



tecniche normative

Enrico Albanesi*

Circuito della rappresentanza politica e qualità della legislazione, tra ruolo della tecnica e torsioni della forma di governo**

SOMMARIO. 1. *Il circuito della rappresentanza politica nella prospettiva della qualità della legislazione* – 2. *Il ruolo svolto dalla tecnica nel circuito della rappresentanza* – 2.1. *La tecnica ed i tecnici nella progettazione della legge* – 2.2. *Il linguaggio tecnico nella redazione della legge* – 2.3. *Le tecnologie informatiche nella divulgazione della legge* – 3. *Le torsioni della forma di governo e le cause alla base della cattiva qualità della legislazione* – 3.1. *Quali rimedi?*

1. Il circuito della rappresentanza politica nella prospettiva della qualità della legislazione

Una prospettiva, non usuale, attraverso cui leggere l'istituto della rappresentanza politica è quella della qualità della legislazione.

Analizzare la rappresentanza attraverso tale angolazione significa osservarla alla luce del "prodotto" ultimo attraverso il quale l'apparato governante recepisce e sintetizza le istanze dei governati che è chiamato a rappresentare: la legge¹. «Legge» che, alla luce dell'evoluzione della forma di governo e del sistema delle fonti nello Stato sociale, è ovviamente oggi da intendersi non solo come «legge formale» ma in senso lato come «atto normativo» o «norma giuridica»².

Tale prospettiva appare proficua in primo luogo poiché consente di riflettere su quale dovrebbe essere il ruolo riservato ad una di quelle "forze" che la dottrina tradizionalmente ha individuato essere alla base dell'odierna crisi della rappresentanza politica, e cioè la tecnica³, data la sempre maggior influenza esercitata da quest'ultima nel momento in cui gli organi titolari del potere di indirizzo politico sono chiamati ad adottare una legge.

Da tale angolazione sembrano potersi inoltre cogliere anche le cause profonde che nel nostro ordinamento sono alla base della cattiva qualità della legislazione e cioè quelle torsioni della forma di governo che hanno condotto allo spostamento in capo all'Esecutivo dell'asse della normazione, tradizionalmente appannaggio dell'organo rappresentativo parlamentare. Certamente quello che ha caratterizzato la nostra forma di governo non è né un processo recente né di per sé patologico ed

* Ricercatore di Diritto costituzionale presso l'Università di Genova.

** Il testo costituisce la rielaborazione del seminario tenuto il 30 maggio 2014 presso l'Università degli studi "Magna Graecia" di Catanzaro. In corso di pubblicazione nel volume A. MORELLI (a cura di), *La democrazia rappresentativa: declino di un modello?*, Milano, 2015.

¹ Cfr. per tutti M. FIORAVANTI, *Costituzione e popolo sovrano*, Bologna, 1998, 97.

² Cfr. A.M. SANDULLI, voce *Legge (diritto costituzionale)*, in *Noviss. dig. it.*, IX, Torino, 1963, 632.

³ Cfr. per tutti D. NOCILLA-L. CIAURRO, voce *Rappresentanza politica*, in *Enc. dir.*, XXXVIII, Milano, 1987, specie 594 ss.



tecniche normative

in ogni modo appare comune all'esperienza di altri ordinamenti⁴; ma nel nostro Paese esso sembra avere assunto negli ultimi anni dimensioni e soprattutto fenomenologie tali⁵ da incidere negativamente, come si dirà a breve, proprio sulla qualità della legislazione⁶.

Per affrontare adeguatamente il tema, pare utile ricostruire preliminarmente, se pur per sommi capi, le linee portanti del circuito della rappresentanza politica.

Come è noto, il circuito della rappresentanza trova fondamento sulla sovranità popolare (art. 1, secondo comma, Cost.) e vede un ruolo cruciale attribuito ai partiti politici, attraverso i quali i cittadini concorrono con metodo democratico a determinare la politica nazionale (art. 49 Cost.)⁷. In particolare sono le elezioni per la Camera dei deputati ed il Senato della Repubblica (art. 56 ss. Cost.)⁸, da svolgersi in un contesto in cui siano assicurati la libertà di essere informati e l'interesse del cittadino ad un'informazione pluralistica (art. 21 Cost.)⁹, a costituire lo strumento attraverso il quale il Popolo sovrano (*rectius*: il Corpo elettorale) è chiamato a scegliere i propri rappresentanti negli organi parlamentari. Corpo elettorale, Parlamento e, per il tramite del rapporto fiduciario (art. 94 Cost.), Governo costituiscono quindi gli organi titolari della funzione d'indirizzo politico, volta a trasporre sul terreno giuridico le scelte politiche operate dalle forze di maggioranza¹⁰. Ed è a tali organi che, per quanto qui interessa, spettano infatti rispettivamente l'esercizio della funzione legislativa (art. 70 Cost.) e l'adozione di decreti con valore di legge (artt. 76-77 Cost.).

Affinché il circuito della rappresentanza funzioni adeguatamente appare indispensabile che siano assicurati però quei meccanismi che garantiscono il controllo e la sanzionabilità della responsabilità politica, sia essa istituzionale o diffusa¹¹. Anche a tal fine appare imprescindibile che nell'ordinamento siano garantiti la libertà di essere informati e l'interesse del cittadino ad

⁴ Si veda quanto già scriveva più di cinquant'anni fa E. CHELI, *L'ampliamento dei poteri normativi dell'Esecutivo nei principali ordinamenti occidentali*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 1959, 463 ss.

⁵ Cfr. le riflessioni di R. ZACCARIA, *Introduzione*, in ID., *Fuga dalla legge? Seminari sulla qualità della legislazione*, Brescia, 2011, 13 ss. e di N. LUPO, *Il ruolo normativo del Governo*, in S. FABBRINI-V. LIPPOLIS-G.M. SALERNO (a cura di), *Il Filangieri. Quaderno 2010. Governare le democrazie. Esecutivi, leader e sfide*, Napoli, 2011, 81 ss.

⁶ Per tale chiave di lettura, sia consentito il rinvio a E. ALBANESI, *Teoria e tecnica legislativa nel sistema costituzionale. Prefazione di Paolo Carnevale*, Napoli, 2013, *passim*.

⁷ Sulle diverse chiavi di lettura circa il valore dei due articoli nel circuito della rappresentanza, specie nel passaggio tra la c.d. Prima e la c.d. Seconda Repubblica, cfr. A. MANZELLA, *Il parlamento*, Bologna, 2003, 31 ss.

⁸ Per approfondimenti cfr. L. TRUCCO, *Democrazie elettorali e Stato costituzionale*, Torino, 2011.

⁹ Cfr. per tutti R. ZACCARIA-A. VALASTRO-E. ALBANESI, *Diritto dell'informazione e della comunicazione*, Padova, 2013, 14 ss.

¹⁰ Si veda la ancora oggi attualissima ricostruzione della funzione d'indirizzo politico fatta da E. CHELI, *Atto politico e funzione d'indirizzo politico*, Milano, 1961, specie 75 ss.

¹¹ Secondo la ricostruzione di G.U. RESCIGNO, *La responsabilità politica*, Milano, 1967, specie 65 ss. e 113 ss.



tecniche normative

un'informazione pluralistica (art. 21 Cost.)¹².

2. Il ruolo svolto dalla tecnica nel circuito della rappresentanza

Come si accennava, conta qui in primo luogo riflettere sul ruolo svolto dalla tecnica nel circuito rappresentativo in relazione al momento in cui gli organi titolari della funzione di indirizzo politico sono chiamati ad adottare una legge.

Il tema può essere affrontato attraverso tre profili: analizzando il ruolo svolto in generale dalla *tecnica* nella *progettazione* della legge (cioè nella elaborazione dei suoi contenuti sostanziali); quello ricoperto dal *linguaggio tecnico* nella *redazione* della legge (cioè nella scrittura formale del testo); il ruolo che rivestono infine le *tecnologie informatiche* nella *divulgazione* della legge (cioè nell'assicurare che la legge sia effettivamente conosciuta dai cittadini).

2.1. La tecnica ed i tecnici nella progettazione della legge

Venendo innanzitutto al ruolo svolto in generale dalla tecnica (e dai tecnici) nella progettazione della legge, la prima questione da porsi è chiedersi entro quali limiti l'accoglimento di opzioni "imposte" dalla tecnica possa trovare spazio all'interno di un sistema in cui le scelte d'indirizzo debbono invece trovare la propria legittimazione nel circuito della rappresentanza politica sopra descritto. È d'altronde ancora vivo nel nostro Paese il ricordo del dibattito intorno alla legittimazione del Governo c.d. tecnico di Mario Monti (2011-2013), da alcuni visto come una «sospensione della democrazia», da altri al contrario come l'unica risposta utile alle inefficienze della politica¹³.

Apparentemente nulla di più desiderabile sembrerebbe esserci di una società, come quella prefigurata da Platone¹⁴, retta dagli uomini più saggi (oggi si direbbe: dai tecnici). Un simile modello si porrebbe tuttavia in radicale antitesi con i principi fondanti della democrazia rappresentativa poiché sarebbe guidato da soggetti privi di legittimazione popolare e, come insegna Popper, recherebbe in sé i germi del totalitarismo¹⁵.

Prescindendo dunque da siffatte soluzioni che condurrebbero al di fuori dell'ambito stesso della democrazia rappresentativa, quale dovrebbe allora essere in un ordinamento democratico-rappresentativo il corretto rapporto tra tecnica e politica (e tra tecnico e politico) sotto lo specifico profilo che qui interessa e cioè

¹² Cfr. ID., *Brevi note metodologiche per riesaminare i concetti collegati di democrazia, rappresentanza, responsabilità*, in L. CARLASSARE (a cura di), *Democrazia, rappresentanza, responsabilità*, Padova, 2001, specie 18 s.

¹³ Per una lettura in chiave strettamente costituzionalistica cfr. volendo, E. ALBANESI, *Il Governo c.d. tecnico Monti tra compagine ministeriale extra-partitica e base parlamentare di "grande coalizione"*, in *Rass. parl.*, 2014, 135 ss.

¹⁴ Cfr. PLATONE, *La Repubblica*, Milano, 2008.

¹⁵ K. POPPER, *La società aperta e i suoi nemici. I. Platone totalitario*, Roma, 1996.



tecniche normative

il momento della scrittura e della progettazione della legge?

Gli apporti della tecnica e del sapere dei tecnici sono ovviamente indispensabili: non solo per la capillare diffusione della tecnica che ormai pervade ogni ambito dell'azione umana, quanto perché essa fornisce quelle conoscenze (quanto più obiettive) indispensabili affinché la scelta politica si esprima in modo consapevole e funzionale agli obiettivi che ci si prefigge di raggiungere. Tuttavia, ed è questa la chiave di volta dell'intero discorso, in una democrazia rappresentativa, «posto che la responsabilità finale davanti agli elettori ricade sui politici, [...] la decisione [finale] spetta sempre ed esclusivamente ad essi»¹⁶.

Certo, un "buon" politico dovrà (non necessariamente seguire ma quantomeno) ascoltare con rispetto i suggerimenti del tecnico. Esempio di un atteggiamento in tal senso non encomiabile è quanto l'allora Segretario di Stato degli Stati Uniti Madeleine Albright disse nel giugno del 1998 al suo omologo britannico che le faceva notare come l'unica via corretta da seguire dal punto di vista della legalità internazionale per affrontare la crisi nel Kosovo fosse quella suggerita dai giuristi del *Foreign Office*. «Cambia i giuristi», fu la risposta della Albright¹⁷.

Anche alcuni recenti episodi verificatisi nel nostro Paese dimostrano come l'atteggiamento del politico nei confronti del tecnico non sia sempre ispirato al modello ideale sopra tratteggiato.

Come riportato dalla stampa quotidiana (cfr. S. Feltri, *Renzi contro il dossier dei tecnici del Senato*, in *Il Fatto Quotidiano*, 5 maggio 2014) e come sostanzialmente ribadito (pur con toni assai più morbidi) in un'intervista (cfr. A. Cazzullo, "C'è chi resiste, ma il sistema non fermerà la rivoluzione", in *Corriere della sera*, 5 maggio 2014), il Presidente del Consiglio ha espresso nel maggio 2014 forti critiche nei confronti del Servizio del bilancio del Senato della Repubblica per i rilievi da quest'ultimo formulati (in sede di redazione della *Nota di lettura* sul disegno di legge di conversione) sulla copertura finanziaria del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 (il c.d. decreto Irpef volto ad introdurre un *bonus* di ottanta euro mensili in busta paga)¹⁸. Nella sostanza il Presidente del Consiglio ha assunto che, a differenza dell'avallo dato in passato alle scelte dei vari Governi, il Servizio del bilancio avesse *volutamente* espresso rilievi (tecnici) sul provvedimento in esame al fine di porre un ostacolo (politico?) al Governo nell'attuazione del proprio programma.

Le dichiarazioni del Presidente del Consiglio hanno suscitato una reazione istituzionale da parte della 5ª Commissione permanente del Senato la quale con una censura è intervenuta a tutela dell'autonomia e dell'indipendenza dell'attività

¹⁶ Cfr. G.U. RESCIGNO, voce *Tecnica legislativa*, in *Enc. giur.*, XXX, Roma, 1990, 3. Presupposto è ovviamente che il "buon" tecnico abbia «il dovere professionale di dire al politico sempre, apertamente e completamente, la sua opinione su qualsiasi questione riguardi la migliore configurazione dell'atto normativo, per quanto sgradita possa inizialmente apparire al politico».

¹⁷ Cfr. J. PRIJEVEC, *Le guerre jugoslave (1991-1999)*, Torino, 2001, 773.

¹⁸ Cfr. XVII leg., Senato della Repubblica - Servizio del bilancio, A.S. 1465, "Conversione in legge del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, recante misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale", aprile 2014, n. 45.



tecniche normative

del Servizio del bilancio¹⁹. Effettivamente il compito degli apparati serventi di Camera e Senato è stato sempre ed in ogni occasione, anche in questo frangente, quello di offrire ai deputati e senatori un apporto conoscitivo (necessariamente *critico* ed *altro* rispetto a quello sulla base del quale delibera in prima battuta il Governo) di altissima qualificazione tecnica e di indubbia indipendenza al fine di consentire ai parlamentari di assumere le proprie decisioni politiche in modo consapevole ed autonomo rispetto al Governo.

Un secondo recente episodio, esemplare di quanto si diceva, può essere rinvenuto nella nomina di un dirigente generale degli enti locali alla guida del Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi (DAGL) della Presidenza del Consiglio dei ministri.

Il DAGL ha il compito di svolgere funzioni di coordinamento dell'attività normativa del Governo che ne fanno il supporto tecnico-giuridico nevralgico all'attività di indirizzo e coordinamento svolta dal Presidente del Consiglio dei ministri in campo normativo²⁰. Non a caso l'art. 23, comma 7, della legge 23 agosto 1988, n. 400 dispone che a capo del Dipartimento sia «preposto un magistrato delle giurisdizioni superiori, ordinaria o amministrativa, ovvero un dirigente generale dello Stato o un avvocato dello Stato o un professore universitario di ruolo di discipline giuridiche».

Ebbene, la recente nomina di un semplice dirigente generale degli enti locali alla guida del DAGL non può che suscitare dubbi se si pensa che i requisiti che la legge pone per ricoprire tale carica affondano la propria *ratio* proprio nei compiti di altissimo livello tecnico-giuridico affidati a tale Dipartimento²¹.

A ben guardare, sebbene il politico percepisca le regole di tecnica legislativa come inutili orpelli o addirittura come un ostacolo alla rapida traduzione della decisione politica in norma²², dovrebbe essere invece primario interesse proprio del politico affidarsi alla collaborazione di personale tecnico-giuridico altamente qualificato nella redazione della legge, perché una legge scritta “male” che non funziona non è neppure in grado di raggiungere gli obiettivi politici che il legislatore si prefigge di perseguire.

¹⁹ Cfr. XVII leg., Senato della Repubblica, 5ª Commissione permanente, Resoconto sommario n. 217, 6 maggio 2014.

²⁰ Per approfondimenti cfr. C. ZUCHELLI, *Il coordinamento normativo del Governo: il Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio*, in Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari, *Quaderno n. 14*, Torino, 2004, 199 ss.

²¹ Requisiti che, ad esempio, la legge n. 400 del 1988 all'art. 18, comma 2, non contempla per la nomina del Segretario generale della Presidenza del Consiglio dei ministri il quale può essere nominato «tra i magistrati delle giurisdizioni superiori ordinaria ed amministrativa, gli avvocati dello Stato, i dirigenti generali dello Stato ed equiparati, i professori universitari di ruolo ovvero tra estranei alla pubblica amministrazione». Significativamente, a differenza dell'art. 23, comma 7, si fa qui riferimento ai dirigenti dello Stato *ed equiparati* e non si menzionano i professori universitari di ruolo *di discipline giuridiche*.

²² Sul punto cfr. le riflessioni di M. CARLI, *La qualità della normazione in Italia: un problema di cultura*, in M. RAVERAIRA (a cura di), *“Buone” regole e democrazia*, Soveria Mannelli, 2007, p. 198.



tecniche normative

2.2. *Il linguaggio tecnico nella redazione della legge*

Un peculiare aspetto su cui concentrarsi ora è quello del ruolo del linguaggio tecnico nella redazione della legge.

Si levano spesso dalla pubblica opinione voci che reclamano il ricorso da parte del legislatore ad un linguaggio “comune” (cioè non tecnico) al fine di rendere la legge comprensibile e “vicina” al cittadino.

Attenzione, però. Un conto è l’esigenza che il linguaggio giuridico sia caratterizzato da periodi brevi, chiari (privi cioè di ambiguità semantica e sintattica), sintetici, corredati di termini precisi e dal significato univoco o, come si dirà a breve, che il legislatore si adoperi per attività di divulgazione della legge. Altro è l’assunto che dalla legge vadano espunti i tecnicismi, giuridici e non.

Ciò non sarebbe possibile né utile ma anzi dannoso: in primo luogo perché si tratta di un linguaggio che per sua natura è, e non potrebbe non essere, rigorosamente tecnico-giuridico dato che da esso *discendono effetti tecnico-giuridici*; in secondo luogo perché esso è chiamato a regolare negli ambiti i più disparati (ad esempio il campo medico, quello ingegneristico o agricolo) oggetti che hanno una loro valenza tecnica.

Certo, non si tratta qui di mantenere scientemente inaccessibile al cittadino la comprensione del linguaggio, come faceva Don Abbondio elencando a Renzo gli «impedimenti dirimenti» al matrimonio²³, come se il diritto andasse riservato ad una ristretta cerchia di chierici (cioè i giuristi). C’è però di fondo una *ratio* profondamente pratica sottesa all’esigenza di fare ricorso ai tecnicismi ed è quella che il linguaggio giuridico “funziona” con precisione, individuando cioè senza margine di ambiguità i fatti giuridici (e tecnici) oggetto di disciplina, gli effetti e le situazioni giuridiche che da questi derivano.

Se il legislatore utilizzasse un linguaggio “comune” (scrivendo dunque una legge, a prima vista, comprensibilissima per il cittadino) si avrebbe un prodotto che però, calato nell’ordinamento giuridico, giuridicamente non “funzionerebbe” perché non preciso. Insomma, da una legge siffatta, il cittadino ne trarrebbe solo danno.

In conclusione di queste brevi riflessioni sul linguaggio tecnico della legge, non può però nascondersi un ulteriore aspetto e cioè il fatto che le ambiguità linguistiche che caratterizzano gli enunciati legislativi siano tuttavia in alcuni casi frutto di una *voluta* scelta politica: solo il ricorso a termini ambigui consente infatti a volte il raggiungimento del compromesso tra le forze politiche necessario per l’approvazione della legge.

Un esempio può essere rinvenuto nell’approvazione del disegno di legge sui c.d. Dico (Diritti e doveri delle persone stabilmente conviventi) da parte del Consiglio dei ministri l’8 febbraio 2007 ai tempi del Governo Prodi II²⁴. Quel disegno di legge andava tra l’altro a disciplinare le modalità attraverso le quali

²³ Cfr. A. MANZONI, *I promessi sposi*, Milano, 2007, p. 28.

²⁴ Cfr. XV leg., A.S. 1339.



tecniche normative

soggetti anche dello stesso sesso avrebbero potuto rendere all'anagrafe la dichiarazione necessaria ad attestare la propria convivenza. Ebbene, a fronte di una parte delle forze politiche che nel disciplinare tale aspetto reclamava l'utilizzo del sintagma «*dichiarazione congiunta*» (evocativo dell'istituto del matrimonio) e di una parte che avrebbe preferito l'uso del termine «*dichiarazione*», il compromesso politico fu raggiunto disponendo nel disegno di legge che la dichiarazione in questione fosse dai conviventi resa... «*contestualmente*». Il disegno di legge non fu poi approvato dalle Camere ma, ove lo fosse stato, con una simile ambigua locuzione si sarebbe rimesso in capo all'interprete il compito di dirimere le eventuali controversie che fossero sorte intorno al regime giuridico applicabile che, a rigore, non sarebbe stato quello proprio né della «*dichiarazione*» né della «*dichiarazione congiunta*».

Quello di ricorrere alle ambiguità del linguaggio in contesti giuridici per poi sfruttarle a proprio vantaggio è tuttavia un vizio antico se si ricorda quanto racconta Cicerone a proposito di un Re spartano che, conclusa con il nemico una tregua di trenta giorni, ne devastava di notte i campi, col pretesto che il patto parlava di «*giorni*» e non di «*notti*»²⁵.

2.3. Le tecnologie informatiche nella divulgazione della legge

Alcune riflessioni merita infine la questione del ruolo che le tecnologie informatiche possono svolgere nella divulgazione della legge.

Per divulgazione si intende quell'attività posta in essere dai pubblici poteri per rendere effettiva la conoscenza della legge, agevolandone la reperibilità e la comprensione del significato da parte del cittadino. Come è stato sottolineato, si tratta d'altronde di un principio che trova un suo fondamento in Costituzione: sia perché dalla natura recettizia degli atti normativi deriverebbe il principio per cui la loro efficacia è condizionata al presupposto che i consociati ne siano preventivamente informati (art. 73 Cost.); sia perché fu prescritto nella stessa Costituzione che il testo costituzionale fosse esposto per tutto l'anno 1948 nella sala comunale di ogni Comune della Repubblica «*affinché ogni cittadino [potesse] prenderne cognizione*»²⁶.

Sotto il profilo qui indagato del circuito della rappresentanza, la divulgazione della legge sembra costituire momento decisivo per assicurare quell'effettiva conoscenza da parte dei rappresentati del “prodotto” finale (la legge, appunto) attraverso cui l'apparato governante recepisce e sintetizza le istanze dei governati. Essa sembra dunque porsi come una delle precondizioni per assicurare che i cittadini siano informati sull'operato dei propri rappresentanti e possano eventualmente sanzionarne la responsabilità politica.

Ebbene a tal fine proprio le tecnologie informatiche, per le loro «inedite e robuste potenzialità», capaci di implementare e rendere effettivi quei diritti di

²⁵ Cfr. CICERONE, *De officiis*, a cura di E. Narducci, Milano, 2004, 33.

²⁶ Cfr. M. AINIS, *Le parole e il tempo della legge*, Torino, 1996, 91 s.



tecniche normative

partecipazione politica, intesa qui come «interesse continuativo e multiforme per la cosa pubblica»²⁷, possono agevolare l'opera di divulgazione legislativa.

Basti pensare alla banca dati *on-line* pubblica e gratuita (se pur priva di valore ufficiale) *Normattiva* (www.normattiva.it), dove sono reperibili tutti gli atti normativi numerati vigenti pubblicati in *Gazzetta Ufficiale* dal 1946 ad oggi; ai Bollettini ufficiali regionali telematici, gratuiti ed in alcune Regioni dotati di valore ufficiale²⁸; fino alla messa in Rete, finalmente dal 1° gennaio 2013 in modo del tutto gratuito²⁹, della stessa *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana (<http://www.gazzettaufficiale.it>).

3. Le torsioni della forma di governo e le cause alla base della cattiva qualità della legislazione

Come si diceva, la prospettiva del circuito rappresentativo offre un'angolazione attraverso cui poter anche cogliere quelle che nel nostro ordinamento sono le cause profonde alla base della cattiva qualità della legislazione: è infatti nelle torsioni della nostra forma di governo che essa sembra trovare le proprie radici.

Una forma di governo che, va ricordato, si caratterizza per un sistema di bicameralismo paritario nel quale il Governo deve avere la fiducia di entrambe le Camere, le quali hanno pari poteri nel procedimento legislativo; per un sistema elettorale che ha generato maggioranze politiche diverse tra Camera e Senato o quanto meno non numericamente autosufficienti in una delle due Camere (è il caso del c.d. Porcellum) o comunque non omogenee al loro interno (problema questo già insito nel c.d. Mattarellum)³⁰; per il ricorso da parte del Governo (al fine di superare le difficoltà politiche che derivano da quanto appena detto) agli atti normativi in violazione o comunque in frode alla normativa che li disciplina (si veda l'abuso nel ricorso alla decretazione d'urgenza, alla delega legislativa o agli strumenti regolamentari e pararegolamentari)³¹. Tutto ciò, si aggiunge, in un quadro in cui la maggior parte delle norme che disciplinano la produzione

²⁷ Così P. COSTANZO, *Quale partecipazione politica attraverso le nuove tecnologie comunicative in Italia*, in *Dir. inf.*, 2011, specie 21 ss. e 43 ss.

²⁸ Cfr. ID., *La pubblicazione delle leggi approda ufficialmente su internet (osservazioni a margine della legge regionale toscana n. 23 del 2007)*, in *Dir. inf.*, 2007, 479 ss.

²⁹ Per approfondimenti sulla problematica prima del 1° gennaio 2013 cfr. E. ALBANESI, *Il principio della gratuità della fruizione della Gazzetta ufficiale telematica*, in *Dir. inf.*, 2012, 481 ss.

³⁰ Sul nesso tra bicameralismo paritario e sistema elettorale maggioritario cfr. N. LUPO, *Il premio di maggioranza nella legge del 2005 n. 270 e i suoi effetti sull'organizzazione e sulle dinamiche parlamentari*, in A. CHIARAMONTE-G. TARLI BARBIERI (a cura di), *Il premio di maggioranza. Origini, applicazioni e implicazioni di una peculiarità italiana*, Roma, 2011, 118 ss.

³¹ Sul tema M. CARTABIA, *Il Governo "signore delle fonti"?* e N. LUPO, *Gli atti normativi del Governo tra legalità costituzionale fuga dai controlli*, entrambi in M. CARTABIA-E. LAMARQUE-P. TANZARELLA (a cura di), *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici. Atti del convegno annuale dell'Associazione "Gruppo di Pisa" Università degli studi di Milano-Bicocca, 10-11 giugno 2011*, Torino, 2011, IX ss. e 546 ss.



tecniche normative

normativa del Governo è contenuta in atti legislativi di grado primario non idonei dunque, al di là dei tentativi ricostruttivi di una parte della dottrina, a vincolare gli atti normativi (di pari grado) da essi disciplinati.

È questo il contesto che spiega le principali cause della cattiva legislazione in Italia (a tacere qui delle più generali ricadute sul piano costituzionale).

Ad esempio, la presenza di leggi composte da pochissimi articoli contenenti ciascuno centinaia di commi (con le immaginabili conseguenze negative per il cittadino in termini di reperibilità della normativa di interesse) è infatti frutto dell'esigenza delle maggioranze di governo di evitare di affrontare in Parlamento ripetute votazioni su ciascun articolo, ognuna politicamente assai rischiosa nel contesto descritto.

Ancora, il continuo ricorso a decreti-legge ed in particolare a decreti-legge che modificano in breve tempo decreti poco prima approvati (con l'impatto negativo sul piano della certezza del diritto) nonché a decreti-legge eterogenei (con le connesse problematiche, anche qui, sul piano della reperibilità della normativa da parte del cittadino) è senza dubbio conseguenza della scelta del Governo di non affrontare i ben più perigliosi ostacoli politici che il procedimento legislativo ordinario comporta.

La stessa tempistica imposta dai decreti-legge (magari accompagnati dalla posizione della questione di fiducia su maxi-emendamenti in sede di approvazione del disegno di legge di conversione) non consente poi una scrittura delle norme di legge con quella calma e quella ponderazione che essa meriterebbe. I numerosi errori che compaiono nel testo delle leggi e di cui ci si accorge spesso solo a cose fatte, stanno lì a testimoniarlo.

Tutto ciò, non va dimenticato, si svolge in un contesto di bicameralismo paritario in cui il sistema elettorale è quello sopra descritto: con la conseguenza che anche ove, come spesso avviene, ci si accorga della presenza di errori nella scrittura delle norme nel corso dell'*iter* legislativo dopo l'approvazione del testo di legge da parte di una delle due Camere, la maggioranza di governo non sarà quasi mai disposta ad affrontare i rischi politici di una "terza" lettura parlamentare al solo scopo di correggere gli errori stessi.

Questi appena passati in rassegna sono solo alcuni esempi, significativi tuttavia per comprendere come le cause della cattiva qualità della legislazione vadano rinvenute negli assetti della forma di governo.

3.1. *Quali rimedi?*

Se queste sono le cause della cattiva qualità della legislazione, quali soluzioni dunque adottare?

In primo luogo, appare auspicabile il superamento dell'attuale bicameralismo paritario.

In secondo luogo, l'alternativa all'abuso da parte del Governo nel ricorrere al decreto-legge potrebbe essere costituito dall'introduzione di una corsia



tecniche normative

preferenziale in Parlamento per i disegni di legge che il Governo indichi che debbano essere votati entro una data certa. Soluzione che consentirebbe di soddisfare l'esigenza del Governo di condurre celermente in porto il proprio programma (pur con il riconoscimento di spazi e garanzie procedurali in capo alle opposizioni), non però a spese della qualità della legislazione: a nessuno sfugge infatti la differenza tra un *disegno di legge*, sia pur da approvare a data certa, ed un *decreto-legge*, che entra immediatamente in vigore ed è poi da sottoporre alla conversione in legge.

Infine, appare auspicabile una “costituzionalizzazione” delle norme che oggi disciplinano l'attività normativa del Governo, ad esempio quelle contenute nella legge n. 400 del 1988, per renderle effettivamente vincolanti.

Senza entrare qui nel merito dei dettagli del progetto di riforma, si segnala come tutte e tre queste soluzioni sono contenute nel disegno di legge di revisione costituzionale presentato dal Governo il 4 aprile 2013 al Senato della Repubblica (XVII leg., A.S. 1429).



tecniche normative

Bibliografia essenziale

- AINIS M., *Le parole e il tempo della legge*, Torino, 1996.
- ALBANESI E., *Il principio della gratuità della fruizione della Gazzetta ufficiale telematica*, in *Dir. inf.*, 2012, 481 ss.
- ALBANESI E., *Teoria e tecnica legislativa nel sistema costituzionale. Prefazione di Paolo Carnevale*, Napoli, 2013.
- ALBANESI E., *Il Governo c.d. tecnico Monti tra compagine ministeriale extra-partitica e base parlamentare di “grande coalizione”*, in *Rass. parl.*, 2014, 135 ss.
- CARLASSARE L. (a cura di), *Democrazia, rappresentanza, responsabilità*, Padova, 2001.
- CARTABIA M.-LAMARQUE E.-TANZARELLA P. (a cura di), *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici. Atti del convegno annuale dell’Associazione “Gruppo di Pisa” Università degli studi di Milano-Bicocca, 10-11 giugno 2011*, Torino, 2011.
- CHELI E., *L’ampliamento dei poteri normativi dell’Esecutivo nei principali ordinamenti occidentali*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 1959, 463 ss.
- CHELI E., *Atto politico e funzione d’indirizzo politico*, Milano, 1961.
- CHIARAMONTE A.-TARLI BARBIERI G. (a cura di), *Il premio di maggioranza. Origini, applicazioni e implicazioni di una peculiarità italiana*, Roma, 2011.
- COSTANZO P., *La pubblicazione delle leggi approda ufficialmente su internet (osservazioni a margine della legge regionale toscana n. 23 del 2007)*, in *Dir. inf.*, 2007, 479 ss.
- COSTANZO P., *Quale partecipazione politica attraverso le nuove tecnologie comunicative in Italia*, in *Dir. inf.*, 2011, 19 ss.
- FABBRINI S.-LIPPOLIS V.-SALERNO G.M. (a cura di), *Il Filangieri. Quaderno 2010. Governare le democrazie. Esecutivi, leader e sfide*, Napoli, 2011.
- FIORAVANTI M., *Costituzione e popolo sovrano*, Bologna, 1998.
- MANZELLA A., *Il parlamento*, Bologna, 2003.
- NOCILLA D.- CIAURRO L., voce *Rappresentanza politica*, in *Enc. dir.*, XXXVIII, Milano, 1987, 543 ss.
- PLATONE, *La Repubblica*, Milano, 2008.
- POPPER K., *La società aperta e i suoi nemici. I. Platone totalitario*, Roma, 1996.
- RAVERAIRA M. (a cura di), *“Buone” regole e democrazia*, Soveria Mannelli, 2007.
- RESCIGNO G.U., *La responsabilità politica*, Milano, 1967.
- RESCIGNO G.U., voce *Tecnica legislativa*, in *Enc. giur.*, XXX, Roma, 1990, 1 ss.
- TRUCCO L., *Democrazie elettorali e Stato costituzionale*, Torino, 2011.
- ZACCARIA R., *Fuga dalla legge? Seminari sulla qualità della legislazione*, Brescia, 2011.
- ZACCARIA R. - VALASTRO A. - ALBANESI E., *Diritto dell’informazione e della comunicazione*, Padova, 2013.
- ZUCHELLI C., *Il coordinamento normativo del Governo: il Dipartimento per gli*



tecniche normative

affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio, in Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari, *Quaderno n. 14*, Torino, 2004, 199 ss.