

## Le tecniche legislative in Italia

a cura di Alfredo Bucciante

Un quadro generale sullo stato della normazione nel nostro paese e sulle iniziative per migliorarla

Con l'espressione **tecniche legislative**, o drafting normativo, normalmente si intendono tutti quegli studi che riguardano la redazione delle leggi. Quello delle tecniche legislative un tema particolare nel campo del diritto, dal momento che investe non un particolare settore, ma tutto il complesso di norme che compongono l'ordinamento, ed quindi necessariamente trasversale. Allo stesso tempo un tema vecchio, anche se con una storia frastagliata e poco tracciabile in senso unitario. Dall'antica Grecia all'epoca delle grandi codificazioni dell'Ottocento, tutte le legislazioni si sono trovate sotto osservazione per quanto riguarda la (poca) chiarezza, o sulla quantità eccessiva di norme che la compongono.

L'epoca attuale non esente da critiche. In particolare, in Italia si assiste ad una generale iperproduzione normativa, che di certo non aiuta il cittadino a districarsi in questa giungla, sebbene in tempi più recenti si assista a dei tentativi, con le leggi di semplificazione normativa annuale e alcune codificazioni. Inoltre emblematico, ad esempio, che non sia possibile determinare con certezza il numero delle leggi vigenti in Italia, oscillando questo numero da 50.000 a 300.000. Chiaramente, non mancano poi i problemi legati alla chiarezza dei singoli atti normativi.

Comunque possibile individuare, negli anni recenti, un più organico approccio al problema, affrontato dal punto di vista scientifico con studi di settore e la redazione di appositi manuali di raccomandazioni per la buona scrittura. In quest'ambito, in Italia, sono state le regioni tra le prime a muoversi, e le stesse **Regioni** si sono trovate in questi ultimi anni alle prese con la riforma costituzionale del 2001, che ha creato un nuovo rapporto di competenza tra norme, e quindi le ha poste di fronte all'esigenza di rivedere la propria attività normativa.

L'ultimo aspetto, comunque, riguarda prevalentemente quello che si chiama **drafting sostanziale**, quello cioè che cerca di inquadrare i problemi di architettura complessiva dell'ordinamento. In questo non si discosta molto dal diritto costituzionale. Parallelamente, esiste anche un **drafting formale**, che riguarda la qualità della normazione ed investe in senso stretto gli elementi legati all'attività redazionale.

Qualsiasi intervento che miri ad una migliore qualità della redazione non può che concentrarsi sui primi aspetti piuttosto che sui secondi, dal momento che in primo luogo sono i più facilmente inquadrabili, e in seconda battuta perché toccare le competenze del legislatore, anche se solo sotto l'aspetto formale, fa entrare in un terreno indubbiamente delicato. Al confine con le tecniche legislative sono l'analisi di fattibilità e di implementazione, che guardano agli effetti concreti della legislazione sulla società, e si distinguono per essere la prima precedente all'entrata in vigore di una legge, la seconda successiva.

Tornando ai manuali, c'è da dire come non siano mai stati del tutto digeriti dal legislatore.

Probabilmente per paura di un'ingerenza nei confronti del proprio ruolo, o forse semplicemente perché poco conosciuti. Dato il loro carattere prevalentemente strumentale, non dovrebbero per spaventare più di tanto. Ad esempio, su impulso della Regione Toscana opera fin dal 1979 l'

Osservatorio Legislativo Interregionale (OLI), organo che svolge riunioni periodiche di confronto tra funzionari regionali interessati alla buona qualità della normazione.

L'**OLI** ha elaborato anche un Manuale intitolato Regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi. La prima versione risale al 1992, e ad essa seguita una seconda, nel 2002. Il Manuale diviso in parti chiamate Linguaggio normativo, Scrittura dei testi normativi, Struttura dell'atto normativo, Riferimenti, Modifiche e una serie di allegati, contenenti altre regole inerenti, ad esempio, alle citazioni. Probabilmente una delle sezioni più interessanti proprio la prima, lì si possono leggere articoli dedicati, ad esempio, alla brevità del periodo, alle congiunzioni disgiuntive, all'omogeneità terminologica o ai neologismi.

Come si vede, l'approccio neutro e generale, e quindi il manuale può essere preso come spunto anche in altri contesti, non solo in quello regionale. Quello dell'OLI sicuramente uno dei manuali di riferimento in Italia. Oltre a questo ci sono state altre esperienze, anche statali, spesso affidate a circolari o raccomandazioni, che chiaramente non possono avere una forza tale da potersi imporre al legislatore, a meno di essere inseriti, o richiamati, da una norma di rango superiore. Quindi una norma costituzionale per quanto concerne la legislazione statale, o una norma opportunamente inserita nello statuto regionale, per quel che riguarda l'esperienza regionale. A tal proposito, nei nuovi statuti regionali il problema in alcuni casi affrontato direttamente, con delle esplicite raccomandazioni orientate alla buona scrittura normativa. In altri casi il problema viene semplicemente ignorato. Ancora, in altre ipotesi si rinvia al regolamento consiliare il compito di dettare limiti e modalità nel rispetto della buona tecnica legislativa. Tornando ai manuali, uno degli strumenti quello delle **checklist**, cioè elenchi di domande tipici delle procedure tecniche composte da varie fasi. Si adattano molto bene alla stesura di disposizioni normative, perché permettono di individuare per tempo eventuali errori o punti deboli.

Dato il loro carattere flessibile, possono riguardare sia gli aspetti più formali, per verificare ad esempio che tutte le elencazioni siano fatte bene, sia quelli sostanziali, come ad esempio i rapporti di abrogazione di una norma con le altre. Anche l'Unione Europea dimostra di dedicarsi a questo problema. In particolare, da segnalare una Guida Pratica comune, reperibile a questo indirizzo. Anche in questo caso per manca un atto forte, o meglio, sovraordinato, che possa garantire il pieno rispetto delle regole contenute nel manuale.

Un accenno merita l'informatica, che può ovviamente venire in aiuto in vari momenti. Più che altro, attualmente sta offrendo possibilità di ricerca notevoli, e quindi si situa in una fase successiva rispetto alla produzione normativa. Ma ci sono anche studi che permettono di applicarla alla fase della vera e propria redazione, attraverso attività meta-documentali che possano essere di ausilio al legislatore. Programmi che si integrano ai programmi di videoscrittura, e in maniera simile rispetto a quanto visto per le checklist creano un procedimento di interrogazione dalla macchina all'uomo. In conclusione, il **principale problema** che si trovano ad affrontare le iniziative di buona tecnica legislativa quello, già diverse volte accennato, della coerenza delle norme. E coerenza significa anche, da un punto di vista pratico, in che forma e in che modo essere in grado di sanzionare il legislatore che non rispetti tali regole. Provengano dal legislatore regionale, nazionale o comunitario, questo problema si inserisce nel delicato equilibrio tra esercizio dei poteri democratici ed esigenza di una chiarezza normativa.

Versione originale: <http://www.pubblicaamministrazione.net/leggi-e-norme/articoli/2276/le-tecniche-legislative-in-italia.html>

Copyright 2007 HTML.it | La vendita, il noleggio, il prestito e la diffusione del contenuto di questa pagina sono vietate, tranne nei limiti specificati nella pagina <http://www.pubblicaamministrazione.net/note-legali.html>.