



*tecniche normative*

**Marina Pietrangelo**  
**Brevi osservazioni sulla comunicazione legislativa**  
**(a partire dal “Decalogo sulla qualità normativa approvato dall’Ufficio di**  
**presidenza del Consiglio regionale della Toscana”)<sup>1</sup>**

*1. Premessa.*

Il [documento riguardante gli Indirizzi programmatici del Consiglio regionale](#) per la X legislatura in materia di “Qualità della legge e semplificazione trasparenza e comunicazione (cosiddetto [decalogo sulla trasparenza](#)) approvato dall’Ufficio di presidenza del Consiglio regionale della Toscana il 28 gennaio 2016 enuncia, tra i suoi intendimenti, quello di perseguire “una complessiva riqualificazione dei metodi dell’attività legislativa e la trasparenza dei processi decisionali i metodi della qualità legislativa e la trasparenza dei processi decisionali” con particolare riguardo alla dialettica tra Giunta e Consiglio, e tra maggioranza e opposizione. Ciò in evidente continuità con la diuturna opera svolta ormai da tempo risalente dallo stesso Consiglio sul tema della qualità della legislazione e di cui con giustificato orgoglio si dà conto nelle premesse dello stesso [decalogo](#).

In tale quadro, una specifica attenzione merita senza dubbio il punto 5 dell’atto consiliare in parola, dedicato alla comunicazione legislativa, collocata pertanto tra le tecniche legislative utili a migliorare la qualità delle fonti normative, ed il cui strumento di elezione è individuato nella pubblicazione delle *Note di sintesi dei contenuti delle leggi regionali*.

L’iniziativa del Consiglio regionale della Toscana s’inserisce, infatti, pianamente in una tendenza contemporanea destinata ad incontrare realizzazioni sempre più concrete nella nostra società della comunicazione e, nel contempo, di una simile concretezza, esibisce caratteri peculiari degni di riflessione.

È seguendo, dunque, questa duplice prospettiva, che si formuleranno di seguito alcune sintetiche osservazioni.

*2. Comunicazione legislativa e pubblicazione legale.*

Sul piano concettuale, la comunicazione legislativa mira anch’essa a fronteggiare le eventuali difficoltà di comprensione dei testi normativi. Essa, infatti, si fa carico (e qui già s’intravedono il ruolo sensibile, la rilevanza e la responsabilità dei soggetti cui questa attività è affidata) di sciogliere in via suppletiva e a posteriori oscurità e ambiguità presenti nelle disposizioni, mediante una sintesi complessa e talvolta rischiosa (che rischia cioè di assomigliare ad un’attività di interpretazione autentica).

L’attività di comunicazione legislativa s’inscrive pertanto a buon diritto nel principio costituzionale della certezza del diritto, che la Corte costituzionale ha delineato spesso con l’endiadi “chiarezza e certezza”, non meno della stessa pubblicazione legale, che è manifestazione necessaria e irrinunciabile del medesimo principio, ma rispetto alla quale la “comunicazione della legge” è stata a lungo considerata come attività secondaria di tipo divulgativo e marginale. Di questo ruolo ancillare, v’è, del resto, traccia nella stessa legge regionale toscana sulla qualità della normazione (n. 55/2008), che, all’art. 14, occupandosi della “Comunicazione degli atti normativi”, recita:

---

<sup>1</sup> Testo riveduto dell’intervento al Seminario *Qualità della legge e semplificazione, trasparenza e comunicazione*, Consiglio regionale della Toscana, 21 aprile 2016.



### *tecniche normative*

*“La Regione, ferme restando le disposizioni sulla pubblicazione degli atti sul Bollettino ufficiale della Regione Toscana, favorisce (corsivo mio) la più ampia conoscenza dei propri atti normativi attraverso la comunicazione, anche in via telematica, dei loro contenuti essenziali e di ogni altro elemento informativo utile.”*

Ma sul punto rileva anche l'art. 43 dello Statuto del 2005, che disciplina la pubblicazione e l'entrata in vigore di leggi e regolamenti, che al secondo comma così dispone:

*“La legge prevede altre forme dirette a favorire (corsivo mio) la conoscenza e l'applicazione delle leggi e dei regolamenti”*.

Evidentemente, i tempi sono ormai più che maturi per considerare la comunicazione legislativa un'attività necessaria, da recuperare come pratica permanente, pur nella ineludibile autonomia rispetto alla pubblicazione legislativa, ma anche con l'indiscutibile plusvalore rispetto a questa, poiché il contributo che ne può derivare alla certezza del diritto, intesa qui particolarmente come accesso alle fonti e comprensione del dettato normativo.

Come scriveva Giuseppe Ugo Rescigno nel 1993 (voce *Tecnica legislativa*, in *Enc. giur.*, XXX, 1993), nella pluralità di tecniche legislative dedicate alla conoscibilità della legge rileva in via autonoma solo la pubblicazione legale, mentre tutta una serie di “strumenti ulteriori, sussidiari, accessori, integrativi che dovrebbero garantire al massimo la trasmissione della comunicazione ai destinatari”(p. 1) non ha ancora acquistato rilevanza autonoma, essendo trattati tali strumenti “come un capitolo del campo delle procedure legislative con un errore evidente perché manca l'attenzione per le forme di rimemorazione dell'esistenza e del contenuto di una legge, che pure sarebbero preziose e invece non vengono praticate, almeno sul piano istituzionale” (p. 1).

Rispetto all'esortazione di questa lucida dottrina dei primi anni '90, la comunicazione legislativa oggi può peraltro giovare, proprio per il suo essere comunicazioni, del progresso tecnologico nel settore. Si potrebbe, anzi, dire che, grazie all'informatizzazione che ha consentito di trattare le fonti normative, di raccoglierle e organizzarle in basi di dati con funzionalità di ricerca avanzate, di pubblicarle in versione non statica, gli equilibri tra la pubblicazione legale e la comunicazione legislativa, fatta sempre rifluire nell'area delle iniziative benemerite, sono cambiati.

Si consideri come, fino a tempi recenti, le norme fossero, per così dire, “chiuse” nelle stanze delle istituzioni; sicché tutto il gran lavoro che ha consentito di “liberarle”, in tutto o in parte, va ascritto proprio all'attività di comunicazione legislativa.

In questo senso – occorre darne atto – ha contato molto la libera e illuminata iniziativa delle stesse istituzioni, se solo si pensa che lo stesso d.lgs. n. 33/2013 sugli obblighi di trasparenza per le amministrazioni pubbliche (anche nella sua versione novellata dal decreto legislativo previsto dalla legge n. 124/2015), che pur contiene una miriade di obblighi di pubblicare dati, formati o detenuti dalle amministrazioni pubbliche, obblighi per molta parte finalizzati al contrasto alla corruzione, relativamente alle fonti normative impone solo l'obbligo di pubblicare gli estremi (nemmeno i testi integrali) degli atti primari e secondari che regolano istituzione, organizzazione e attività delle relative amministrazioni (v. l'art. 12).

D'altro canto, in passato, pubblicazione e comunicazione della legge coincidevano, nella misura in cui esse perseguivano la sola finalità di rendere noti ai destinatari dell'atto i precetti da osservare. Come osserva Zuliani (*La legge come mezzo di comunicazione di massa. L'evoluzione della tecnica legislativa a Firenze dal '500 all'800*, 2010, ed. Consiglio regionale della Toscana), sin dal '500 e più ancora dopo l'invenzione della stampa, la comunicazione della legge in forma orale e poi scritta



### *tecniche normative*

aveva assolute priorità e rilevanza: il sovrano aveva bisogno che i sudditi obbedissero, e dunque che sapessero e conoscessero la legge. Solo successivamente i due istituti hanno iniziato ad assumere ciascuno una propria specifica configurazione, dopo il '700 per ragioni storiche sufficientemente note, l'uno come comunicazione, l'altro come pubblicazione legale. Entrambi divenuti oggi indispensabili rispetto all'esigenza sia di eguaglianza e certezza del diritto, sia di buon andamento dell'attività delle pubbliche amministrazioni.

#### *3. A proposito delle "note di sintesi dei contenuti delle leggi regionali".*

Mette conto ora di accennare alle ridette "note di sintesi dei contenuti delle leggi regionali", a cui il "[decalogo sulla trasparenza](#)", assegna il ruolo di strumenti di "divulgazione secondaria delle leggi, tradotti in linguaggio semplice, con l'evidenziazione in particolare degli strumenti di incentivazione, competenze, adempimenti e termini".

Ancora più nel dettaglio, la comunicazione legislativa può consentire di accedere:

a) in via generale, più agevolmente al messaggio legislativo (raccolte complete e aggiornate delle fonti normative offerte in versione libera, gratuita mediante portali web istituzionali);

b) più specificamente, ad una sintesi fedele al testo integrale, che evidenzia anzitutto le novità della nuova regolazione e gli effetti della stessa sulla collettività (oneri, obblighi, categorie tenute all'osservanza dei precetti ecc.), riferibile allo stesso legislatore.

Si tratta cioè di un'attività che l'ufficio tecnico può senz'altro supportare, ma che l'organo politico deve validare, approvare, poiché solo ad esso può essere ricondotta. Il cittadino potrà così fare affidamento sulla sintesi proposta; e il legislatore assumerà su di sé un compito che l'ordinamento gli affida (pensiamo alla normativa statale e a quella regionale sulla comunicazione pubblica). In tal modo, resterebbe all'apparato il compito gravoso di predisporre le sintesi, attività lunga, faticosa e complessa; la quale però dovrebbe essere sottoposta all'assemblea legislativa per essere approvata. Nella programmazione normativa annuale dovrebbero essere individuate le leggi da accompagnare con note di sintesi; per le quali prevedere l'esame e l'approvazione (con cadenza periodica) dell'assemblea.

In tal modo, verrebbe correttamente ricondotta al legislatore la responsabilità della sintesi della legge offerta alla collettività, che può affidarsi ad essa ritenendola conforme all'atto integrale. Non può infatti escludersi a priori l'ipotesi di contenzioso derivante proprio dal legittimo affidamento del cittadino dinanzi ad un nota comunicativa diffusa dall'istituzione, se difforme nel contenuto dall'atto ufficiale.

Occorre dunque risolvere questo nodo delicato, relativo alla paternità del testo comunicativo, se si aderisce alla pratica di predisporre sintesi almeno di leggi lunghe e complesse, che intervengono con nuovi adempimenti a carico dei cittadini o con nuove prestazioni in loro favore. Occorre però allo stesso tempo individuare dei modelli, differenti a seconda del tipo di legge; provarli e verificarne l'utilità, valutandone e misurandone l'effetto comunicativo (v. già il progetto sulla comunicazione legislativo predisposto dagli uffici del Consiglio reg. Toscana del 2003). Nel tentativo di evitare il rischio che l'eventuale oscurità passi *dal* testo della legge *al* testo comunicativo occorrerebbe, ad es., distinguere ad esempio tra leggi di principio, che forse meno si prestano ad ambiguità lessicali e semantiche; leggi che regolano materie tecniche, nella quali è inevitabile il ricorso al lessico specialistico ecc.

#### *4. A mo' di conclusione.*

In definitiva, l'attività di comunicazione legislativa, se non può essere il rimedio a testi mal confezionati, viziati da oscurità originaria, sembra tuttavia idonea a rinfrancare il principio di



## *tecniche normative*

certezza del diritto. Come è tornato a ricordarci ancora di recente l'illustre giurista fiorentino "... la certezza quale principio sommo deve essere colto come strettamente collegato a una civiltà improntata a un fermo assolutismo giuridico, espressione prima e fondamentale di essa, di essa autentica *condicio existendi*; deve essere, insomma, vista come strumentale alla autorità investita del potere di produrre le norme. Essa è un bene, un pregio, una verità solo se la si osserva, come - ohimè! - generalmente si è fatto, dalla parte del titolare del potere, ma perde parecchio di senso se la si guarda sotto il profilo del *quisquis de populo*, del povero cristiano inteso non più come suddito ma come persona meritevole di tutela" (*Ritorno al diritto*, Laterza, 2015, p. 53).

### *5. Bibliografia essenziale.*

Macaluso M., *L'analisi della conversazione istituzionale: applicazioni e prospettive*, in *Rivista di scienza dell'amministrazione*, 2015, 3, 67-77

Costanzo P., *La lingua delle Aule parlamentari, la lingua della Costituzione e la lingua della legge*. Relazione al convegno "*La lingua dei giuristi*", Pisa-Firenze, 24-25 settembre 2015, in *Osservatorio sulle fonti*, 2015, 3, pp. 9

Pastore G., *L'arte della lingua sta nell'essere inteso: la comunicazione legislativa (The art of language is a question of being understood: legislative communications)*, Relazione al convegno "...il più vicino possibile al cittadino...", Trieste, 29 e 30 settembre 2009, in *Sociologia del diritto*, 2010, 3, 152-161

Zuliani D., *La legge come mezzo di comunicazione di massa. L'evoluzione della tecnica legislativa a Firenze dal '500 all'800*, edizioni del Consiglio regionale della Toscana, 2010

Libertini R., *La comunicazione legislativa. Dalla forma alla sostanza del messaggio legislativo*, in *Informatica e diritto*, 2008, 1-2, 223-233

Costanzo P., *La pubblicazione delle leggi approda ufficialmente su internet (osservazioni a margine della legge regionale toscana n. 23 del 2007)*, in *Il Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 2007, 3, 479-495

Pietrangelo M., *La conoscibilità della legge per via informatica e telematica*, in *Informatica e diritto*, 2006, 2, 245-272

Di Filippo R., *La comunicazione legislativa come risorsa e opportunità*, in *Parlamenti regionali*, 2004, 12, 220-227

Costanzo P., *Informazione e comunicazione pubblica nella Società dell'informazione (osservazioni sparse a margine della legge 7 giugno 2000, n. 150)*, in *Rivista delle radiodiffusioni e delle telecomunicazioni*, 2001, 11-21