disposizione espressa della reviviscenza del testo nella versione precedente la modifica.

Tali regole di tecnica legislativa rendono onore al principio di chiarezza e precisione della legge e perseguono la finalità di escludere spazi discrezionali relativi all'interpretazione della portata applicativa delle norme abrogatrici.

Tali regole sono quanto mai opportune a fronte dei dibattiti non univoci della dottrina sul tema della reviviscenza e delle impostazioni della giurisprudenza, la quale, a fronte del silenzio della legge, espande nei casi concreti le proprie analisi interpretative ricostruendo gli effetti della norma abrogativa e quindi rinvenendo eventualmente la reviviscenza delle norme originarie. In tale caso vanno tenuti presenti i caratteri dell'effetto ripristinatorio, il quale si presenta come: non ordinario, non automatico, rimesso alla discrezionalità dell'interprete.

Secondo una linea interpretativa quando l'abrogazione espressa di disposizione abrogativa (e salvo che l'abrogazione si accompagni con l'emanazione di una nuova e diversa disciplina), non sia accompagnata da altre statuizioni, la possibilità della reviviscenza della legge abrogata viene ritenuta ammissibile, presupponendo che, in questo caso, scopo precipuo che il legislatore intende conseguire altro non può essere che quello di richiamare in vita la disposizione precedentemente abrogata. La legge abrogatrice di una precedente

28 R. Dickmann, *Legge finanziaria e qualità della normazione*, in [www.federalismi.it/federalismi/applMostraDoc.cfm?Artid=9006&edoc=09012008092859.pdf&tit=Legge%20finanziaria%20e%20qualit%C3%A0%20della%20normazione](http://www.federalismi.it/federalismi/applMostraDoc.cfm?Artid=9006&edoc=09012008092859.pdf&tit=Legge%20finanziaria%20e%20qualit%C3%A0%20della%20normazione)

29 Cfr. A. Celotto, voce *Reviviscenza degli atti normativi*, in *Enc. Giur. Treccani*, XXVII, 1998.

norma abrogatrice conterrebbe, quindi, una norma che, da un lato, ha funzione abrogativa, dall'altro assumerebbe, per relationem, il contenuto normativo della norma precedentemente abrogata.

La recente Cassazione penale, sez. III, 18 aprile 2007, n. 19037 ha in tal senso ribadito che "Soltanto in presenza di una dichiarazione di incostituzionalità che caduchi interamente una disposizione avente come contenuto unicamente quello di abrogare altra precedente disposizione, è ipotizzabile la reviviscenza di quest'ultima, poiché la pronuncia caducatoria fa venir meno l'unico contenuto normativo della disposizione caducata, producendo l'effetto di far rivivere la previgente disposizione."

Un orientamento decisamente favorevole alla reviviscenza è rinvenibile nella giurisprudenza della Corte Costituzionale, che dispone il ripristino della situazione normativa abrogata a seguito della declaratoria di incostituzionalità della norma abrogante. Vale a questo proposito ricordare in particolare le sentenze 43/1960, 107/1974, 408/1998.

Un caso particolare di reviviscenza è quella di norme abrogate con decreto legge.

La Cassazione civile, sez. III, 26 maggio 2005 n. 11186 ha sintetizzato la questione affermando che il principio secondo cui un decreto legge parzialmente non convertito, se conteneva norme abrogatrici di precedenti disposizioni legislative, queste riprendono automaticamente vigore, in quanto il decreto legge non convertito è da ritenersi anche per il passato irreversibilmente inesistente anche in caso di caducazione soltanto parziale del decreto stesso.

#### B) CONGIUNZIONE "E"

Dal punto di vista grammaticale la congiunzione "e" collega due espressioni con significato aggiuntivo e secondo le regole di tecnica legislativa le congiunzioni vanno usate secondo il loro valore grammaticale. La congiunzione "e" va quindi usata per esprimere una relazione congiuntiva, per cui la fattispecie si realizza quando tutti gli elementi correlati si avverano. Se si vuole esprimere una relazione di alternatività, è indica-

to l'uso della congiunzione disgiuntiva "o".

La congiunzione "e" è oggetto di motivazioni giurisprudenziali, dal momento che condiziona fortemente l'interpretazione della valenza applicativa di elenchi di oggetti o qualità e quindi la configurazione degli elementi di una fattispecie alla quale la legge ricollega effetti giuridici. La giurisprudenza si è espressa per lo più nel senso del significato cumulativo degli elementi enumerati, piuttosto che alternativo delle condizioni richieste e quindi in relazione a fattispecie concrete essa generalmente conferma l'uso grammaticale della congiunzione "e"; tuttavia in alcuni casi afferma pure che la congiunzione "e" può essere usata con valore coordinativo e non aggiuntivo<sup>30</sup>.

La questione è solo apparentemente si lieve portata, come dimostra la rilevanza che l'interpretazione della congiunzione "e" ha avuto nell'ambito dei procedimenti elettorali relativi alle elezioni 2003 della Regione Friuli Venezia Giulia.

Brevemente, con l'articolo 5, comma 3, della L. Cost. 2/2001 il legislatore costituzionale ha stabilito che, nel caso in cui la Regione non avesse emanato la propria legge statutaria per disciplinare l'elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Regione, si sarebbero applicate, in quanto compatibili, le leggi 108/1968 e 43/1995 che disciplinano le elezioni dei Consigli delle Regioni a Statuto ordinario.

La prima contiene la disciplina organica dell'elezione dei Consigli regionali delle regioni a statuto normale; la seconda contiene nuove norme finalizzate ad introdurre il sistema maggioritario (parziale), nonché ad adattare a quest'ultimo la legge 108/1968. Al fine di agevolare l'impatto con la nuova normativa, essa prevedeva l'applicazione della deroga riguardante il numero delle sottoscrizioni, ridotto alla metà, in caso di: scioglimento del Consiglio regionale anticipato di oltre centoventi giorni rispetto la scadenza naturale "e" il trovarsi in sede di prima applicazione della legge stessa.

30 cfr. Consiglio Stato, sez. VI, 30 settembre 2008, n. 4694; Consiglio Stato, sez. VI, 07 agosto 2008, n. 3899; Cass. pen., sez. III, 10 ottobre 2002, n. 38072; TAR TAA, 31 maggio 2000, n. 165, Cass. pen., sez. III, 5 febbraio 198, n. 2703; contra Cass. pen., sez. I, 17 febbraio 1998, n. 3158; Cass. pen., sez. VI, 20 gennaio 1992.

Essendo le due situazioni legate dalla congiunzione “e”, e non da quella disgiuntiva “o”, la Regione accoglieva la tesi della cumulabilità delle condizioni e riteneva che la deroga fosse possibile nel caso contemporaneo di scioglimento anticipato del Consiglio regionale e di prima applicazione della legge.

Pertanto veniva esclusa l'applicazione della deroga negandosi oggettivamente nel 2003 la prima applicazione della legge 43/1995. Tale interpretazione veniva condivisa dagli Uffici centrali circoscrizionali Trieste, Gorizia e Tolmezzo, invece quelli di Udine e Pordenone seguivano l'interpretazione opposta e quindi ammettevano liste con un numero di sottoscrizioni ridotto della metà alla luce della sussistenza della sola condizione dello scioglimento anticipato del Consiglio regionale. A fronte di questo inammissibile contrasto interpretativo, e accogliendo la tesi della cumulabilità delle condizioni, il Presidente dell'Ufficio centrale regionale presso la Corte d'Appello di Trieste invitava gli uffici centrali circoscrizionali “a considerare la possibilità di riesaminare nel merito le proprie decisioni ammissive, ripensamento che appare possibile sulla base del principio generale di autotutela applicabile anche agli Uffici elettorali”.

Conseguentemente gli Uffici centrali circoscrizionali di Udine e Pordenone hanno riformato in via di autotutela le precedenti decisioni non conformi all'indirizzo interpretativo dell'Ufficio centrale regionale.

## 6. VALORE COMUNICATIVO DELLE REGOLE DI TECNICA LEGISLATIVA

Le regole di tecnica legislativa presidiano anche il valore comunicativo dei testi normativi, valore che va tenuto presente nel corso del processo di scrittura.

Tale valore deve essere collegato al principio di chiarezza sostanziale della legge, il quale può essere onorato solo attraverso la chiarezza delle idee e del ragionamento<sup>31</sup>, che poi condizionano l'idea e la formulazione testuale della legge. Idee ingiustificate, disordinate, non possono produrre una leg-

<sup>31</sup> G. Amato, *ibidem*, pp. 48 - 53.

ge sostanzialmente chiara e violano quella che appare la prima regola della chiarezza sostanziale: la regola che vieta di far subire al lettore del testo le fasi di ragionamento che servono a mettere a fuoco le idee e che impone invece di formulare i concetti solo dopo che essi siano stati esattamente individuati, precisati e organizzati teoricamente.

La chiarezza sostanziale della legge, così intesa, permette di estendere la nostra indagine oltre le questioni relative alla legittima applicazione dei canoni di diritto e del corretto utilizzo di regole di drafting nella progettazione legislativa e di richiamare (ovvero essere tradotta ne-), gli aspetti etici della comunicazione che investono qualsiasi “parlante” nei confronti di un ascoltatore e non esentano quindi il pubblico potere nella sua veste di legislatore.

Il linguaggio normativo non sfugge alle questioni etiche proprie di qualsiasi comunicazione, nei confronti delle quali è del tutto irrilevante la sua particolare funzione prescrittiva, in relazione alla quale anzi tali questioni assumono pregnanza.

Ogni tipo di linguaggio può contenere, anche inconsapevolmente, elementi di violenza e non rispetto dell'altro, nella misura in cui impone uno sforzo (evitabile) per comprendere il messaggio veicolato e nella misura in cui comunica un significato che va individuato anche oltre il tenore testuale del messaggio stesso.

Il primo dovere etico del parlante è diminuire lo sforzo che l'ascoltatore deve fare per intendere il senso di ciò che viene letteralmente detto: esiste il dovere etico di farsi carico della capacità di comprensione dell'ascoltatore.

Tale dovere va assolto con particolare attenzione quando esiste una differenza di potere tra il parlante e l'ascoltatore, in quanto quest'ultimo, quando gode di minor potere, non può negoziare la chiarezza del discorso e dei fatti enunciati. Se il parlante non tiene conto di questo, la comunicazione diventa sostanzialmente violenta nella misura in cui non è chiara e sottomette il destinatario all'incertezza di quanto compreso.

Si comprende come tutto ciò sia delicato all'interno delle organizzazioni, dove esiste oggettivamente tra soggetti appartenenti a di-

versi livelli di gerarchia una differenza di potere e chi ha maggiore potere tende ad avere sempre, come emittente, una comunicazione/ negoziazione competitiva, nei confronti del ricevente. Questa componente di maggiore potere deve essere consapevolmente controllata da chi la possiede, perché l'altra parte subisce il rapporto comunicativo, come appunto avviene per i destinatari della legge. D'altra parte, poiché una comunicazione tra soggetto emittente e soggetto ricevente si realizza solo se il messaggio veicolato tra i due è comprensibile, è interesse primario di chi comunica che essa si realizzi e questo vale anche per il legislatore, che ha interesse alla comprensione e all'applicazione delle norme emanate.

Se rapportiamo questi presupposti al tema in discussione possiamo affermare che se è vero che per realizzare una comunicazione l'emittente e il ricevente devono condividere un codice, è anche vero che questo è il problema della comunicazione delle leggi, in quanto esse non hanno un codice comune ai destinatari, i quali però devono applicarle.

Il destinatario del messaggio legislativo necessita quindi di un'attività di comunicazione/ traduzione, in quanto non conosce il linguaggio tecnico-giuridico utilizzato dalle leggi, attività tanto più importante in quanto egli ha, dal punto di vista emotivo, un atteggiamento di chiusura nei confronti del testo normativo.

E' la differenza di maggiore potere tra il legislatore/emittente e i destinatari/riceventi, oggettivamente esistente, che deve imporre al legislatore stesso l'obbligo etico di controllo del codice usato per diffondere messaggi normativi e il conseguente dovere di adattamento della propria comunicazione, con strumenti interni ed esterni alla legge, alle capacità recettive del destinatario.

La comunicazione legislativa interna alla legge, si svolge sul piano testuale e attiene all'obiettivo di massima leggibilità e comprensibilità possibile nel rispetto della precisione.

Le regole di drafting statali e interregionali recano una parte di prescrizioni specificamente dedicate a tale finalità e prevedono:

- *strumenti comunicativi testuali esterni agli enunciati*, quali titoli, indici, rubriche e la stes-

sa strutturazione e grafica del testo legislativo<sup>32</sup>. Appartengono a questa categoria di strumenti anche i documenti accompagnatori dei disegni di legge, i preamboli e le motivazioni;

- *strumenti comunicativi testuali interni agli enunciati* sono tutte le regole generali sulla semplicità e chiarezza del linguaggio e regole specifiche, quali le regole di citazione degli atti normativi (il Manuale interregionale ha adottato ad esempio la regola della citazione del titolo degli atti ai quali si rinvia, al fine di dare un immediato significato al rinvio normativo, il quale altrimenti appare muto).

La regola aurea della comunicazione efficace prescrive poi che il testo sia elaborato in relazione alla capacità di comprensione dei suoi destinatari.

Tale regola nei confronti di un testo normativo necessita di valutazione attenta e il più delle volte è di difficile applicazione anche teorica. Infatti è noto il problema di individuare i destinatari della legge sui quali calibrare il messaggio legislativo.

La legge si rivolge in ultima istanza sempre a un pubblico generale, coincidente con la totalità della popolazione, composta da persone insuscettibili di qualsiasi classificazione in ragione della loro diversità secondo tutti i parametri: età, condizioni socioeconomiche, competenza linguistica, conoscenze. Pertanto ove il testo non possa derogare a esigenze di precisione, e quindi non possa essere evitata una difficoltà di comprensione, esso va spiegato nell'ambito della comunicazione legislativa.

Queste notazioni attengono a una dimensione fisiologica del problema. E' patologico invece assistere all'annullamento dell'efficacia comunicativa della legge di fronte alla sua oscurità strutturale e linguistica.

I cittadini hanno il diritto di capire il discorso del legislatore, un diritto sul quale si innesta l'effettività di un sistema democratico, nell'ambito del quale la stessa giustizia non

<sup>32</sup> Tale è l'importanza di tali strumenti che la legge 15/2005, nel modificare sostanzialmente la legge 241/1990 sul procedimento amministrativo, ha provveduto specificamente anche ad introdurre le rubriche agli articoli, i quali ne erano sprovvisti essendo state disattese nella loro formulazione originale le regole di drafting statali.

può funzionare se il rapporto tra i cittadini e le regole è segnato dall'incomunicabilità e tali conclusioni sono la premessa per focalizzare l'attenzione sulla necessità che si comprenda il valore delle regole della progettazione e tecnica legislativa, nella consapevolezza dei valori costituzionali ed etici che sottendono ad esse.

\* *Elaborazione dell'intervento svolto al convegno "La comunicazione giuridica fra enti pubblici e soggetti privati. Analisi del discorso giuridico fra normazione e retorica forense nelle aree di confine fra Friuli Venezia Giulia, Slovenia e Croazia". Università degli Studi di Trieste, Facoltà di Scienze della formazione, Master di primo livello in "Analisi e gestione della comunicazione", Trieste, 16 – 17 ottobre 2008.*

GEMMA PASTORE

*Direttore del Servizio Qualità della Legislazione e Semplificazione della Presidenza della Regione Friuli Venezia Giulia, docente nel master in Analisi e Gestione della Comunicazione.*