

SEZIONE TERZA – Genesi e sviluppi del dibattito sulla tecnica legislativa nell’esperienza ordinamentale italiana: l’epoca repubblicana

(di Francesca Bailo, Pasquale Costanzo, Chiara Fatta e Maria-Teresa Sagri)

1.16. La nascita della Repubblica in Italia e la crisi della legislazione: il dibattito dottrinale sulle soluzioni al problema. - Con l’affermarsi della Repubblica, già all’interno dell’Assemblea Costituente, viene rilevata l’importanza della cura nell’elaborazione dei testi normativi da un punto di vista tecnico-giuridico. Illustri giuristi, quali A. Bozzi e G. Ambrosiani, seppur con esito negativo, avevano in quell’occasione proposto che il Consiglio di Stato partecipasse alle procedure di predisposizione dei disegni di legge d’iniziativa governativa e dei testi regolamentari. Il Presidente della Commissione dei Settantacinque, M. Ruini, ravvisava poi un’ipertrofia delle leggi del tempo, troppo minute e particolareggiate, e prospettava quindi la necessità di produrre “leggi di principio” o “leggi cornice”, per lasciare al Governo e agli altri organi ed enti delegati dello Stato il compito di integrare ed attuare i principi di base¹. Un’ampia riflessione sulla “legislazione semplificata”, e sui connessi problemi della normazione e della rilevanza di un’efficace organizzazione dei lavori parlamentari, veniva dallo stesso svolta, a pochi anni di distanza, in una monografia appositamente dedicata².

Nello stesso periodo dei lavori per la Costituente, di particolare interesse risulta inoltre un contributo di Cataldi, futuro presidente della Corte dei conti, nel quale si rimprovera al legislatore “l’uso non diligente delle parole” e si manifesta l’esigenza di utilizzare formulazioni normative più appropriate “almeno in quella parte delle leggi, regolamenti che regolano sanzioni, mezzi di tutela giurisdizionali, controlli, ecc., la parte cioè che potrebbe chiamarsi più strettamente giuridica”³. Al fine di dare una maggior stabilità alla norma così formulata, si ritiene inoltre necessario effettuare un “vaglio dei precedenti”, utile per “ricercare la ragione per la quale è stata statuita una norma, quali inconvenienti sono stati riscontrati ed a quale altra forma di disciplina può ricorrersi”. Sulla scorta dell’esperienza inglese dei cosiddetti “libri bianchi”, si valuta infine l’importanza di una “consulenza prelegislativa” sugli schemi di provvedimento da parte di “enti, organizzazioni o gruppi interessati alla materia”.

Con l’entrata in vigore del testo costituzionale, anche ai fini della sua conseguente attuazione, autorevole dottrina focalizza l’attenzione su una necessaria “rivalutazione tecnica del Parlamento”, e, a circa un decennio di distanza, vengono fondati l’Istituto per la documentazione e gli studi giuridici (Isle) ed una Rivista a questo appositamente dedicata, *Rassegna Parlamentare*, in cui trattare ed approfondire argomenti di tecnica legislativa, basati sia su un’accurata documentazione inerente problematiche parlamentari di maggior attualità, sia sulla segnalazione di “imperfezioni tecniche” ed interpretative di taluni testi legislativi⁴. Nel frattempo, sul tema, aumenta il numero di monografie e contributi di insigni giuspubblicisti, quali quelli di Lucifredi, del già citato Cataldi, ma

¹ Cfr. *Atti dell’Assemblea Costituente. Discussioni*, vol. V, seduta del 27 giugno 1947, 5201-5202

² Cfr. M. RUINI, *La funzione legislativa. (Tecnica delle leggi e dei lavori parlamentari)*, Milano, 1953.

³ G. CATALDI, *La predisposizione e la formulazione tecnico-giuridica delle leggi e dei regolamenti*, in *Foro amm.*, 1946, IV, 27 e ss.

⁴ Cfr. sul punto anche F. CINGOLESI, *All’origine degli studi sulle tecniche legislative: il dibattito sulla fondazione di una scienza della legislazione*, in *Rass. Parl.*, 1998, 722, il quale richiama anche i due scritti in memoria di Mario D’Antonio, per lunghi anni principale animatore dell’ISLE, di A. MACCANICO, *Preveggenza e passione civile* e di A. SENSINI, *Un profeta silenzioso e inascoltato*, ivi, 1995, n. 4, rispettivamente, 441-448 e 451-454.
Dott.¹⁰ in Metodi e tecniche di formazione e di valutazione delle leggi

anche di Carnelutti, Galeotti e Amendola⁵, alcuni di questi segnatamente dedicati al ramo amministrativo, settore spesso accusato di una crescente ipertrofia legislativa⁶.

Il dibattito dottrinale si sofferma, inoltre, sull'opportunità di uno specifico studio sulle ragioni dell'ipertrofia e disorganicità della legislazione e sulla ricerca di un metodo appropriato di redazione dei testi normativi. A sollevare la questione è, per primo, Longo⁷ il quale, riscontrato uno stadio insuperabile “tanto di parossismo di produzione quanto di caoticità di situazione normativa”, e rilevato il generale disinteresse della letteratura giuridica italiana al problema, in quanto “affetta da un accademismo baroccheggianti e decadentistico che la porta a consumare gran parte delle sue energie in inutili pseudo - costruzioni ed in sterili arzigogoli classificatori”, auspica la fondazione di una “scienza della legislazione”⁸. Quest'ultima, intesa come “studio degli effetti pratici delle norme concretamente in atto e di quelle ipoteticamente formulabili”, avrebbe quindi dovuto comprendere sia una rilevazione di fatti ed uno studio dei rapporti causali fra detti fatti e le norme, sia un approfondito studio per l'elaborazione delle norme future, a tal fine appoggiandosi ad una precisa conoscenza delle norme in atto e dei loro effetti, dell'ambiente in cui esse sarebbero state chiamate ad operare e, infine, dei precedenti a queste più avvicinati, per consentire delle previsioni. L'obiettivo primariamente posto da tale scienza, cui dovevano essere preposti giuristi specializzati, è quindi quello di fornire un valido ausilio tecnico al legislatore.

A tale proposta, certamente posta in termini provocatori, si susseguono una serie di risposte di insigni studiosi che, per lo più, obiettano al Longo sia l'impossibilità di formare personale in grado di fornire un valido aiuto al legislatore in ogni materia, sia il fatto che già molti giuristi avevano sollevato il problema ed ammonito a ben legiferare. Conseguentemente, il fondare un'apposita scienza, sarebbe stato un regresso e non un progresso⁹. A queste critiche si aggiunge inoltre che il legislatore, dovendo necessariamente perseguire finalità politiche, a buona ragione, non avrebbe potuto comportarsi quale mero “tecnico” del diritto, e che le cause di una ipertrofia legislativa non avrebbero tanto dovuto rintracciarsi nell'incapacità di questo nello svolgere il proprio ruolo, bensì nel mal funzionamento del congegno legislativo in sé considerato¹⁰. C'è quindi chi propone una

⁵ Al proposito cfr. R. LUCIFREDI, *Metodi pratici per preparare buone leggi e favorirne la migliore applicazione*, in *La tecnica dell'organizzazione nelle pubbliche amministrazioni*, 1955, I, G. CATALDI, *Le legislazioni speciali. Principi generali*, Bologna, 1956; F. CARNELUTTI, *Tecnica ed arte legislativa*, in *Rivista di Diritto dell'economia*, 1957, 263 ss.; S. GALEOTTI, *Contributo alla teoria del procedimento legislativo*, Milano, 1957; M. AMENDOLA, *La semplificazione della legislazione amministrativa*, in AA.VV., *Problemi della pubblica amministrazione*, Bologna, 1958, vol. I, 105 ss.

⁶ La dottrina amministrativa cercò poi di creare una nuova figura organizzativa, il coordinamento, oggetto anche di un convegno organizzato a Varenna nel settembre 1959 (cfr. gli atti in AA.VV., *Coordinamento e collaborazione nella vita degli enti locali*, Milano 1961) e suscettibile di applicazioni anche in settori disciplinari diversi. In dottrina la tematica è stata ampiamente trattata, in particolare, da V. BACHELET, *L'attività di coordinamento nell'amministrazione pubblica dell'economia*, Milano, 1957; Id., *Voce “Coordinamento”* in *Enc. del diritto*, X, Milano, 1962, 631. Per detti riferimenti cfr. F. CINGOLESI, *All'origine degli studi sulle tecniche legislative*, cit., 723.

⁷ M. LONGO, *Per la fondazione di una “scienza della legislazione”*, in *Diritto dell'economia*, 1960, 583 ss.

⁸ Per una approfondita disamina dei precedenti studi sul tema di una possibile “scienza della legislazione” si richiama lo stesso M. LONGO, *Per la fondazione di una “scienza della legislazione”*, cit., 586-588.

⁹ Così A. SANDULLI, *Conoscere per legiferare*, e, in parte, anche G. GROSSO, *Contenuto e valore di una scienza della legislazione*; G. CANSACCHI, *Scienza della legislazione e formazione dei Trattati*, tutti in *Diritto dell'economia*, 1960, 975 e ss., ma anche C. MORTATI, *Perplexità e riserve in merito alla fondazione di una scienza della legislazione*, ivi, 826 e ss. e, ancora, M. CASANOVA, *Motivi di una scienza della legislazione*; R. LUCIFREDI, *Miglioramento della tecnica legislativa ed illusorietà di una “scienza della legislazione”*; G. CHIARELLI, *I problemi della legislazione*, tutti ivi, rispettivamente 1095 e ss., 1102 ss. e 1120 ss. Al dibattito hanno partecipato anche F. CARNELUTTI, *A proposito della fondazione di una “scienza della legislazione”*, ivi, 823 e ss.; S. LENER S. J., *Empirismo legislativo e “scienza della legislazione”*, ivi, 998 e ss.; R. TOSCANI, *Scienza della legislazione e pratica legislativa*, ivi, 1111 e ss., e G. CAPPI, *Problemi pratici della formazione delle leggi*, ivi, 1117 e ss. Per una più approfondita ricostruzione del pensiero di ciascuno di questi autori cfr. inoltre F. CINGOLESI, *All'origine degli studi sulle tecniche legislative*, cit., 717 e ss.

¹⁰ Così S. LENER S. J., *Empirismo legislativo*, cit., 998 ss, ma cfr. anche R. LUCIFREDI, *Miglioramento della tecnica legislativa*, cit., 1106-1108, il quale riferisce che i veri ostacoli al buon legiferare non erano risolvibili grazie all'ausilio di giuristi specializzati, in quanto i maggiori ostacoli, oltretutto per ragioni d'urgenza, sorgevano nella fase dell'iniziativa legislativa e, ancor più, nel procedimento di discussione, fasi per necessità devolute al solo legislatore. Una valida *Dott.*¹⁰ in *Metodi e tecniche di formazione e di valutazione delle leggi*

maggiore unitarietà nella legislazione intesa, da un lato, come “uniformità e continuità d’indirizzo della normazione non decentrata e delle singole normazioni decentrate, e dall’altro [come] armonia e coordinazione tra normazione non decentrata e normazioni decentrate”, un potenziamento degli uffici - studi dei Ministeri, la creazione di detti uffici anche presso le Camere legislative e, infine, l’uso strumentale di istituti pubblici quali, per esempio, il Cnel, il Consiglio di Stato ed il Consiglio superiore della pubblica amministrazione¹¹. Si consiglia poi di analizzare l’operare del legislatore in termini sostanziali, non formali e, particolarmente, di approfondire il fenomeno degenerativo che stava portando la burocrazia sul piano del potere politico¹².

Il vivace dibattito dottrinale appena descritto, pur avendo avuto il merito di far emergere a chiare lettere i problemi di fondo attinenti al legiferare, essendo sorretto anche da un’indagine sulle ragioni di questa crisi e da una disamina ragionata delle prospettive per consentirne il superamento, è stato, per alcuni, una “mancata occasione”¹³, in quanto, al di là delle aspettative, non ha prodotto un’ampliarsi della riflessione scientifica sulla qualità ed il metodo nella tecnica di redazione dei testi normativi, rimanendo il tema a lungo scarsamente coltivato.

Solo alla fine degli anni ‘70, quando ormai il fenomeno dell’iperlegislazione statale era divenuto dilagante, e se possibile maggiormente congestionato a seguito dell’entrata in funzione delle Regioni e del conseguente decentramento legislativo, gli impulsi della dottrina si fanno più penetranti. Per fare solo un esempio, si organizzano seminari settoriali, quali quelli sulla “*Inapplicabilità amministrativa del diritto*”, svoltisi negli anni 1976-1977 presso l’Università di Roma, incentrati sul controverso fenomeno delle cosiddette “legge-manifesto”, sintomo anch’esse di inflazione legislativa¹⁴.

Antonio A. Martino è invece lucido testimone e portavoce di un altro grave problema strettamente correlato a quello ora descritto, l’inquinamento legislativo, inteso come “rottura dell’equilibrio del sistema delle leggi dovuto alla crescita incontrollata di norme legislative e alla difficoltà di eliminare i rifiuti (norme abrogate)”¹⁵. Egli suggerisce al legislatore alcuni rimedi, per sua stessa consapevolezza di difficile realizzazione, ma certamente di grande interesse. Tra questi, si può ricordare, per quanto attiene le leggi già esistenti, la proposta di creare un inventario della legislazione vigente, sia attraverso l’analisi di settori e parti dell’ordinamento, sia con l’ausilio dell’*information retrieval*. Per quanto concerne poi le leggi nuove, si ravvisa la necessità di evitare l’utilizzo di formule di abrogazione generiche, prediligendo invece l’abrogazione espressa e specifica delle singole disposizioni e l’adozione di un linguaggio con periodi più semplici e uniformi. Eventualmente, sarebbe stato opportuno, sempre a parere dello stesso Martino, redigere una meta-legge sul modo di fare progetti legislativi in grado di uniformare il modo di creazione delle norme legislative, il tutto sempre tenendo conto dell’esigenza di offrire al legislatore le diverse alternative politiche ed evitare così l’affastellarsi di un incomprensibile ammasso di tendenze ed espressioni contraddittorie. Più in generale, si ritiene conveniente l’eliminazione delle norme ridondanti, contraddittorie, incoerenti ed indeterminate e, come passo ulteriore, la creazione di un

soluzione, viceversa, secondo l’autore, poteva essere quella di identificare e segnalare gli errori commessi nell’intervallo tra l’esame del primo ed il secondo ramo del Parlamento.

¹¹ Così A. SANDULLI, *Conoscere per legiferare*, cit., 980 e, per alcuni aspetti, anche S. LENER S. J., *Empirismo legislativo e “scienza della legislazione”*, cit., 1005 e ss, R. LUCIFREDI, *Miglioramento della tecnica legislativa*, cit., 1109-1110.

¹² Così G. GROSSO, *Contenuto e valore di una scienza della legislazione*, cit., 984.

¹³ Così, *ex plurimis*, A. PIZZORUSSO, *Delegificazione e sistema delle fonti*, in *Foro it.*, 1985, V, 231.

¹⁴ Sul punto cfr. anche R. BETTINI, *Il circolo vizioso legislativo*, Milano, 1983, 14, il quale, alla nota 1 di pp. 36-37 richiama anche ID. *Inapplicabilità amministrativa del diritto e necessità di copertura amministrativa delle leggi*, in *Riv. trim. di scienza dell’amministrazione*, 1976/2, ID., *Archivio italiano di sociologia del diritto*, 1977/1 (dedicato a *Leggi manifesto e crisi del diritto in Italia*), ID., *Leggi manifesto e crisi delle istituzioni*, in *Giustizia e Costituzione*, 1978/6, C. SARZANA, *Per una copertura culturale delle leggi*, ivi.

¹⁵ Cfr. A.A. MARTINO, *La progettazione legislativa nell’ordinamento inquinato*, in *Studi Parlamentari e di Politica costituzionale*, 1977, n. 38, 4.

Dott.¹⁰ in *Metodi e tecniche di formazione e di valutazione delle leggi*

nuovo sistema di pubblicità che renda i cittadini maggiormente partecipi non solo all'applicazione, ma anche alla modificazione delle leggi¹⁶.

Alle considerazioni del Martino si aggiungono quelle di alcuni pratici del diritto¹⁷, a vario titolo materialmente coinvolti nella progettazione normativa, i quali invocano una più adeguata programmazione dei lavori parlamentari ed un potenziamento degli Uffici legislativi presso i Ministeri e presso le Camere, in un certo senso riproponendo soluzioni portate avanti già all'interno del dibattito provocato nel 1960 dal Longo.

Un vero dibattito sulle tecniche legislative si era infatti aperto intorno alle metà degli anni sessanta, quando il tributarista Mario Longo pubblica un articolo dal titolo "Per la fondazione di una scienza della legislazione"¹⁸, dove si pone l'attenzione sugli aspetti di più immediata evidenza che riguardano la qualità della scrittura delle leggi.

Questo articolo, esempio sintomatico di nuove ed incombenti esigenze, contiene una puntuale critica dove l'autore sottolinea come: « [...] uno dei più salienti e sconcertanti fenomeni della vita sociale del nostro tempo ci par costituito dal progressivo enorme incremento della legislazione e dal coevo progressivo decadimento della legislazione stessa che diviene sempre più gravemente disorganica, tanto dal punto di vista tecnico-giuridico, quanto da quello politico-economico. Ciò è stato sottolineato da molti dei più pensosi uomini di legge ed è ormai tanto noto e pacifico da non meritare qui alcuna esemplificazione illustrativa. Certo è che in Italia si è ormai raggiunto uno stadio pressoché insuperabile tanto dal parossismo di produzione quanto di caoticità di situazione normativa».¹⁹

L'analisi sollevata da Longo rappresenta una significativa testimonianza, perché diversamente dal passato, si pone come un primo e concreto tentativo di risolvere la questione della riorganizzazione del processo legislativo. Nella sua analisi non si limita infatti alla ricostruzione di un panorama decadente e disorganico, ma tenta di profilare e suggerire possibili miglioramenti.

Longo avanza come possibile soluzione alle problematiche inerenti la produzione legislativa, l'idea di fare della scienza della legislazione un'autonoma disciplina da inserire fra le scienze accademiche.

La scienza della legislazione dovrebbe divenire una disciplina volta a studiare « gli effetti delle norme concretamente in atto e di quelle ipoteticamente formulabili »²⁰.

Infatti, dopo aver rilevato come la legislazione sia sempre più «improduttiva e addirittura controproducente rispetto a quanto essa stessa si prefiggeva [...] »²¹- sottolinea come i giuristi ed i politici non si preoccupino di escogitare un rimedio ad un "difetto" che sembra divenire problema quasi patologico del sistema.

Longo ipotizza che per incidere su tale realtà, si debba diffondere lo studio degli effetti pratici e delle norme concretamente in atto e di quelle ipoteticamente formulabili come strumento per evitare errori tecnici della legislazione, avendo come finalità principale quella di « [...] prestare assistenza tecnica al legislatore »²².

Il dibattito sviluppato sulle tematiche sollevate da Longo non mette tuttavia in discussione l'aspetto centrale delle problematiche inerenti la legislazione; non è infatti trattato né il problema

¹⁶ Cfr. A.A. MARTINO, *La progettazione legislativa*, cit., 20-21.

¹⁷ Al proposito cfr., *ex multis*, A. BRANCACCIO, *Il sistema attuale: note critiche*; C. DE CESARE, *Attività legislativa e programmazione dei lavori parlamentari*; S. BENVENUTO, *Osservazioni sugli uffici di documentazione del Parlamento*, tutti in *Studi Parlamentari e di Politica costituzionale*, 1977, n. 38, 61 e ss.

¹⁸ Longo, M., "Per la fondazione di una scienza della legislazione", in Riv. Il diritto dell'economia, n. 8, 1960.

¹⁹ Ibidem, pag. 583 e ss.

²⁰ Raivera M., *Definizione e Ruolo dell'analisi di Fattibilità delle leggi. Metodi, Tecniche e Strumenti per l'attuazione di fattibilità delle leggi*, in *Legimatica, Informatica per legiferare*, (a cura di) Biagioli C., Mercatali P., Sartor G., Napoli, 1995, p. 223.

²¹ Cfr. Longo, op. cit.

²² Ibidem

dell'inquinamento né dell'inflazione legislativa che iniziavano a caratterizzare l'ordinamento italiano.

Ci si concentra, invece, sulla natura della “scienza della legislazione” a cui viene preferito in ambito accademico il concetto di “tecnica”, e sul rapporto fra scienziati della legislazione e politici, rispetto al quale questi ultimi non nascondono le reticenze ad accettare di essere affiancati nel proprio lavoro da dei tecnici.

In Italia, durante la seconda metà del '900, si iniziano ad avvertire i primi disagi dovuti ad una sovrabbondante produzione legislativa, ma l'approccio per la soluzione dei problemi risulta essere piuttosto inadeguato.

Secondo Pizzorusso, infatti, le tematiche inerenti al miglioramento della tecnica legislativa hanno sempre ricevuto una scarsa attenzione «vuoi per una sorta di disprezzo per le vere e presunte pignolerie che è tipico della nostra cultura nazionale, vuoi per il timore di aprire spazi ad interventi capaci di inquinare la limpidezza della lotta politica che si svolge nel Parlamento e nel paese»²³.

Secondo il giurista è proprio questo atteggiamento sintomatico del sistema a determinare un modo profondamente sbagliato di affrontare il problema.

Il discutere se il metodo di produrre le leggi sia da annoverare tra una scienza in senso proprio, piuttosto che tra una tecnica od un'arte, impedisce di focalizzare le energie per risolvere le problematiche pratiche che si vanno producendo.

Qualche decennio più tardi, gli scarsi risultati raggiunti dalle dissertazioni dottrinali dei primi anni 60, vanno ad acuitizzare all'interno dell'ordinamento italiano i problemi legati all'inflazione ed all'inquinamento legislativo.

Secondo Bettini, «cresce l'urgenza di avviare con consapevolezza e decisione l'approfondimento dei problemi giuridici in termini di specifica attenzione [...] alla variabile organizzativa del diritto»²⁴. In questo periodo, avverte il giurista «si va configurando una società [...] sempre più interessata ai servizi di uno Stato amministrativo»²⁵, secondo l'idea di uno Stato dalle connotazioni fortemente assistenzialistiche. Ne consegue che le principali osservazioni e riflessioni in tema di miglioramento della tecnica legislativa prendano avvio soprattutto dalla prospettiva amministrativa.

«Nel 1976 viene formulata per la prima volta in Italia la proposta della c.d. copertura amministrativa delle leggi. L'assunto di fondo è nel senso di prendere atto della necessità di rivedere i rapporti tra legislazione e amministrazione [...] di rivedere i problemi dell'efficienza e dell'efficacia della pubblica amministrazione come problemi coinvolgenti le capacità di progettazione legislativa del Parlamento»²⁶.

Nel 1979, la stessa tematica viene ripresa da Cassese, che in occasione di un suo intervento presso la Corte dei Conti, sottolinea con un'analisi piuttosto schietta e realistica come: « al Parlamento italiano non interessa esercitare potere bensì emanare editti [...]. Il Parlamento italiano produce quattro volte più leggi di altri parlamenti[...]. Il Parlamento Italiano è dunque un legislatore attivo. Ma ciò non gli dà forza [...]. La debolezza del Parlamento italiano sta in questo scollamento tra le troppe leggi e i pochi controlli»²⁷.

Le parole di Gallo si rivelano particolarmente illuminanti per chiarire la mutata fisionomia delle problematiche tecnico-legislative e per riuscire a capire come queste vengano diversamente percepite in tale contesto.

Gallo nell'opera intitolata “ Inadeguatezza e disapplicazione delle leggi”, dopo aver invocato la necessità di ricorrere all'adozione di una vera e propria tecnica della legislazione, conclude sottolineando come stia divenendo incombente: «l'esigenza di approfondite ricerche e studi al fine

²³ Pizzorusso A., *La tecnica legislativa : un artigianato da valorizzare*, in Foro italiano, 1985, parte , p. 20.

²⁴ Bettini, R., *Istituzionalizzazione e prassi della partecipazione del cittadino*, Roma 1976, p. 13.

²⁵ Ibidem, p.14

²⁶ Bettini R., *Il circolo vizioso legislativo*, Milano, 1993

²⁷ Cassese S., *Alla Corte dei Conti il Parlamento dedica scarsa cura*, in quotidiano “Il Messaggero” del 30.08.1979. Dott.¹⁰ in *Metodi e tecniche di formazione e di valutazione delle leggi*

di promuovere il miglioramento e, scadenza lontana [...]la rifondazione, della nostra legislazione»²⁸.

Questo stato di crisi della legislazione fa nascere l'esigenza di effettuare in un primo momento delle indagini sulle problematiche correlate al modo di legiferare, per poi successivamente formulare ed emanare una forma di regolamentazione che migliori la qualità della legislazione²⁹.

In questa fase diviene progressivamente evidente non solo la necessità di creare delle regole di redazione ma anche che queste non rimangano confinate all'interno degli ambito teorici e dottrinali. Si diffonde infatti l'esigenza che le tecniche legislative divengano applicate, all'interno dei contesti produttivi, a mezzo di discipline normative vincolanti.

I Pubblici poteri non solo devono incentivare l'elaborazione di una tecnica legislativa, ma renderla anche operativa per mezzo interventi regolativi ed applicativi.

La qualità della legge diviene quindi una delle finalità politiche e sociali a cui lo Stato deve tendere.

In tale senso un primo e concreto esempio di un intervento delle istituzioni in materia di tecnica legislativa è rappresentato da una mozione approvata il 14 luglio 1978 dal Consiglio Superiore della Pubblica Amministrazione ed indirizzata alla Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Nella proposta si avverte infatti la necessità di come lo stesso Consiglio «si faccia carico dell'esame preventivo degli schemi di provvedimenti legislativi di maggior rilievo»³⁰ per far fronte alle esigenze sempre più incombenti. Si costata il bisogno di «ovviare alla presente carenza di tecnicismo che si verifica in molti provvedimenti legislativi - di [...] ovviare al rinvio, nel nuovo testo ad articoli e/o commi di testi legislativi preesistenti in materia, alcuni dei quali risalenti all'epoca della produzione legislativa emanata a fondamento dello Stato unitario»³¹. Si sottolinea infatti «la carenza che si verifica [...] nell'emanazione di copiosi provvedimenti inerenti le innovazioni e/o riforme di provvedimenti emanati dall'esecutivo – e quindi la necessità di - [...]ovviare alla presente carenza che si verifica spesso nel non tenere in considerazione, [...] dei preesistenti previsti termini di scadenza derivanti da altre leggi».

All'interno della stessa mozione si prevede che il Consiglio si faccia portavoce della «esigenza di emanare provvedimenti legislativi che abbiano la c.d. copertura amministrativa, per ovviare alla lamentata fenomenologia diffusa della inapplicabilità delle norme che [...] deludono le aspettative legittime del cittadino-utente ovvero delle collettività-utenti».

Ed infine di farsi carico «dell'esigenza di ovviare alla presente carenza di coordinamento, nella stessa materia, tra le leggi dello Stato »³².

Da questo documento emerge una delle prime analisi effettivamente finalizzata a dettagliare i rilievi tecnici e soprattutto a cercare di identificare gli organi istituzionali responsabili delle soluzioni. Tutto ciò a testimonianza del fatto che anche il panorama istituzionale diviene in questi anni sempre più coinvolto nella soluzione delle manchevolezze delle tecniche della legislazione.

1.17. La crisi della legislazione e la risposta delle Istituzioni: la mozione del Consiglio superiore della pubblica amministrazione ed il Rapporto Giannini. - Un primo avvicinamento delle istituzioni al problema della crisi della normazione pare debba rintracciarsi in una mozione, approvata dal Consiglio superiore della pubblica amministrazione in data 14 luglio 1978, indirizzata alla Presidenza del Consiglio dei Ministri ed agli altri organi istituzionalmente competenti, nella quale il Consiglio stesso proponeva di farsi carico di provvedere all'esame preventivo – dopo l'impatto politico - parlamentare- degli schemi dei provvedimenti legislativi di maggior rilievo. Questo al fine di ovviare alle lamentate carenze di tecnicismo, al rinvio ad articoli e/o commi

²⁸ Gallo F., *Inadeguatezza e disapplicazione delle leggi*, in Amministrazione e società, 1978.

²⁹ Cfr. Pagano, R., *op.cit.* p. 6.

³⁰ Bettini R., p. 44-45.

³¹ *Ibidem*

³² *Ibidem*

preesistenti, alcuni addirittura del periodo statutario, al mancato rispetto di “termini di scadenza” di leggi o rapporti “negoziati” e, infine, al mancato coordinamento nei rapporti tra le fonti di origine statale, regionale e comunitaria. Si poneva inoltre l’esigenza di preliminarmente verificare la sussistenza della copertura amministrativa delle nuove leggi³³.

Di maggiore risonanza risulta, tuttavia, un Rapporto del ministro per la funzione pubblica, Massimo Severo Giannini, sui principali problemi della pubblica amministrazione, presentato al Parlamento con una relazione del Presidente del Consiglio dei ministri in data 16 novembre 1979³⁴.

In esso si riscontra, in primo luogo, la necessità di una riforma degli ordinamenti degli enti pubblici infraregionali e, più in generale, l’opportunità di un ripensamento della posizione delle amministrazioni pubbliche all’interno dell’attuale Stato industriale avanzato.

Si passano quindi in rassegna i problemi inerenti le tecniche e le tecnologie amministrative, il personale addetto e l’ipotesi di una sua possibile privatizzazione nonché, da ultimo, il necessario generale riordinamento dell’amministrazione dello Stato, sotto diversi e numerosi profili.

L’aspetto forse più interessante di detto Rapporto, ai fini del nostro studio, è quello di aver individuato una stretta correlazione fra l’efficienza e la qualità delle tecniche amministrative e l’attuabilità dei testi normativi. All’arretratezza nell’organizzazione e nel metodo di lavoro per l’erogazione dei servizi, soprattutto se a confronto con le organizzazioni private, alla scarsa conoscenza circa la produttività delle pubbliche amministrazioni, al sostenimento di costi occulti, originati da una selva di proceduralizzazioni inutili contenuta, per la maggior parte, nella normazione secondaria, corrisponde, in definitiva, una scarsa qualità della legislazione ed una difficoltà nel darvi attuazione. Al fine di migliorare le tecniche amministrative si propone quindi l’istituzione di appositi uffici collocati presso il corpo delle amministrazioni, con funzione conoscitivo - diagnostica e di consulenza all’elaborazione dei regolamenti di servizio. Per quanto concerne l’attuabilità amministrativa delle leggi, anche sulla scorta di esperienze di altri Paesi, si rintraccia una possibile soluzione nella “vigenza di una norma non scritta che impon[ga] la verifica preventiva di attuabilità di ogni progetto di legge o nell’esistenza di un ufficio del Governo che proced[a] alla verifica”. La seconda soluzione, ritenuta più praticabile, eventualmente da realizzarsi anche mediante la creazione di un ufficio specializzato, presso un organo diverso da quello presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, ma comunque già esistente, viene sottoposto al parere di un gruppo di lavoro.

Più nel dettaglio, nell’analisi delle materie attinenti alla funzionalità dello Stato, lo stesso Giannini sottolinea come, il porre particolare attenzione sulla «fattibilità delle leggi - può - interessare direttamente la funzione legislativa e quindi il Parlamento stesso»³⁵.

Per la prima volta si mette in correlazione i problemi dell’efficienza della Pubblica Amministrazione con quelli legati alla qualità legislativa e si ipotizza, come una delle principali cause delle gravi “disfunzioni” che caratterizzano la P.A., sia proprio da rintracciare in una cattiva qualità della leggi che ne organizzano l’attività.

Si cerca infatti di dimostrare quanto una migliore efficienza della pubblica amministrazione possa dipendere anche da una migliore qualità della legislazione soprattutto sotto il profilo della sua fattibilità.

In merito a ciò viene approntato un approfondito esame sull’efficienza, sulla produttività, sul costo e organizzazione dei singoli settori amministrativi, da cui consegue una successiva riflessione sulla fattibilità del prodotto normativo.

Secondo l’interpretazione più diffusa il concetto “Fattibilità” delle leggi viene qui interpretato come «la possibilità della legge di trovare applicazione da parte di un’amministrazione di media efficienza».

³³ Detta mozione è ricordata anche da R. BETTINI, *Il circolo vizioso legislativo*, cit., 43-44.

³⁴ Cfr. M.S. GIANNINI, *Rapporto sui principali problemi dell’amministrazione dello Stato*, in *Foro it.*, 1979, V, 290 e ss.

³⁵ Giannini, M.S., *Fattibilità ed applicabilità delle leggi*, Rimini, 1983 p. 7.
Dott.¹⁰ in *Metodi e tecniche di formazione e di valutazione delle leggi*

Secondo alcuni commenti «la filosofia di fondo - dell'attività svolta dal Ministro - consiste nel verificare la capacità di carico delle strutture esistenti in ordine all'applicazione delle leggi»³⁶.

Rispetto all'analisi che stiamo conducendo appare particolarmente illuminante, il capitolo secondo, intitolato "Tecniche di amministrazione", dove nel paragrafo dedicato all'analisi delle "Arretratezze delle tecniche di amministrazione" si sottolinea come, le ragioni dello stato del "grave disfunzionamento" della legislazione nascono dal fatto che «si è pensato poco o si è pensato senza metodicità o senza perseveranza»³⁷ ai problemi legati alla tecnica legislativa.

Nei paragrafi successivi, dopo uno studio sui problemi di produttività, su gli indicatori di qualità, su i c.d. "costi occulti", l'analisi viene incentrata sulle tecniche amministrative utilizzate negli uffici di organizzazione.

E' all'interno di questa prospettiva che si arriva a trattare, nel paragrafo 2.7, intitolato "L'attuabilità amministrativa delle leggi", il problema dell'attuabilità delle leggi.

Infatti, nonostante il documento sia prevalentemente incentrato sull'esame dell'efficienza e della produttività delle strutture amministrative, include fra i temi trattati anche quello della fattibilità della legge.

Nell'ottica di esaminare il cattivo funzionamento del settore amministrativo si arriva indirettamente a sottolineare come la legge, così congegnata e strutturata, non riesca a garantire e realizzare gli obiettivi che si prefigge. Non possono infatti progettarsi iniziative legislative la cui "forza di carico" sia sproporzionata alla capacità di risposta dell'apparato che deve attuarle.

Si sottolinea infatti come «collegato alle tecniche di amministrazione è il problema dell'analisi di attuabilità delle leggi, che da noi ha particolare rilievo per l'abbondanza delle gride in forma di legge del Parlamento e delle Regioni. Il problema ha, altrove soluzione o nella vigenza di una norma non scritta che impone la verifica preventiva di attuabilità di ogni progetto di legge, o nell'esistenza di un ufficio del Governo che procede alla verifica».

Secondo il rapporto, l'esigenza di "copertura amministrativa" delle norme rappresenta un forte limite della progettazione normativa.

Scotti sottolinea come a seguito dell'analisi promossa da Giannini, divenga necessario «adeguare la struttura amministrativa, affinché possano progettarsi leggi con reali possibilità di attuazione e di provvedere nella progettazione legislativa ad una idonea copertura amministrativa»³⁸.

Il rapporto Giannini prosegue nell'esame ribadendo come tra la "verifica preventiva dell'attuabilità", o la creazione di un ufficio del Governo preposto a tale controllo, quali soluzioni possibili, sia la: seconda soluzione la più praticabile - anche se sottolinea che - non ne è agevole l'attuazione, per la mancanza di un organo attrezzato professionalmente alla funzione». Ne consegue che: «trovando persone già professionalmente preparate o formandole, la prospettiva è quella di costituire un ufficio specializzato presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, o presso un organo già esistente. Si attende in proposito il parere di un gruppo di lavoro»³⁹.

Il rapporto stesso prevede o quanto meno ipotizza, al paragrafo 2.8, dedicato a "Proposte e programmi", delle concrete soluzioni in ordine all'argomento. Tra queste alcune sono estremamente rilevanti per la nostra analisi. Si propone infatti: «che può essere probabile che occorra una legge per l'organismo relativo all'attuabilità amministrativa delle leggi. In sostanza, l'attività relativa all'adozione di adeguate tecniche di amministrazione è di spettanza prevalentemente del Governo, per le amministrazioni pubbliche dello Stato; mediante l'esercizio della potestà di direttive essa potrà coinvolgere gli enti pubblici soggetti a tale potestà».

Il rapporto si conclude con un monito riassuntivo dello stesso Ministro dove ribadisce che: «le revisioni di tecniche, riordinamenti, ristrutturazioni riforme di pubbliche amministrazioni, da sole

³⁶ Ibidem , p. 291

³⁷ Ibidem.

³⁸ Scotti L., *I più recenti indirizzi operativi per razionalizzare la legislazione: i lavori della sottocommissione Cassese*, in Riv. Foro italiano, 1985.

³⁹ Ibidem

no basteranno; occorrerà che siano accompagnate da modernizzazioni delle leggi regolative dell'azione amministrativa»⁴⁰.

Tali parole segnano una nuova fase dello sviluppo della tecnica legislativa.

Davanti ad una situazione che : « è sì gravissima - si inizia ad intravedere delle soluzioni concrete possibili; tanto che Giannini sottolinea come la stessa situazione non sia “ irreversibile”, dal momento che si inizia a confidare nella saggezza del Parlamento come «spinta per iniziare a risalire»⁴¹.

1.18. La commissione Barettoni Arleri ed il seguito dottrinale. - In attuazione delle direttive fornite al Governo dal Senato con l'ordine del giorno del 10 luglio 1980, in data 30 gennaio 1980, viene istituita una “*Commissione di studio per la semplificazione delle procedure e la fattibilità e l'applicabilità delle leggi nonché l'approntamento dei conseguenti schemi normativi*”, presieduta dal professor A. Barettoni Arleri⁴².

La Commissione, composta da insigni studiosi⁴³, esperti in materie profondamente eterogenee e tra loro interdisciplinari, procedendo con carattere di rigorosa collegialità, provvede a stendere una Relazione conclusiva dell'indagine svolta, presentata alla Camera dei Deputati in data 17 giugno 1981⁴⁴.

Chiamata ad analizzare, sulla scorta del Rapporto Giannini, il rapporto legge - efficienza attuativa interna della pubblica amministrazione, la ridetta Commissione ha ritenuto tuttavia opportuno estendere la riflessione anche alle tecniche di progettazione legislativa e all'attuabilità delle leggi in relazione all'obiettivo dalle stesse dichiarato, essendo entrambi gli argomenti intimamente connessi alla questione della fattibilità. Ha invece preferito esulare da ogni considerazione sul tema, pur di rilevante importanza, dell'eccesso di legislazione e sull'eventuale politica di delegificazione. Per meglio enucleare le ragioni di eventuali disfunzioni, infine, ha considerato opportuno procedere alla valutazione dello stato di attuazione di alcuni recenti provvedimenti legislativi, valutati emblematici ed esemplificativi⁴⁵.

A conclusione dell'indagine, sono state rintracciate almeno tre cause costanti della carente fattibilità degli atti normativi, per ciascuna delle quali si è tentato di offrire gli opportuni rimedi:

⁴⁰ Rapporto Giannini, pag. 314.

⁴¹ Ibidem

⁴² Si osservi peraltro che, se la Commissione Barettoni Arleri ha avuto un maggior seguito sia presso le istituzioni sia in ambito accademico - dottrinale, occorre dar conto anche di altri tentativi, pur non riusciti, di dare un seguito al Rapporto Giannini e, più in generale, al problema della crisi della legislazione in Italia. Il riferimento è, in particolare, alla circolare del Presidente del Consiglio dei ministri del 19 novembre 1979, nella quale si invitava ad allegare ai disegni di legge presentati all'approvazione del Governo una documentazione “sulla portata della documentazione richiesta, i suoi tempi di attuazione, i conseguenti carichi di lavoro per la pubblica amministrazione e la fattibilità dell'intervento medesimo a mezzo delle strutture esistenti”. Le successive relazioni ai disegni di legge governativi trasmessi al Parlamento non sembrano essersi attenute a quanto stabilito nella predetta circolare, in nulla modificandosi rispetto a prima. Lo stesso è a dirsi per quanto concerne l'istituzione di un dipartimento sull'analisi e verifica del programma di Governo, attuato dall'allora Presidente del Consiglio Spadolini nel 1981. Tale dipartimento, di cui facevano parte anche alcuni membri della Commissione Barettoni Arleri, era competente a valutare “gli effetti rispetto agli obiettivi dichiarati da leggi di preminente rilievo”, ma non ha trovato seguito nei Gabinetti successivi. Il Rapporto di attività del dipartimento dal 1° settembre 1981 al 13 novembre 1982 è pubblicato in *Riv. trim. sc. amm.*, n. 3-4/1982, 93 e ss.

⁴³ La Commissione, presieduta dal professor A. Barettoni Arleri, già avvocato di ente pubblico e magistrato amministrativo, era infatti composta dai proff. S. Bruni, S. De Julio, A. Guarini, A. Pedone, G.U. Rescigno, G. Vicentini, A. Zuliani e dai dott. G. Aurisicchio, E. Del Mese e G. Lo Bianco.

⁴⁴ La Relazione, completa anche della attinente documentazione preparatoria, è contenuta in M.S. GIANNINI (a cura di), *Fattibilità e applicabilità delle leggi*, Relazione Conclusiva, Rimini, 1983.

⁴⁵ I detti provvedimenti legislativi, più specificamente, erano i seguenti: l. 477/1973 (riforma della scuola), l. 183/1976 (per il Mezzogiorno), l. 285/1977 (sull'occupazione giovanile), l. 675/1977 (per la riconversione industriale), l. 833/1977 (riforma sanitaria) e l. 984/1977 (c.d. quadrifoglio).

Dott.¹⁰ in *Metodi e tecniche di formazione e di valutazione delle leggi*

- cause interne, di più stretta attinenza alla c.d. copertura amministrativa delle leggi, riconducibili: a) alla proliferazione ed elefantiasi dei procedimenti, elementi che conducono ad una deresponsabilizzazione delle persone; b) alla nullificazione del controllo; c) al fenomeno della collegialità amministrativa; d) all'inadeguata utilizzazione del canone organizzatorio della competenza e) a leggi che condizionano l'esercizio di un potere, l'assolvimento di funzioni, l'erogazione di servizi o di prestazioni amministrative, a comportamenti di altri soggetti; f) a leggi che subordinano la loro stessa operatività all'emanazione futura di altre leggi o fonti subprimarie⁴⁶;
- cause che attengono precipuamente alla tecnica di progettazione legislativa, in particolare con riferimento alla difficoltà nell'intelligibilità dell'enunciato normativo, tecnica i cui difetti, specificamente segnalati, avrebbero dovuto essere eliminati anche attraverso proposte di modifica della Costituzione, delle leggi e dei regolamenti parlamentari;
- cause eterogenee, diverse dalle precedenti, riconducibili, in via generale, ai riflessi esterni provocati dai provvedimenti legislativi.

Quanto alla richiesta, specificamente formulata al punto 2.7 del Rapporto Giannini, di realizzare un ufficio di verifica preventiva di attuabilità dei progetti di legge (UFL), a seguito di dibattito sorto all'interno dell'ordine del giorno del 10 luglio 1980, la Commissione è stata indotta a privilegiare l'ipotesi di collocarlo come organo unitario interno al Parlamento, e non alla Presidenza del Consiglio, privo di personalità giuridica ed istituito mediante legge o regolamento approvato separatamente ma concordemente dalle due Camere. L'UFL avrebbe dovuto avere attribuzioni sia in ordine alle attività "su committenza", relativamente alla normativa oggetto di iniziativa così come di approvazione, sia in ordine all'attività di "autoimpulso", attività oggetto di un referto pubblico e periodico, preventivamente e periodicamente approvato nelle linee generali da un apposito Comitato parlamentare d'indirizzo meglio specificato per quanto concerne la struttura, sia in ordine all'attività di controllo dello stato di attuazione delle leggi. Vengono infine stabiliti i limiti alla legittimazione, le modalità ed i termini nell'accesso a detto ufficio, gli aspetti organizzativi nonché i metodi attraverso il quale esso avrebbe potuto attingere le informazioni richieste per accuratamente svolgere le proprie attribuzioni.

Il lavoro svolto dalla Commissione Barettoni Arleri è stato molto apprezzato dalla dottrina e dai pratici del diritto, avendo avuto il pregio di costituire il punto di partenza di "quasi tutte le innovazioni, anche legislative, quasi tutti i programmi di lavoro, quasi tutte le ipotesi e le proposte relative alla progettazione legislativa [...] sia perché in essa si trova almeno sollevato il problema sia perché spesso si trovano indicazioni preziose sul modo migliore di risolverlo" sia perché si rintracciano "spunti e suggerimenti ancora attuali e non ancora raccolti, a dimostrazione che si tratta di un documento attivo, non solo storico"⁴⁷. Grazie all'importante contributo fornito da detta Commissione vi è stata inoltre una ricca fioritura di studi e ricerche in materia di *drafting* legislativo, anche relative ad esperienze straniere. Tra i tanti, si possono ricordare gli atti del seminario tenutosi presso l'università di Perugia dal 29 maggio al 2 giugno, pubblicati nel volume "*Modelli di legislazione e scienza della legislazione*", a cura di Giuliani e Picari E.S.I., 1988 e gli

⁴⁶ L'argomento della copertura amministrativa delle leggi, anche come trattato all'interno della Commissione Barettoni Arleri, ha ricevuto particolare interesse e attenzioni in R. BETTINI, *Il circolo vizioso legislativo*, cit., 36 e ss., autore che in precedenza si era già approfonditamente dedicato al tema.

⁴⁷ Così G.U. RESCIGNO, *Dal Rapporto Giannini alla proposta di manuale unificato per la redazione di testi normativi, adottata dalla Conferenza dei Presidenti dei Consigli regionali*, in *Informatica e diritto*, 1993, 14; ID., *Tecnica Legislativa*, in *Enc. Giur. Treccani*, 1993, XXX, 4.
Dott.¹⁰ in *Metodi e tecniche di formazione e di valutazione delle leggi*

scritti di vari autori, alcuni pubblicati nella rivista “Regioni”, n. 2/1985⁴⁸, altri nella rivista “*Foro italiano*”, parte V, sotto il titolo “*La tecnica legislativa, un artigianato da valorizzare*”⁴⁹.

Tuttavia, ad onor del vero, non sono mancate alcune critiche costruttive, mosse da un membro stesso della Commissione, G. U. Rescigno, quali “1) la pretesa, rivelatasi illusoria, di tenere insieme aspetti troppo divergenti, giustificata solo dal fatto di riguardare, sul piano concettuale, il medesimo oggetto, e cioè la progettazione legislativa [...]; 2) l’apertura di un tema, quello della progettazione legislativa, rimasto però nell’ombra, appena abbozzato; 3) una eccessiva semplificazione dei problemi e un conseguente eccessivo ottimismo sulla praticabilità di certe soluzioni [...] 4) la scarsissima conoscenza delle esperienze di altri paesi, soprattutto di quella inglese e tedesca (che pure data dagli inizi degli anni ‘70)”, non si cita neppure il rapporto Renton, che pure è del 1975; “5) nessuna consapevolezza, e quindi assenza del tema, del possibile e fruttuoso rapporto tra progettazione legislativa e informatica”⁵⁰.

Più nel dettaglio, nel Rapporto in questione il concetto di fattibilità, secondo una visione proveniente dalla tradizione statunitense⁵¹, sta ad indicare metaforicamente il significato di copertura amministrativa delle norme⁵². Da ciò consegue che « il giudizio di fattibilità delle leggi – è visto come- un giudizio di idoneità dagli apparati amministrativi all’applicabilità specifica di quanto la legge dispone». Diversamente la Commissione ritiene che la nozione sviluppata dal Rapporto sia troppo “ristretta”. Risulta invece necessario ampliare il concetto includendovi anche un giudizio circa la «progettazione legislativa, intesa come tecnica di preparazione della legge e come tecnica di confezione degli enunciati normativi»⁵³.

Si prospetta quindi una nuova tesi, secondo la quale all’interno del giudizio di fattibilità, non deve solo ricorrere un’analisi dell’idoneità dell’apparato amministrativo in merito all’applicabilità specifica della legge, quanto piuttosto uno studio e progettazione della «confezione degli enunciati, - infatti, secondo la Commissione anche – l’enunciato non intelligibile o quantomeno scarsamente intelligibile costituirebbe anche uno dei fattori della non fattibilità».

Emerge così come: «in primis, il problema dell’analisi relativa all’attuabilità amministrativa della legge, pur nella sua prevalente intima connessione con quello delle tecniche amministrative, non si esaurisce in esso, ma attiene anche al problema della tecnica legislativa; sicché tra le cause che compromettono l’attuabilità amministrativa delle leggi rientrano senza dubbio non soltanto l’adeguatezza delle tecniche amministrative, ma anche l’adeguato esercizio della funzione normativa, tale che da un canto il prodotto normativo si lasci possedere nel suo significato e dall’altro che sia consapevole degli oneri e riflessi esterni ad esso connessi»

Ne consegue come la Commissione non ritiene esauriente un’analisi della legge: «che si limiti a considerare il rapporto legge-efficienza attuativa interna dell’amministrazione, ma come invece sia necessario estendere la propria aria di riflessione anche a taluni profili di tecnica di progettazione

⁴⁸ Tra gli altri, hanno contribuito al dibattito: A. CUSMANO, *Tecnica legislativa: esperienze nazionali e regionali*; G.U. RESCIGNO, *Problemi politico -costituzionali di una disciplina delle tecniche di redazione e del controllo di fattibilità delle leggi*; G. PALMIERI, *Tecniche legislative ed organizzazione degli uffici regionali*; A. PIZZORUSSO, *La sottocommissione per la delegificazione: realtà e prospettive*, tutti in *Regioni*, n. 2/1985, 257 ss.

⁴⁹ Hanno contribuito al dibattito: A. PIZZORUSSO, *Delegificazione e sistema delle fonti*; R. MORETTI, *Il coordinamento parlamentare dei testi legislativi*; L. SCOTTI, *I più recenti indirizzi operativi per razionalizzare la legislazione: i lavori della sottocommissione Cassese*; G. LATTANZI, *Sanzioni penali e sanzioni amministrative: criteri di scelta e canoni modali in una circolare del presidente del consiglio*; F. CURCURIUTO, *Il ruolo dell’ufficio legislativo del ministro di grazia e giustizia*; E. LUPO, *Novità nella tecnica normativa derivanti dalla disciplina della Gazzetta ufficiale*; REGIONE TOSCANA, *Suggerimenti per la redazione di testi normativi*, tutti in *Foro it.*, V, 234 ss.

⁵⁰ Così G.U. RESCIGNO, *Dal Rapporto Giannini alla proposta di manuale unificato per la redazione di testi normativi*, cit., 16; Id., *Tecnica Legislativa*, cit., 5.

⁵¹ Gli Studi per la fattibilità delle leggi, già presenti negli stati Uniti, furono lo spunto per una riflessione più vasta sulla progettazione legislativa, intesa come tecnica di preparazione della legge.

⁵² Per un maggior approfondimento vedi par. 3.1.

⁵³ Giannini, R., Prefazione della Relazione Commissione Barettoni-Arleri, op.cit., pag. 9.

Dott.¹⁰ in *Metodi e tecniche di formazione e di valutazione delle leggi*

legislativa»⁵⁴. Viene quindi prospettata come necessaria soluzione alla crisi della legislazione l'adozione da parte del Governo di adeguate tecniche di progettazione legislativa

Nella relazione finale dalla Commissione, a seguito del lavoro di analisi dell'efficienza di alcune leggi campione⁵⁵, vengono individuate “tre cause principali della difficile o nulla attuazione delle leggi”⁵⁶.

Secondo quanto sottolineato da Scotti, alla luce delle deduzioni della Commissione, il giudizio di fattibilità delle leggi si va infatti «configurando in tre direzioni: l'idoneità dell'apparato amministrativo, l'adeguata confezione della norma, il calcolo preventivo delle contropunte con analisi di sopportabilità generale»⁵⁷.

Una prima categoria di problemi è quindi rappresentata dalle “cause interne di più stretta attinenza alla copertura amministrativa della legge” implicante l'idoneità degli apparati amministrativi all'applicabilità specifica di quanto la legge dispone⁵⁸.

La seconda riguarda più direttamente la progettazione legislativa; la terza è invece incentrata sulla fattibilità, quale valutazione preventiva degli impatti della norma sui destinatari della stessa e del contesto normativo nel quale si inserisce⁵⁹.

In merito al tema centrale dalla nostra analisi è importante soffermarci particolarmente sulla seconda tipologia di cause analizzate.

E' proprio attraverso le relazioni della Commissione che nel panorama italiano compare un primo documento “ufficiale” contenente concrete linee guida in materia di redazione.

Dalla relazione emerge infatti non solo un'analisi dettagliata e concreta dove si segnalano «almeno otto casi di difetti di tecnica legislativa,- ma, elemento estremamente innovativo, è la stessa Commissione che suggerisce - alcune proposte atte ad eliminare o almeno a mitigarne gli aspetti più vistosi»⁶⁰. All'individuazione delle patologie seguono infatti i possibili rimedi tra cui alcuni suggerimenti per la redazione delle leggi fino ad arrivare a proporre la modifica dei regolamenti parlamentari.

1) In tema di “norme intrusive”, ovvero contenute in leggi di “differenziato oggetto”, nonostante non si contestino le circostanze che inducono il legislatore a ricorrere a tali espedienti, la Commissione, rileva come questa prassi possa risultare fonte di “inattuazione o di disparità attuativa”⁶¹.

Si propone, quale soluzione alla “norma intrusa” di introdurre una “obbligatoria e chiara intitolazione” della legge e dei regolamenti, oppure di correlare a livello di articolo con uno specifico titolo la norma, oppure un richiamo della stessa nel titolo della legge complessiva.

Lo spunto più incisivo è rappresentato indubbiamente da quello che, trovando fonte nei singoli regolamenti delle Camere, ipotizza la “proponibilità” che la “intrusa” divenga oggetto di un'autonoma legge da approvarsi contestualmente a quella originaria o occasionale.

⁵⁴ Ibidem

⁵⁵ Le leggi in questione sono: l. 477/1973 (riforma della scuola), l.183/1976 (per il Mezzogiorno), l.285/1977 (sull'occupazione giovanile), l.675/1977 (per la riconversione industriale), l.984/1977 (c.d. quadrifoglio) e l.833/1977 (riforma sanitaria).

⁵⁶ Ibidem, p. 21.

⁵⁷ Scotti, L, *I più recenti indirizzi operativi per razionalizzare la legislazione: i lavori della sottocommissione Cassese in Riv. Foro italiano*, parte V-20, 185, p.244

⁵⁸ Tra le cause individuate in questa prima categoria: “dilatazione della fase procedimentale - dovuta al - caotico accoglimento della aspirazione di una pluralità sempre più ampia di soggetti a partecipare direttamente al processo decisionario” con conseguente “deresponsabilizzazione delle persone e nullificazione del controllo”. Aspetti questi connessi al fenomeno della “collegialità amministrativa”; della inadeguata utilizzazione del canone organizzativo della competenza, ed altre cause interne comunque ascrivibili alla funzione legislativa. Cfr. Fattibilità, op. cit., p. 23 e ss.

⁵⁹ Per un'analisi più approfondita cfr. Fattibilità p. 23-24.

⁶⁰ Cfr., Fattibilità, op. cit., p. 29.

⁶¹ Ibidem., p. 30

2) Nel caso di rinvii a singole norme contenute in disposizioni in vigore, la Commissione sottolinea come il fenomeno dilagante può essere contenuto offrendo una variabile di espedienti tecnici.

Si propone nel caso di norme non derogabili tacitamente, di incentivare la produzione di disposizioni normative organiche e complete, ipotizzando di introdurre “l’integrale redazione ex novo della legge così come emendata”. Nella ambito della progettazione legislativa si prevede per il rinvio materiale, «la prassi di reinserire organicamente la norma immettendola nel nuovo testo legislativo nella sua integrità», mentre per quello formale⁶² propone l’uso di «una formula idonea: secondo quanto disposto dall’articolo, dalla legge e sue modificazioni, fatta seguire dall’immissione organica del testo richiamato»; oppure infine un’analisi introducendo degli oneri in sede di pubblicazione.

3) Nel caso di “rinvio innominato a leggi successive e non specificate”, il rischio si acutizza in termini di certezza del diritto, si prevede quindi quale “riparo” l’introduzione di un nuovo comma nei regolamenti parlamentari

che prevede il non recepimento di progetti di legge che non contengano l’allegazione del testo di tutte le norme richiamate.

4) Ne caso di abrogazione “innominata”, si prevede invece l’inserimento della clausola. “Sono abrogate tutte le precedenti norme incompatibili con la presente”.

5/6) Nel caso di deroghe generali o sistematiche di “rapida successione di leggi sullo stesso oggetto” si introduce il concetto di “legge organica”, caratterizzate dal contenuto sistematico di un determinato oggetto.

Si induce il legislatore produrre leggi che siano vincolate ad indicare espressamente il loro contenuto.

7) Nel caso di “insoddisfacente articolazione dei testi normativi”, si profilano invece vere regole di redazione normativa. Dove per esempio: la numerazione dei commi per facilitarne la lettura, l’intitolazione degli articoli.

8) Nel caso di ipotesi connesse alla legge di conversione del decreto legge, sull’esempio della sessione 7, si propongono elementi pratici di redazione specificando come la norma di conversione non debba limitarsi «a convertire puramente e semplicemente il decreto-legge, ma introduca ad esso emendamenti» e sottolinea la necessità di un formula generale di conversione.

Dopo questa prima bozza di tecniche di drafting, il documento di Barettoni–Arleri, prevede un intero paragrafo⁶³ dedicato a raccomandazioni, indicazioni e suggerimenti per una migliore “tecnica progettuale legislativa”, sotto il profilo della forma letteraria.

Si sottolinea infatti questa attenzione nasca non solo dal fatto: «che la redazione- delle leggi - in forma linguisticamente buona e corretta ne agevola l’applicazione - ma anche perché - esiste ormai una forma, pur corretta letterariamente, che è specifica e propria del linguaggio tecnico-giuridico». Legato agli aspetti formali della produzione della norma, ritroviamo un innovativa proposta che «presuppone l’adozione di apparecchiature elettroniche, sia per l’elaborazione di dati, sia per la redazione stessa di norme. - La stessa Commissione sottolinea infatti come appare sempre più evidente - l’attitudine delle norme ad essere fondate sull’automazione».⁶⁴

1.19. La sottocommissione Cassese ed il fenomeno della delegificazione. A seguito del programma di governo Craxi dell’agosto 1983⁶⁵, con decreto del Presidente del Consiglio del 3

⁶² Si è in presenza del rinvio materiale quando il richiamo è volutamente legato ad una specifica formulazione letterale della norma richiamata, mentre rinvio si ha formale, quando il richiamo è esteso e tutte le eventuali e successive modificazioni.

⁶³ Cfr. Par. VIII: Il problema della riforma letteraria ed aspetti preliminari per la redazione di norme con sistemi automatizzati p. 17.

⁶⁴ Ibidem

⁶⁵ Il programma di Governo prevedeva, infatti, “la ricognizione e conseguente eliminazione delle norme legislative e regolamentari che appesantiscono in modo irragionevolmente minuzioso i procedimenti ed i rapporti con i cittadini”.
Dott.¹⁰ in *Metodi e tecniche di formazione e di valutazione delle leggi*

dicembre 1983, si decide di affrontare un tema, quello della delegificazione⁶⁶, di cui la Commissione Barettoni Arleri ha preferito non trattare se non in via incidentale, e che, tuttavia, si pone in sostanziale continuità con le acute riflessioni effettuate dalla predetta Commissione e, ancor prima, dal Rapporto Giannini. Se “il primo studio analizzava la capacità delle strutture esistenti rispetto agli impegni di azione della legge” e se il secondo indagava su “i criteri di fattibilità formale e sostanziale”, il terzo si propone di razionalizzare il sistema normativo “nel suo *continuum* tra vecchie, nuove leggi e legislazione *in itinere*, nonché l’esigenza di un alleggerimento della quantità di legislazione spesso riversata a pioggia senza alcuna organicità”⁶⁷.

La “*Sottocommissione per la delegificazione*” così istituita, presieduta dal prof. Sabino Cassese⁶⁸, ha avuto il compito:

- di individuare complessi normativi o settori bisognosi di abrogazione, delegificazione o coordinamento di norme;
- di determinare i principi ed i criteri generali secondo i quali operare;
- di redigere, per i singoli complessi normativi o settori così individuati, o per gruppi di questi, norme di delega al Governo per il riordino;
- di coordinare e, ove necessario, approntare direttamente la redazione di testi unici, regolamenti ecc..

Essa ha quindi rintracciato alcuni comparti di materie per i quali “la razionalizzazione appariva più pressante per l’intrico e l’incoerenza di norme e la gravosità dei meccanismi”⁶⁹ ed ha approntato dei criteri, generali e settoriali, di specificazione dell’indirizzo di delega e del modo in cui incidere sul materiale normativo. Più specificamente, vengono elencati una serie di principi cui attenersi: a) per l’abrogazione delle disposizioni legislative; b) per l’eliminazione da una parte, dei rinvii ad altre disposizioni e, dall’altra, delle norme condizionate e condizionanti; c) per una più efficiente razionalizzazione degli uffici, sia con riguardo al procedimento e alla conseguente responsabilità di esso, sia per quanto concerneva l’emanazione e l’attuazione dei provvedimenti amministrativi; e) per un ampliamento della facoltà dichiarativa e di autocertificazione da parte dei soggetti interessati⁷⁰.

Il Governo è stato inoltre invitato a riordinare il tutto in modo organico sia mediante la redazione di codici e testi unici sia mediante, appunto, l’utilizzo del procedimento di delegificazione.

Sul punto cfr. anche L. SCOTTI, *I più recenti indirizzi operativi per razionalizzare la legislazione*, cit., 246.

⁶⁶ Si osservi che il termine delegificazione è stato meglio tradotto in *delegalisation*, e non in *deregulation*, nozione che, pur comprendendo anche il significato di sostituire la cattiva regolamentazione con discipline tecnicamente più perfezionate, vuol più in generale riferirsi alla eliminazione o riduzione dei vincoli legislativi introdotti. Sul punto cfr., *amplius*, A. PIZZORUSSO, *La sottocommissione per la delegificazione*, 300-302.

⁶⁷ Così L. SCOTTI, *I più recenti indirizzi operativi per razionalizzare la legislazione*, cit., 248. A. CUSMANO, *Tecnica legislativa*, che pure rileva una stretta connessione tra delegificazione e analisi di fattibilità delle leggi, ritiene che, in generale, l’approccio della Relazione presentata al Parlamento dall’allora Presidente del Consiglio sui lavori svolti dalla Commissione presieduta dal Ministro Giannini, e di cui faceva parte anche la Sottocommissione Cassese, avesse un approccio diverso da quello proposto dalla Commissione Barettoni Arleri, essendo rivolto ad una riforma settoriale e non di modifica in generale del metodo della legislazione.

⁶⁸ La sottocommissione faceva parte della più ampia commissione sulla modernizzazione delle istituzioni, presieduta dal prof. M.S. Giannini, nel cui ambito operavano altre due sottocommissioni, una per i problemi del processo amministrativo, presieduta da R. Laschena, e l’altra sul procedimento amministrativo, presieduta dal prof. M. De Nigro. Essa era composta di funzionari amministrativi e docenti, i quali partecipavano ai lavori a titolo personale.

Per una ricostruzione dei lavori svolti dalla Sottocommissione Cassese, di prezioso ausilio sono stati, in particolare, i contributi di L. SCOTTI, *I più recenti indirizzi operativi per razionalizzare la legislazione*, cit., 243 e ss. e A. PIZZORUSSO, *La sottocommissione per la delegificazione*, 296 e ss., cui si rinvia per maggiori e più dettagliati approfondimenti.

⁶⁹ I settori così individuati concernevano la circolazione stradale, il fisco, la sicurezza ed igiene del lavoro, il commercio con l’estero, il contenzioso delle pensioni di guerra, le dogane, i procedimenti di contrattazione e le procedure di erogazione delle spese.

⁷⁰ Per queste informazioni cfr. L. SCOTTI, *I più recenti indirizzi operativi per razionalizzare la legislazione*, cit., 248-249.

Dott.¹⁰ in *Metodi e tecniche di formazione e di valutazione delle leggi*

È stata inoltre proposta l'istituzione di un ufficio centrale, da collocarsi presso il Consiglio dei ministri o presso il Ministero di grazia e giustizia, che avrebbe dovuto assolvere al compito di una più ampia razionalizzazione e coordinazione della legislazione nel suo complesso, anche in una prospettiva futura, a legge *condita* o, in alternativa, nei venti giorni successivi all'approvazione di una normativa disciplinante una materia già oggetto di codici, per poi trasmettere quanto elaborato alla verifica delle Camere. Come terza ipotesi è stato anche suggerito che detto ufficio, eventualmente sistemato presso le Camere, che avrebbe dovuto svolgere tale attività, in via preventiva, già in sede di progettazione legislativa, al fine di individuare e segnalare alle commissioni parlamentari eventuali incongruenze o antinomie.

Quest'ultima soluzione, insieme al resto dei lavori svolti dalla Sottocommissione Cassese, è stata recepita in una Relazione del Presidente del Consiglio, presentata ai presidenti delle Camere il 7 dicembre 1984. Nel successivo programma di Governo del 31 luglio 1985, tuttavia, sembra prevalere l'idea di un ufficio che eserciti un'opera di coordinamento delle disposizioni legislative e regolamentari già in vigore, in modo da consentire la prevenzione ed eliminazione delle incongruenze, antinomie ed oscurità presenti nella produzione normativa.

La dottrina, soffermatasi ad attentamente valutare ed analizzare le prospettive e gli obiettivi così emersi in tema di delegificazione e razionalizzazione del sistema normativo, si preoccupa di porre in luce eventuali questioni costituzionali di non poco rilievo foriere di perplessità e, quindi, in grado di ostacolare l'attuazione.

Si osserva in particolare che, seppur la forma di governo parlamentare monista propria dell'ordinamento italiano, di per sé, non consentirebbe di escludere la possibilità che centro promotore dell'iniziativa legislativa possa essere il Governo, e non il Parlamento, fenomeno questo che si andava sempre più a delineare in virtù dell'ampio ricorso alla delegazione legislativa e all'esercizio della potestà regolamentare dell'esecutivo, difficilmente superabile pare essere una norma convenzionale prevista dalla Costituzione materiale. Quest'ultima, infatti, giustifica il preminente ruolo del Governo in ordine all'attività normativa grazie all'effettiva alternanza delle forze politiche, che consenta una larga partecipazione dell'opposizione nello svolgimento della funzione legislativa. La permanente sussistenza in Italia di una tale alternanza viene tuttavia posta in dubbio⁷¹. Si propone quindi di superare il gravoso *impasse* attraverso la creazione di un ufficio, quello per il coordinamento della legislazione, che, indipendentemente dalla sua collocazione, possa vantare la contemporanea sussistenza degli elementi d'imparzialità e professionalità nella propria composizione⁷². La concretezza e acutezza di dette considerazioni e, come meglio si osserverà nel prosieguo, si riveleranno utili per la effettiva realizzazione, nel 1997, di un Comitato per la legislazione⁷³.

1.20. Il “seguito pratico” alla Commissione Barettoni - Arleri e alla sottocommissione Cassese: dalla presa di coscienza del problema alle prime soluzioni a livello statale e regionale. - Si è visto nei paragrafi precedenti come i lavori della Commissione Barettoni – Arleri e della coeva Sottocommissione Cassese possano considerarsi un punto di arrivo, sotto il profilo della presa di coscienza delle problematiche connesse al *drafting* legislativo, e come, allo stesso tempo, essi rappresentino anche il punto di partenza per la messa in atto delle soluzioni a tali problemi, che si concretizzano in un seguito dottrinale⁷⁴ e pratico, di cui ci occuperà specificatamente nelle pagine che seguono.

⁷¹ Si allude in particolare al fatto che in quegli anni, e precisamente nel 1985, in occasione di un dibattito sulla conversione di un decreto legge, il Governo e la sua maggioranza parlamentare avevano compiuto un grosso sforzo per dimostrare che il Parlamento poteva legiferare anche senza il consenso dell'opposizione. Sull'argomento cfr., *amplius*, A. PIZZORUSSO, *La sottocommissione per la delegificazione*, cit., 307.

⁷²La questione ora sollevata, e i conseguenti rimedi da approntare, sono stati rilevati, in particolare, da A. PIZZORUSSO, *La sottocommissione per la delegificazione*, cit., 902 e ss., e poi ripresa da L. SCOTTI, *I più recenti indirizzi operativi per razionalizzare la legislazione*, cit., 250.

⁷³ Cfr. in proposito il § 6.

Dott.¹⁰ in *Metodi e tecniche di formazione e di valutazione delle leggi*

Tra le prime forme di seguito alle indicazioni provenienti dalle appena citate Commissioni ed oltre a quanto già enunciato nel programma del riconfermato Governo Craxi, in relazione soprattutto ai profili della delegificazione e della semplificazione, quali prime possibili direttrici di intervento di cui si avrà modo di discorrere nel prosieguo della trattazione, possono segnalarsi la Legge 11 dicembre 1984, n. 839, recante norme sulla Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica Italiana e sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, e il successivo Testo Unico delle disposizioni sulla promulgazione delle leggi, sulla emanazione dei decreti del Presidente della Repubblica e sulle pubblicazioni ufficiali della Repubblica Italiana, approvato col D.P.R. 28 dicembre 1985, n. 1092⁷⁵.

A prima vista, il legame tra le tecniche di redazione degli atti normativi e la disciplina di pubblicazione degli stessi può sfuggire, essendo infatti “ovvio che la pubblicazione degli atti presuppone che questi siano già completamente formati, onde l’azione di riforma dello strumento di pubblicazione non è idonea, di per sé, a migliorare il livello qualitativo degli atti pubblicati”⁷⁶.

Tuttavia, in un settore ancora costellato prevalentemente da buone intenzioni non realizzate, le riforme sul fronte della pubblicazione degli atti normativi rappresentano dei “miglioramenti effettivi”⁷⁷, contenenti disposizioni che incidono sulla tecnica normativa, che non possono essere trascurate.

Si tratta, innanzitutto, dell’introduzione dei “testi coordinati” dei decreti legge convertiti con modifiche (che vanno redatti obbligatoriamente) e dei “testi aggiornati” (invece solo facoltativi per il Ministero competente), innovazioni che danno fondamento giuridico a novità già introdotte *praeter legem*, pur rimanendo aperto il problema del valore e dell’efficacia di questi testi.

Una seconda innovazione, qui rilevante e operata dando seguito ad una specifica richiesta della Commissione Barettoni – Arleri, al fine di una migliore comprensione delle disposizioni normative, è quella dell’introduzione delle “note” alle leggi, con una duplice finalità di “a) riportare l’intero testo di una disposizione, «manipolata» dalla nuova legge, attraverso la soppressione, l’aggiunta o la sostituzione di una o più parole; b) esplicitare i rinvii operati dalla nuova legge a disposizioni normative preesistenti”⁷⁸.

Anche la predetta innovazione, pur ricevendo un’ampia applicazione, non ha sortito l’effetto sperato. “L’elemento critico di essa è costituito dalle disposizioni che contengono i rinvii [...] confermate un «nemico della chiarezza dei testi legislativi», secondo la valutazione che ne dava Giuseppe Chiarelli”⁷⁹.

In pratica, la “nota” è costretta a muoversi su un terreno pericoloso, in bilico tra l’alternativa di compiere un’attività interpretativa non consentita oppure pubblicare una massa imponente di disposizioni, con un’attività più onerosa e fonte di confusione, per l’eccesso di informazioni.

⁷⁴ Per i primi importanti contributi sul tema, che hanno avuto un ruolo determinante nella nascita di una dottrina in materia di *drafting* legislativo, si rinvia ai §§ precedenti.

⁷⁵ Se questi rappresentano il punto di arrivo della riforma, per completezza, pare opportuno segnalare come quello di partenza sia stato la Circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 19 dicembre 1980, con cui si invitavano le amministrazioni statali alla corretta applicazione della normativa sulle pubblicazioni ufficiali dello Stato, nonché a riordinare la normativa regolamentare in materia. Tra gli “interventi” precedenti va poi segnalata la prassi dei “testi coordinati” dei decreti legge convertiti con modifiche, ai fini di una più agevole consultazione, nonché l’iniziativa della numerazione dei commi degli articoli, maturata nell’ambito della suddetta prassi. È seguita poi la Circolare del Presidente del Consiglio Spadolini del 3 settembre 1981, sui “testi aggiornati”, da redigere per quelle leggi e decreti, che abbiano subito ripetute modifiche espresse. Tale iniziativa ha ottenuto scarsi risultati nel breve periodo, ma ha costituito il preciso riferimento per l’introduzione di questi testi nel nostro sistema giuridico, ad opera, appunto, della Legge n. 839/1984.

⁷⁶ Cfr. E. LUPO, *Novità nella tecnica normativa derivanti dalla disciplina della “Gazzetta Ufficiale”*, in *Foro it.*, 1985, V, 261.

⁷⁷ L’espressione è mutuata ancora da E. LUPO, *Novità nella tecnica normativa derivanti dalla disciplina della “Gazzetta Ufficiale”*, cit., 261.

⁷⁸ Cfr. E. LUPO, *Novità nella tecnica normativa derivanti dalla disciplina della “Gazzetta Ufficiale”*, cit., 263.

⁷⁹ Cfr. E. LUPO, *Novità nella tecnica normativa derivanti dalla disciplina della “Gazzetta Ufficiale”*, cit., 264.

Alla luce di quanto emerge dalle prime forme di seguito pratico, che si sono appena messe in luce, non credo che si possa affermare che si sia andati oltre quella “generica consapevolezza dell’esigenza di un perfezionamento del materiale legislativo”⁸⁰, rilevata in dottrina, e se ciò può non essere completamente corretto, in relazione al *drafting* formale, vale sicuramente per quello sostanziale.

Il punto di svolta, che segna veramente un passo avanti verso questo tipo di soluzione, è rappresentato dalle tre Circolari dei Presidenti di Camera e Senato, congiuntamente al Presidente del Consiglio dei ministri, emanate il 19 febbraio 1986, di analogo contenuto sulla formulazione tecnica dei testi legislativi. Anche se, infatti, la strada che porterà all’attenzione delle istituzioni le problematiche sostanziali della tecnica legislativa è ancora lunga, tradizionalmente, questo momento viene considerato quello decisivo, in cui sono state gettate le fondamenta di quelli che saranno poi gli sviluppi successivi.

Una risposta più sollecita⁸¹ alle indicazioni della relazione Barettoni – Arleri, sempre sotto il profilo del *drafting* formale, si registra a livello regionale, soprattutto attraverso le esperienze di Piemonte, Lombardia, Sicilia e, soprattutto, Toscana.

È proprio della Regione Toscana, infatti, la prima Direttiva, vincolante per gli uffici regionali e contenente “*Suggerimenti per la redazione dei testi normativi*”, all’esito dei primi seminari di perfezionamento dei funzionari regionali al *drafting* legislativo, organizzati dal Consiglio e dalla Giunta regionali.

Tale documento consiste in una parte descrittiva (nota esplicativa) e in una prescrittiva, contenente i “suggerimenti” veri e propri, a sua volta suddivisa in più parti, relative a: accorgimenti linguistici, struttura della legge, articoli e commi⁸².

Da notare l’analogia con la L. n. 839/84 per la previsione dei “testi aggiornati”: si prevede, infatti, la pubblicazione sul Bollettino Ufficiale della Regione “anche dell’intera legge del nuovo testo risultante dalle modifiche apportate”, ad opera di aggiunte, soppressioni, sostituzioni sul testo normativo preesistente.

Le indicazioni contenute nel documento si presentano come “suggerimenti per lo più assai semplici, la cui maggiore rilevanza sta in molti casi nel fatto di costituire la razionalizzazione di determinate prassi o la riconduzione ad unità di svariati comportamenti”⁸³.

Esse rispondono, tuttavia, anche all’esigenza di adattare la legislazione al meccanismo di ricerca automatica dei testi, in forza dell’allora nuovo “rapporto di interazione” tra legislatore e tecnologie informatiche, in vista di un complessivo miglioramento del “tasso di democraticità complessiva dell’ordinamento”⁸⁴.

A scanso di equivoci (e a testimonianza del carattere ancora embrionale degli interventi in materia di *drafting*), la Relazione esplicativa precisa come la raccolta di suggerimenti, “lungi dal costituire una sorta di camicia di forza per il legislatore”, abbia “l’unico scopo di contribuire ad una maggiore chiarezza dell’ordinamento: non è, cioè, in discussione il carattere indubitabilmente politico, e non solo tecnico, delle leggi”⁸⁵. E il termine “chiarezza” risulta, infatti, la parola chiave di

⁸⁰ Cfr. R. MORETTI, *Il coordinamento parlamentare dei testi legislativi*, cit., 240.

⁸¹ Secondo A. CUSMANO, *Tecnica legislativa: esperienze nazionali e regionali*, in *Le Regioni*, 1985, 263, le ragioni di tale sollecitudine a livello regionale sono riconducibili alla “sperimentazione delle difficoltà applicative e dei risultati spesso deludenti che hanno avuto le leggi regionali emanate nei primi anni” e “sono da ricercarsi nel tipo di legislazione regionale che molto più di quella statale si configura come legge progetto, i cui risultati sono quindi più direttamente verificabili”.

⁸² Per un commento più approfondito all’iniziativa della Regione Toscana, cfr. G. MARZIALE, *I «Suggerimenti per la redazione dei testi normativi» della Regione Toscana: un esempio da imitare*, in *Foro it.*, 1985, V, 265 e A. CUSMANO, *Tecnica legislativa: esperienze nazionali e regionali*, cit., 256 ss.

⁸³ Cfr. il punto 1 della Relazione esplicativa, pubblicata in *Le Regioni*, 1985, 319.

⁸⁴ Cfr. il punto 1 della Relazione esplicativa citato.

⁸⁵ Cfr. il punto 1 della Relazione esplicativa, cit., 320. In ogni caso, va segnalato come, seppur a livello ancora embrionale, le direttive principali di *drafting* formale, già riscontrate nei primi interventi a livello statale, siano tutte presenti. Per citare le più importanti: semplicità di stile, evitando espedienti contrari alla chiarezza (come le *Dott.*¹⁰ in *Metodi e tecniche di formazione e di valutazione delle leggi*

tutta la Relazione, ricorrendo innumerevoli volte nel testo (a dispetto, forse, dei fini perseguiti da quest'ultimo!).

Se la Toscana è unanimemente considerata la Regione “pioniera” in materia di *drafting*, vanno tuttavia segnalate le esperienze antecedenti di altre realtà territoriali, di tono minore, ma non per importanza, nel porre le basi di uno studio compiuto della tecnica legislativa a livello regionale, realizzato appunto in Toscana.

Si tratta, innanzitutto, del primo esperimento di analisi dell'*iter* legislativo regionale della Lombardia, grazie all'utilizzo delle tecnologie informatiche, ai fini della modellazione e dell'automazione delle procedure legislative.

All'esperienza lombarda è seguita, sulla stessa linea, quella della Regione Piemonte⁸⁶, che ha compiuto un passo ulteriore rispetto all'informatizzazione delle procedure, studiando anche tecniche per una corretta formulazione linguistica delle norme, a cui l'aspetto procedurale di una legge è strettamente legato da un vincolo di complementarietà, perché “solo chi ha ben chiara la procedura da seguire riuscirà a formularla in articoli privi di lacune e con terminologia rigorosa”⁸⁷. Dall'unione di questi due aspetti, emerge la cd. “architettura del testo legislativo” e quindi la sistematica della legge e non soltanto le singole disposizioni fini a se stesse, per quanto correttamente formulate⁸⁸.

A completamento del panorama regionale, in una prospettiva nuovamente evolutiva rispetto alle due esperienze precedenti, va ancora segnalata la ricerca dell'Istituto di scienze amministrative e sociali (ISAS) di Palermo⁸⁹, che ha aggiunto un gradino ulteriore ai risultati, a cui era pervenuta la Regione Piemonte, compiendo il primo tentativo di creazione di un sistema di vera e propria analisi di fattibilità della legge.

Ci si allontana, quindi, sempre di più dalle mere questioni di redazione tecnica delle norme, per ampliare lo sguardo all'analisi dei loro obiettivi, nonché ai mezzi più idonei per realizzarli, copertura finanziaria e presenza delle adeguate strutture in particolare.

Legate all'esperienza siciliana saranno anche le evoluzioni immediatamente successive della codificazione delle prime regole di *drafting*. È proprio a Palermo che si terrà, infatti, il Convegno del 27-29 aprile 1989⁹⁰, dove si decide di addivenire alla redazione di un testo unificato delle regole di tecnica legislativa per tutti gli organi produttori di norme, nazionali e regionali.

Il gruppo di lavoro viene insediato presso l'Osservatorio legislativo interregionale, già sede del confronto interistituzionale sul tema, e guidato dal prof. G. U. Rescigno, che perviene, nel 1991, alla pubblicazione del testo *Regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi*⁹¹, immediatamente adottato a livello regionale: non così a livello statale, dove viene mantenuto fermo il testo delle Circolari del 1986.

abbreviazioni), numerazione dei commi degli articoli; previsione delle sanzioni nello stesso articolo che pone il divieto; indicazioni per evitare confusione, nell'ambito della tecnica dei riferimenti, il rinvio in particolare.

⁸⁶ Cfr. in proposito LOSANO, *Proposte per innovare la tecnica legislativa*, Relazione presentata all'ufficio di presidenza della Regione Piemonte il 21 dicembre 1982.

⁸⁷ Cfr. ancora LOSANO, *Proposte per innovare la tecnica legislativa*, cit., come citato da A. CUSMANO, *Tecnica legislativa: esperienze nazionali e regionali*, cit., 264.

⁸⁸ Anche l'esperienza piemontese è stata poi trasferita in un testo scritto, per consentire al legislatore un più agevole controllo formale del testo legislativo. Si tratta di LOSANO, *Vademecum del buon legislatore*, aprile 1984, dattiloscritto.

⁸⁹ *Politica e regole: contenuti e limiti dell'analisi di fattibilità delle leggi*, in *Quaderno ISAS*, n. 1/1984.

⁹⁰ I cui atti verranno pubblicati dalla Regione Sicilia con il titolo *Fonti, tecniche legislative, fattibilità, implementazione delle leggi e sistemi informativi*, 1990.

⁹¹ Il testo, più conosciuto come “Manuale Rescigno” è stato poi modificato e riedito nel 2002, in quella che è la sua attuale versione ufficiale. Tali modifiche si sono rivelate opportune per l'evoluzione della materia, nonché per l'esperienza maturata e le soluzioni date ai problemi interpretativi sorti nell'applicazione delle regole di *drafting*, oltre all'impulso in tal senso ricevuto dall'elaborazione delle nuove direttive statali approvate nella primavera del 2001. Per il commento al Manuale e l'esame dettagliato della sua struttura, cfr. il *Libro III, Sez. II*, a cura di R. GRAZZI e E. MOSTACCI.

Dott.¹⁰ in *Metodi e tecniche di formazione e di valutazione delle leggi*

Pur avendo, in questa sede, limitato all'essenziale l'analisi delle origini del *drafting* regionale, si riesce comunque ad averne un quadro abbastanza chiaro, emergendo un'evoluzione del fenomeno su tre livelli, a cui corrispondono tre dei più importanti "pilastri" della tecnica legislativa: le regole di redazione tecnica, le tecniche di analisi della legge nel suo complesso, lo studio di fattibilità.

Tale processo evolutivo confluisce nel documento redatto dalla Regione Toscana, che ha indubbiamente elaborato l'esperienza più completa in materia e che ha avuto il merito di passare per prima dalla teoria alla pratica, rendendo immediatamente operativi i "Suggerimenti", ad opera della Giunta regionale, in forma di "direttiva" vincolante.

1.21. La qualità della regolamentazione negli anni Novanta: gli interventi a livello statale e l'istituzione del Comitato per la legislazione. - Come già si accennava sopra, a livello statale le indicazioni della Commissione Barettoni - Arleri hanno sortito minore effetto, non determinando una risposta immediata degli organi istituzionali.

Tuttavia, pur se la consapevolezza del problema della legislazione si è manifestata con un certo ritardo rispetto agli altri Paesi europei, ha poi "determinato una reazione proporzionata alla maggiore centralità e gravità del problema, coinvolgendo in egual misura la maggioranza e l'opposizione"⁹². In particolare, "le politiche poste in atto per fare fronte a queste domande hanno agito su tre versanti:

- a) riforma delle procedure parlamentari con riferimento al rapporto Parlamento-Governo nel processo legislativo,
- b) organizzazione delle politiche legislative del Governo;
- c) semplificazione normativa"⁹³.

Ad ogni buon conto, solo nel 1986, a seguito dell'opera di codificazione inaugurata dagli uffici della Camera dei deputati, i Presidenti di Camera e Senato e il Presidente del Consiglio dei Ministri giungono a concordare un testo unificato di regole scritte per la redazione dei testi legislativi, pubblicato in allegato a tre distinte circolari, con il titolo "*Formulazione tecnica dei testi legislativi*", il primo a livello nazionale, contenente le principali regole di *drafting* formale, volte quindi a migliorare qualità redazionale e il coordinamento interno dei testi legislativi sottoposti all'esame parlamentare, al fine di fronteggiare la già incipiente crisi di redazione della legge.

Pur rivelandosi tale misura un passaggio imprescindibile, anche a fronte del ritardo con cui è intervenuta, si è rivelata subito insufficiente a rappresentare una fattiva soluzione al problema, in mancanza di misure ulteriori che incidessero sul tessuto istituzionale, ridefinendo soprattutto i rapporti tra Governo e Parlamento, in fatto di produzione legislativa, ed introducendo procedimenti, che, affiancati alle regole di redazione delle leggi, contribuissero al miglioramento della qualità della normazione.

Oltre a quanto già precisato sopra, il dato positivo, che però le Circolari del 1986 permettono di riscontrare e che sarà un elemento fondamentale per l'evoluzione successiva, è l'operare congiunto dei vertici istituzionali dei due poteri legislativo ed esecutivo, il cui coordinamento è indispensabile, per la fortuna degli strumenti di miglioramento della qualità legislativa.

Si pongono, insomma, le basi per pervenire finalmente alle regole di *drafting* sostanziale, che saranno oggetto di attenzione nel corso degli anni Novanta, attraverso quelle che possono a buon diritto definirsi tre tappe fondamentali.

Innanzitutto, la svolta chiave nel senso che si diceva poc'anzi si ha con le Circolari dei Presidenti delle Camere – di analogo contenuto – del 10 gennaio 1997, aventi ad oggetto l'istruttoria legislativa nelle Commissioni permanenti, adottate in attuazione della Raccomandazione del Consiglio dell'OCSE del marzo 1995, che suggerisce l'applicazione di una *checklist* al fine di operare una verifica d'impatto sugli interventi normativi in corso di approvazione.

⁹² Cfr. Camera dei Deputati, Osservatorio sulla legislazione, *Rapporto 1998 sullo stato della legislazione*, reperibile all'indirizzo <http://www.camera.it/docesta/9383/9387/14549/documentotesto.asp>

⁹³ Cfr. Camera dei Deputati, Osservatorio sulla legislazione, *Rapporto 1998 sullo stato della legislazione*, reperibile all'indirizzo <http://www.camera.it/docesta/9383/9387/14549/documentotesto.asp>

Immediatamente, emerge quel profilo di coordinamento tra poteri, essendo la Raccomandazione OCSE diretta ai Governi, ma opportunamente recepita in seno alle Camere del Parlamento.

Quanto al contenuto, le Circolari del '97 abbracciano un orizzonte piuttosto ampio, incidendo in profondità sul procedimento di istruttoria in Commissione, ma (ed è ciò che rileva in questa sede) viene per la prima volta prestata attenzione ai profili di *drafting* sostanziale, che possono così sintetizzarsi:

- valutazione della necessità di intervento legislativo rispetto al ricorso ad altre fonti più flessibili;
- nuova concezione del ruolo della legge, chiamata a trasformarsi da strumento di disciplina di dettaglio a strumento di definizione di obiettivi e principi da sviluppare ad opera delle altre autonomie normative presenti nella Repubblica;
- individuazione degli obiettivi dell'intervento normativo e giudizio sulla congruità dei mezzi per conseguirli;
- valutazione dei costi-benefici attesi per i cittadini, la pubblica amministrazione e le imprese;
- valutazione della congruità dei termini stabiliti dalla normativa in esame e dei tempi previsti per la sua attuazione⁹⁴.

Gli elementi di *drafting* sostanziale vengono così trasferiti nel cuore del procedimento di formazione della legge, aggiungendo ad essi l'invito al dialogo con i soggetti esterni, *in primis* il Governo, nonché con tutti gli altri soggetti costituzionalmente rilevanti, con le altre Commissioni e con tutti gli organi deputati alle indagini conoscitive, coinvolgendo anche rappresentanti degli interessi incisi dalla normativa in esame: una forma, quindi, di vera e propria "partecipazione al procedimento", che fa registrare una significativa apertura delle Camere alle istanze della società, e in particolare alle esigenze dei destinatari del prodotto legislativo.

Il secondo momento fondamentale della "storia" del *drafting* dello scorso decennio è rappresentato dalle modifiche al regolamento della Camera dei deputati, operate con deliberazione del 24 settembre 1997 ed entrate in vigore nel 1998, successivamente integrate dalle modificazioni del 20 luglio 1999. Esse si presentano come il seguito ideale alle indicazioni contenute nelle Circolari del 1997, contenendo infatti una parte significativa dedicata all'attività istruttoria, con la riforma, in particolare, degli artt. 16 *bis*, 79 e 96 *bis*.

Senza potere scendere qui nei dettagli della riforma⁹⁵, ciò che è indispensabile segnalare è la nascita di un nuovo organo parlamentare, istituito nel '97 e rafforzato con le modifiche del '99 e destinato a rivestire un ruolo chiave per il *drafting* parlamentare: il Comitato per la legislazione.

Organo del tutto "nuovo" e peculiare, sia per la composizione (paritaria tra maggioranza e opposizione e non proporzionale fra gruppi) sia per le funzioni ad esso attribuite, esso si occupa esclusivamente di qualità della legislazione, con una specifica attenzione ai profili redazionali del testo ed alla valutazione della coerenza ordinamentale, essendo inoltre richiesto il suo parere obbligatorio su tutti i progetti di legge contenenti norme di delegazione legislativa o disposizioni volte a trasferire materie disciplinate con legge alla potestà regolamentare del Governo o di altri soggetti.

Esso incarna "una responsabilità che fa capo al Parlamento come istituzione, in relazione ad interessi generali e permanenti della comunità nazionale, e che va perciò sovra ordinata alla ordinaria dialettica politica.

La funzione del Comitato si riferisce alla legislazione nel suo complesso e alla qualità intesa soprattutto come servizio al cittadino, vale a dire l'esigenza di assicurare la fruibilità, la conoscibilità e la comprensibilità delle leggi: in sintesi, il buon funzionamento della legislazione a vantaggio dei principali destinatari.

L'obiettivo principale del Comitato è quello di promuovere le politiche volte a garantire il buon funzionamento della legislazione e dunque, in tempi di complessità crescente, di generare una

⁹⁴ Cfr. la presentazione al *Libro II, Sez. I*, a cura di P. ZUDDAS.

⁹⁵ In proposito, cfr. il *Libro II, Sez. I*, a cura di P. ZUDDAS e G. PICCIRILLI
Dott.¹⁰ in *Metodi e tecniche di formazione e di valutazione delle leggi*

costante tensione verso la necessità di curare il suo continuo riordino e verso la massima possibile semplificazione anche attraverso il singolo progetto di legge⁹⁶.

Culminando, quindi, con l'istituzione di questo organo "strategico" per l'istruttoria legislativa, negli anni Novanta la nuova disciplina regolamentare della Camera chiude il cerchio aperto con le precedenti circolari del 1986 e del 1997, recependo pressoché integralmente tutte le indicazioni ivi contenute e sensibilizzando notevolmente il procedimento di formazione della legge sui profili della produzione normativa.

Se tale riforma ha rappresentato certamente il più rilevante elemento di novità nel panorama normativo vigente in tema di *drafting* legislativo, vanno ricordati, per completezza, gli ulteriori interventi in materia, registrati nei mesi e negli anni successivi, ad opera soprattutto dei Presidenti delle assemblee parlamentari e sotto la veste formale di lettere o circolari, che hanno precisato e in parte rivisitato i contenuti delle norme regolamentari o delle Circolari adottate in precedenza⁹⁷.

Si tratta della lettera del 12 febbraio 1998 dei Presidenti delle Camere al Presidente del Consiglio dei Ministri, in cui si è stabilito che, se il Governo inserisce parti nuove o modifica sostanzialmente uno schema di atto da esso presentato, su cui le Camere abbiano espresso un primo parere, si procede all'espressione di un ulteriore parere parlamentare sul nuovo testo. A questa segue, dello stesso tenore, quella del 3 novembre dello stesso anno.

Circa un mese dopo, il 20 marzo 1998, il Ministro per i rapporti col Parlamento emana una Circolare nella quale si offre un'interpretazione e si dettano alcune linee guida per l'attuazione delle riforme del regolamento della Camera, richiamando i principali adempimenti del Governo in vista della programmazione dei lavori parlamentari. Va inoltre ricordato che già il 3 ottobre 1997 era stata adottata una Circolare del Presidente del Consiglio, volta a rafforzare la posizione e il ruolo del Governo nel corso della discussione parlamentare.

Del 15 aprile successivo è la Circolare in cui il Presidente del Consiglio dei Ministri precisa ulteriormente gli adempimenti spettanti al Governo, a seguito dell'entrata in vigore della novella al regolamento della Camera in materia di istruttoria legislativa.

Si ricorda poi la legge n. 50 del 1999, che permette alle Commissioni di chiedere al Governo l'analisi di impatto della regolamentazione, con una procedura che potrebbe rappresentare la nuova frontiera dello sviluppo degli strumenti al servizio della qualità della normazione.

I due interventi più recenti sono quello consistente in un'opera di "riassestamento" e completamento, attraverso le Circolari dei Presidenti delle Camere - adottate il 20 aprile 2001 congiuntamente al Presidente del Consiglio dei Ministri - contenenti regole e raccomandazioni per la formulazione tecnica dei testi legislativi, mentre il secondo è invece costituito da una Circolare del Presidente della Camera del settembre dello stesso anno – nota come "direttiva euro" - che detta criteri per la redazione dei testi normativi in vista della fine della fase transitoria dell'unione monetaria e della cessazione del corso legale della lira.

Infine, contestualmente all'istituzione del Comitato per la legislazione, l'Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati, ha inaugurato nel 1998, a fronte dell'eccessiva complessità della legislazione, la prassi di elaborare con cadenza annuale un Rapporto sullo Stato della legislazione, che dia conto dell'attività legislativa del periodo preso in esame o comunque delle tendenze della legislatura in corso. Tali documenti rivestono un ruolo di indubbia utilità, consentendo di monitorare periodicamente, a cadenze definite, l'attività legislativa statale e regionale e di poter quindi rilevare l'evoluzione ed i mutamenti degli equilibri interistituzionali e dei rapporti tra i vari centri di produzione normativa.

⁹⁶ Cfr. Camera dei Deputati, Osservatorio sulla legislazione, *Rapporto 2003 sullo stato della legislazione*, reperibile all'indirizzo <http://www.camera.it/docesta/9383/9387/14549/documentotesto.asp>

⁹⁷ Per il commento dettagliato degli atti, si veda ancora il *Libro II, Sez. I*, §
Dott.¹⁰ in *Metodi e tecniche di formazione e di valutazione delle leggi*

1.22. Il ruolo del Governo e la riforma delle autonomie territoriali. - Proprio il periodo successivo alle riforme degli ultimi anni Novanta risulta caratterizzato dalla mutazione del quadro di distribuzione del potere normativo⁹⁸.

In particolare, si assiste ad un consistente aumento dei poteri del Governo⁹⁹, a discapito del Parlamento, da sempre caratterizzato da una iniziativa legislativa quantitativamente rilevante ma modesta sotto il profilo della conseguente concreta produzione di leggi. Inoltre, se da un lato il Governo assume notevoli poteri come legislatore “autonomo”, dall’altro esercita un’influenza notevole sul procedimento legislativo parlamentare stesso, assumendo un ruolo determinante nelle sue varie fasi¹⁰⁰.

Le misure, di cui si è già detto, al fine di permettere l’attuazione pratica delle regole di *drafting* formale e sostanziale, hanno determinato, infatti, nella maggior parte dei casi, un trasferimento dei poteri legislativi al Governo, soprattutto attraverso un uso massiccio dei meccanismi della delegificazione e della delegazione legislativa, nonché dei decreti legge (almeno fino alla sentenza n. 360/1996 della Corte costituzionale, a seguito della quale si è registrata una diminuzione e, contestualmente, un più oculato uso della decretazione d’urgenza¹⁰¹), generando il parallelo fenomeno negativo della cosiddetta “frammentazione dei centri di produzione normativa”, già partito con la Legge n. 400/1988.

È il Parlamento stesso, nel suo primo Rapporto sullo stato della legislazione, a rilevare come “sotto il profilo della qualità dell’intervento normativo, [...] la legislazione intersettoriale [intesa come legislazione che si informa ad alcuni grandi obiettivi strategici che interessano gli interventi nei diversi settori] comincia ad acquisire un ruolo sempre più rilevante nel determinare gli indirizzi generali della legislazione, mentre parallelamente la restante legislazione viene quasi integralmente assorbita dai decreti legge, salvo quella con finalità istituzionali”¹⁰².

E proprio la legislazione intersettoriale di cui si è appena detto resta ad appannaggio pressoché esclusivo del Governo, essendo tali interventi realizzati soprattutto attraverso la tecnica della delega legislativa fino al punto che essa “ha così rappresentato una componente della complessiva produzione legislativa che può essere paragonata per volume a quella della legislazione ordinaria di carattere non vincolato”¹⁰³.

Certo, rimangono vive ancora tutte le forme di legislazione tradizionale, ma nel complesso non può che constatarsi la tendenza alla promozione di queste nuove forme di legislazione intersettoriale e complessa, in cui “la legislazione parlamentare – nell’ambito della sua competenza - svolge una

⁹⁸ Secondo R. PAGANO, *Introduzione alla legistica. L’arte di preparare le leggi*, Milano, 2004, 193 ss, i fattori determinanti di questo mutamento sono stati il potenziamento del ruolo del Governo, unito al peso assunto dal diritto comunitario, nonché dalla creazione delle Autorità amministrative indipendenti e dalla riforma del Titolo V.

⁹⁹ Si inaugura peraltro una stagione che, come dimostrano gli ultimi Rapporti annuali, all’indirizzo <http://www.camera.it/docesta/9383/9387/14549/documentotesto.asp>, sullo stato della legislazione, continua tuttora, risultando sempre confermata la tendenza ad un aumento degli atti normativi di provenienza governativa, di rango secondario in particolare, conseguentemente al ricorso sempre più massiccio ai meccanismi di delegificazione e di semplificazione.

¹⁰⁰ Come si afferma nel *Rapporto 2003 sullo stato della legislazione*, all’indirizzo <http://www.camera.it/docesta/9383/9387/14549/documentotesto.asp>, all’accentuarsi dell’iniziativa legislativa del Governo corrisponde la “diminuzione dei casi in cui l’iniziativa parlamentare concorre con quella del Governo [...] Il Parlamento legifera meno, ma le leggi approvate hanno sempre più la funzione di organizzare e indirizzare l’esercizio di altri poteri normativi nelle forme della legislazione complessa”.

¹⁰¹ Cfr. Camera dei Deputati, Osservatorio sulla legislazione, *Rapporto 1998 sullo stato della legislazione*, reperibile all’indirizzo <http://www.camera.it/docesta/9383/9387/14549/documentotesto.asp>

¹⁰² Cfr. Camera dei Deputati, Osservatorio sulla legislazione, *Rapporto 1998 sullo stato della legislazione*, reperibile all’indirizzo <http://www.camera.it/docesta/9383/9387/14549/documentotesto.asp>

¹⁰³ Sui problemi causati dall’utilizzo della delegazione legislativa, in senso diverso rispetto al passato, e sulle problematiche legate alla legislazione intersettoriale, cfr. Camera dei Deputati, Osservatorio sulla legislazione, *Rapporto 1998 sullo stato della legislazione*, reperibile all’indirizzo <http://www.camera.it/docesta/9383/9387/14549/documentotesto.asp>

funzione di organizzazione, legittimazione e garanzia di processi decisionali in gran parte esterni, nel contempo predisponendo apposite procedure che consentano ad organi parlamentari di controllare o condizionare le fasi successive che si svolgono fuori dalle Camere”¹⁰⁴. Il potere normativo viene, quindi, prevalentemente esercitato seguendo lo schema della legge di organizzazione del Parlamento seguita dall’intervento governativo, configurando un nuovo tipo di delega legislativa, di natura programmatica¹⁰⁵.

In questo nuovo contesto, in cui assumerà poi valore determinante la Riforma del Titolo V della Costituzione, a causa della “rivoluzione” operata sulle competenze legislative statali e regionali, nasce anche una concezione diversa delle problematiche di *drafting* legislativo.

Come si legge ancora nel Rapporto sullo stato della legislazione del 1998, “in questo quadro si supera una precedente impostazione che ha concepito il problema in termini di tecnica della legislazione (redazione, cognizione, semplificazione delle norme o «*drafting*») e di strumentazione accessoria al processo decisionale. Il problema di rendere funzionanti e sostenibili per i cittadini sistemi normativi già molto estesi e in continua crescita diviene una finalità politica.

Tale politica assume uno spiccato carattere istituzionale:

- in quanto attiene al funzionamento delle istituzioni e richiede perciò in primo luogo modificazioni nel funzionamento delle istituzioni e nelle regole del processo decisionale;
- in quanto coinvolge interessi generali e permanenti del paese, che superano le maggioranze contingenti e richiedono politiche largamente condivise;
- in quanto è necessariamente una politica generale che riguarda tutti i settori e correla tutte le decisioni normative di diverso rango e portata;
- in quanto coinvolge organi in posizioni di indipendenza tra loro (nazionali e sovranazionali, autonomie territoriali, autorità indipendenti).

Le modifiche recenti del regolamento della Camera dei deputati assumono interamente e coerentemente questa nuova impostazione come base per la riorganizzazione del processo legislativo in Parlamento. Contemporaneamente alla loro entrata in vigore, è stato necessario predisporre nuove forme di documentazione corrispondenti alla esigenza di una conoscenza generale e costantemente aggiornata dello stato della legislazione nel nostro paese”.

Anche il linguaggio normativo acquista nuove caratteristiche, dato che le norme più tipiche svolgono prevalentemente compiti di cerniera e di collegamento tra diversi piani di intervento, o comunque tra organi ed enti diversi¹⁰⁶.

Contestualmente al nuovo ruolo assunto dal Governo ed in corrispondenza di questo già mutato quadro di distribuzione e di “gestione” del potere normativo, si colloca la Riforma del Titolo V della Costituzione, con le Leggi costituzionali nn. 1/1999 e 3/2001, con le quali si completa quello stravolgimento dei centri di potere legislativo, partito in precedenza. Il tutto in piena continuità con l’accresciuto ruolo normativo dell’esecutivo, proprio ad opera del quale la riforma si realizza, attraverso il complesso sistema di deleghe legislative, inaugurato dalla Legge n. 59/1997 (cd. Bassanini 1).

¹⁰⁴ Cfr. Camera dei Deputati, Osservatorio sulla legislazione, *Rapporto 2002 sullo stato della legislazione*, reperibile all’indirizzo <http://www.camera.it/docesta/9383/9387/14549/documentotesto.asp>

¹⁰⁵ Ruolo fondamentale di coordinamento per la gestione di tale accresciuto potere normativo è rivestito dal Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi (DAGL), istituito presso la presidenza del Consiglio dei Ministri, così denominato dal D.Lgs. n. 303/1999, che ha posto rimedio alla situazione precedente che vedeva, nel compito assunto attualmente dal Dagl sia l’ufficio legislativo del Ministero della Giustizia sia l’Ufficio centrale per il coordinamento delle iniziative legislative e dell’attività normativa del Governo, istituito dalla Legge n. 400/1988.

Tale ufficio è ora disciplinato dal D.P.C.M. del 23 luglio 2002, che gli ha attribuito funzioni rilevanti in materia di coordinamento normativo, con particolare riguardo all’istruttoria dell’iniziativa legislativa e regolamentare governativa, alla sussistenza dei presupposti per la decretazione d’urgenza, all’analisi d’impatto della regolamentazione (AIR).

¹⁰⁶ Cfr. Camera dei Deputati, Osservatorio sulla legislazione, *Rapporto 2002 sullo stato della legislazione*, reperibile all’indirizzo <http://www.camera.it/docesta/9383/9387/14549/documentotesto.asp>

Dott.¹⁰ in *Metodi e tecniche di formazione e di valutazione delle leggi*

Infatti, “l’entrata in vigore del nuovo Titolo V della Costituzione e le nuove iniziative di riforma costituzionale consolidano le tendenze alla moltiplicazione, differenziazione e articolazione su molti piani dei processi normativi.

In questo quadro si impone la necessità del raccordo fra le istituzioni appartenenti ai diversi livelli territoriali per il governo della legislazione”¹⁰⁷.

A fronte dell’importanza delle problematiche legate al riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni, anche l’Osservatorio legislativo della Camera dei deputati concentra l’analisi effettuata con il Rapporto annuale su questo punto, cercando di “fornire una chiave di lettura del rapporto tra la legislazione statale e la legislazione regionale”¹⁰⁸, almeno in relazione ad alcuni settori particolari e/o sensibili dell’ordinamento. In particolare, “ci si propone di rendere meno «opaca» la legislazione regionale, analizzando per alcuni settori chiave il ruolo effettivamente svolto dallo strumento «legge regionale» in contesti decisionali complessi che hanno interessato lo Stato e le regioni”, tracciando quella che viene definita “una sintetica «geografia dei poteri» che intersecano le competenze dello Stato, delle Regioni, delle autonomie locali e di altre autorità (dalla Unione europea alle autorità amministrative), per tentare di misurare il peso che l’intervento legislativo regionale possiede rispetto ad altri strumenti e sedi (atti della giunta, atti negoziato tra stato e regioni, atti di pianificazione adottati dai consigli ecc.)”¹⁰⁹.

Ancora una volta dunque, nell’analisi delle problematiche connesse alla tecnica legislativa emerge con prepotenza, pur se per motivi e in contesti completamente diversi, il ruolo delle Regioni, siano esse l’organo produttore degli atti normativi o l’oggetto-obiettivo della produzione normativa statale.

In relazione a questo secondo aspetto, già si è detto come ne abbia risentito la legislazione statale, nella quale è risultato determinante il ruolo assunto dal Governo, quale attuatore delle deleghe legislative per la riforma delle autonomie territoriali.

In ordine, invece, al ruolo delle Regioni, in quanto *drafters* nell’ambito delle loro competenze, il massimo rilievo è stato assunto dall’opera di revisione degli Statuti ordinari, a seguito della nuova veste dell’autonomia statutaria dopo la Riforma del Titolo V, ferma restando la produzione normativa legislativa e regolamentare, anch’essa interessata da rilevanti novità.

Dovendo, per ovvi motivi, tralasciare, in questa sede, l’esame delle problematiche di ordine prettamente costituzionale e delle relative soluzioni, legate alla Riforma delle autonomie e, peraltro, ben note, ci si limiterà a guardare al nuovo Titolo V attraverso la lente della tecnica legislativa, cercando di evidenziare come essa (che avevamo lasciato all’elaborazione del Manuale Rescigno) si sia evoluta e se e come abbia fatto il suo ingresso nelle nuove fonti normative regionali.

Una prima risposta affermativa può darsi in ordine all’ingresso delle regole di *drafting* nelle riformate fonti regionali: infatti, anche a fronte della costante attenzione ai problemi di tecnica legislativa appena ricordata, le Regioni che si sono apprestate a modificare il proprio Statuto hanno ritenuto opportuno inserire disposizioni dirette ad assicurare un corretto sviluppo della normazione regionale e, in ultimo, la certezza del diritto, conferendo rilievo sia alle regole di *drafting* formale, sia alla semplificazione e al consolidamento: infatti, dei nove statuti in vigore, ben cinque contengono disposizioni relativi alla formazione di testi unici regionali.

Quanto alla natura di tali disposizioni, si tratta di norme di rinvio al Regolamento del Consiglio Regionale (Lazio e Puglia), alla legge regionale (Umbria) o di un rinvio misto ad entrambi (Emilia Romagna e Toscana)¹¹⁰ e la cosa che stupisce e che il rinvio non sia stato invece operato alle disposizioni del Manuale Rescigno, sia per il fatto che le sue regole sono da tempo codificate e

¹⁰⁷ Cfr. Camera dei Deputati, Osservatorio sulla legislazione, *Rapporto 2001 sullo stato della legislazione*, reperibile all’indirizzo <http://www.camera.it/docesta/9383/9387/14549/documentotesto.asp>

¹⁰⁸ Cfr. Camera dei Deputati, Osservatorio sulla legislazione, *Rapporto 2000 sullo stato della legislazione*, reperibile all’indirizzo <http://www.camera.it/docesta/9383/9387/14549/documentotesto.asp>

¹⁰⁹ Cfr. Camera dei Deputati, Osservatorio sulla legislazione, *Rapporto 2000 sullo stato della legislazione*, reperibile all’indirizzo <http://www.camera.it/docesta/9383/9387/14549/documentotesto.asp>

¹¹⁰ Più approfonditamente sul punto, si veda il *Libro III, Sez. I, § 3.1a*, a cura di I. SALZA, E. VIVALDI e R. GRAZZI *Dott.^{to} in Metodi e tecniche di formazione e di valutazione delle leggi*

condivise sia perché, in tal modo, esse avrebbero raggiunto una maggiore efficacia e legittimazione. La motivazione più plausibile della scelta è probabilmente legata al fatto di non volere irrigidire il panorama delle regole di *drafting*, soprattutto a fronte del mutato contesto istituzionale e legislativo, per lasciare spazio a nuove forme di accordo e compromesso tra i centri di produzione normativa¹¹¹.

Inoltre, numerose Regioni hanno introdotto nei loro nuovi Statuti disposizioni relative alle funzioni di controllo ed alla valutazione legislativa, temi innovativi e tecnici, che testimoniano il percorso evolutivo intenso delle regole di *drafting* a livello regionale¹¹².

“Un primo aspetto di tale processo è quello relativo all’affermarsi dell’analisi di fattibilità legislativa (*ex ante*, ossia antecedente l’entrata in vigore della legge o *ex post*, cioè ad essa posteriore). Con riferimento all’analisi preventiva di fattibilità (o *ex ante*), si è progressivamente diffusa la consapevolezza che l’istruttoria legislativa non debba e non possa limitarsi agli aspetti tecnico-giuridici, ma debba anche prendere in considerazione la compatibilità degli adempimenti previsti dalla legge con le risorse disponibili (anche ma non solo finanziarie: si pensi ai problemi posti dalla c.d. *copertura amministrativa*) e valutare preventivamente quali saranno i presumibili effetti della legge (impatto). Rispetto alla fase successiva all’approvazione della legge, si è poi compresa l’opportunità di valutare come sia stata ad essa data attuazione dagli organi preposti (c.d. *analisi dell’attuazione*) ed anche quali siano stati gli effetti della normativa e se tali effetti corrispondano o meno con quelli originariamente previsti dal legislatore (c.d. *valutazione degli effetti*); nel primo caso l’attenzione è posta sul processo di attuazione, nel secondo sui risultati. A tali esigenze conoscitive intende rispondere l’analisi di fattibilità *ex post*”¹¹³.

Vanno da ultimo ricordate le disposizioni regionali in materia di AIR (atti amministrativi per la Toscana, leggi regionali per Basilicata e Lombardia), nonché di semplificazione e testi unici¹¹⁴.

1.23. L’europizzazione e l’informatizzazione: influenze sulla tecnica legislativa. - A completamento di queste note storiche al *drafting* nell’ordinamento italiano, non possono certo tralasciarsi due settori apparentemente indipendenti, ma accomunati dalla caratteristica della “trasversalità” rispetto all’esaminato processo evolutivo: l’integrazione comunitaria e l’informatizzazione.

Parlando di *drafting* comunitario, emerge come sempre, e si potrebbe dire “per contrasto”, anche l’ordinamento internazionale, in cui non sono mancati interventi in materia di *drafting*, proprio perché, ancor più che in ambito nazionale, le “buone norme” sono indispensabile per comunicare e per negoziare¹¹⁵.

Per quanto riguarda, invece l’orizzonte comunitario, esso rileva sotto un duplice profilo: quello delle regole di *drafting* interne all’ordinamento comunitario stesso, ai fini della redazione e della manutenzione del diritto comunitario, e quello dell’influenza sull’ordinamento nazionale, a seguito dell’ingresso nello stesso, diretto o per recepimento, delle norme comunitarie.

Per quanto attiene al primo profilo, non riguardando direttamente le presenti considerazioni, concentrate sulla storia interna all’ordinamento italiano, non resta che rinviare alle approfondite considerazioni, svolte nel prosieguo del Codice¹¹⁶.

¹¹¹ Sul punto e per l’esame delle singole disposizioni presenti nei nuovi Statuti regionali, si veda ancora il *Libro III, Sez. I, § 3.1a*, cit.

¹¹² Per fare il punto sulle ultime tendenze e sui problemi della legislazione regionale e dei rapporti Stato-Regioni, cfr. il recentissimo Camera dei Deputati, Osservatorio sulla legislazione, *Rapporto 2007 sullo stato della legislazione*, reperibile all’indirizzo <http://www.camera.it/docesta/9383/9387/14549/documentotesto.asp>

¹¹³ Cfr. *Libro III, Sez. I, § 3.1a*, cit., in cui viene evidenziato anche il ruolo fondamentale assunto in sede di approvazione dei nuovi statuti dal progetto CAPIRE.

¹¹⁴ Cfr. *Libro III, Sez. I, § 3.1b*, a cura di E. MOSTACCI

¹¹⁵ Cfr. il *Libro V*, a cura di L. TRUCCO e A. CIAMMARICONI, dove vengono esaminati i principali interventi degli organismi internazionali sul punto, dalle disposizioni della Carta ONU ai documenti di OCSE e FMI.

¹¹⁶ Cfr. il *Libro IV*, a cura di A. VEDASCHI e L. TRUCCO

Dott.¹⁰ in *Metodi e tecniche di formazione e di valutazione delle leggi*

Qualche parola va invece spesa in ordine all'influenza del diritto comunitario sull'ordinamento nazionale, avendo ancora una volta particolare riguardo al tema della produzione normativa e delle tecniche legislative, notevolmente influenzate soprattutto dal processo di recepimento delle direttive¹¹⁷.

Giova ricordare come la partecipazione del Parlamento al processo di integrazione comunitaria avvenga in due momenti distinti: la cd. "fase ascendente", di formazione del diritto comunitario, e la cd. "fase discendente", di attuazione dello stesso negli ordinamenti nazionali, a cui corrispondono diverse tendenze della legislazione.

Come nota l'Osservatorio sulla legislazione, "sotto il primo profilo, si rileva che, a fronte di una difficoltosa fase di avvio alla partecipazione delle Camere alla formazione della legislazione europea, si è comunque registrata una tendenza, soprattutto a seguito della riforma regolamentare del 1996 (cui si è fatto riferimento in precedenza), all'attivazione degli strumenti (legislativi e regolamentari) che consentono al Parlamento di esprimersi in via preventiva (generalmente con atti consultivi o di indirizzo nei confronti del Governo) sulle proposte di normativa comunitaria"¹¹⁸.

Sotto il profilo dell'attuazione del diritto comunitario, invece, a seguito di una prolungata situazione di inadempienza dello Stato italiano, si è registrato un progressivo aumento del tasso di recepimento, favorito dall'introduzione della legge comunitaria annuale ad opera della legge La Pergola del 1989, ferma restando tuttavia una serie di problemi di non facile soluzione. Innanzitutto, quello del ritardo nell'approvazione delle leggi comunitarie stesse, nonché dell'attuazione delle deleghe in esse contenute; inoltre, si è presentata la questione di meglio definire il contenuto della legge comunitaria, spesso poco chiara sia nel contenuto delle deleghe al Governo, sia nell'enunciazione dei criteri da seguire per il recepimento¹¹⁹.

La situazione così descritta non subisce rilevanti modificazioni negli anni successivi, sia per l'intervento di Riforma del Titolo V, che distrae l'attenzione del legislatore su altri profili, sia per il fatto che, come già si è posto in rilievo, il potere normativo si concentra nelle mani del Governo e anche l'attuazione del diritto comunitario continua a dipendere dall'esercizio da parte di questo del potere delegato dal Parlamento. Al 2001 comunque, registrando pressoché lo *status quo* in ordine al miglioramento della qualità della legislazione, si confida nella "stagione costituente" comunitaria e nelle iniziative adottate in quella sede¹²⁰.

Altro processo che ha incrociato trasversalmente quello di evoluzione della tecnica legislativa è quello di informatizzazione, sia sotto il profilo di migliorare e velocizzare la produzione normativa, sia per quanto riguarda l'aspetto di un più agevole reperimento dei testi legislativi¹²¹.

Si è così sviluppata, fin dai primi interventi in materia di *drafting* degli anni Ottanta, la cd. "legimatica" (crasi tra i termini "legislazione" ed "informatica"), attraverso cui il ragionamento giuridico e il processo normativo si modellano con l'utilizzo di strumenti informatici, logici e linguistici.

¹¹⁷ In particolare, a seguito della sentenza Corte cost. 5 giugno 1984, n. 170, in *Consulta OnLine*, all'indirizzo <http://www.giurcost.org/decisioni>, che ha segnato al "pace" tra la Corte costituzionale e la Corte di Giustizia, in merito all'operatività dei principi del primato e dell'effetto diretto nell'ordinamento italiano, a favore del diritto comunitario.

¹¹⁸ Cfr. Camera dei Deputati, Osservatorio sulla legislazione, *Rapporto 1998 sullo stato della legislazione*, reperibile all'indirizzo <http://www.camera.it/docesta/9383/9387/14549/documentotesto.asp>

¹¹⁹ La situazione descritta è quella al 1998, in corrispondenza del primo *Rapporto sullo stato della legislazione*.

¹²⁰ Cfr. Camera dei Deputati, Osservatorio sulla legislazione, *Rapporto 2001 sullo stato della legislazione*, reperibile all'indirizzo <http://www.camera.it/docesta/9383/9387/14549/documentotesto.asp>. Per fare il punto sullo stato dell'uropeizzazione, si veda anche il *Rapporto 2006*, espressamente dedicato a questo profilo, attraverso l'esame di alcuni settori campione, sempre reperibile all'indirizzo <http://www.camera.it/docesta/9383/9387/14549/documentotesto.asp>.

¹²¹ Per un'analisi dettagliata di entrambi i profili cfr. le presentazioni al *Libro VI*, a cura di E. BASSOLI e M. PIETRANGELO.

Dott.¹⁰ in *Metodi e tecniche di formazione e di valutazione delle leggi*

Il rapporto tra legistica e informatica si è ulteriormente evoluto negli anni Novanta, anche ai fini del riordino della normativa esistente e non solo di produzione di quella nuova, a partire dalla partecipazione di esperti informatici alla redazione del Manuale Rescigno, per poi approdare nelle ultime circolari emanate congiuntamente dai Presidenti delle Camere e dal Presidente del Consiglio dei Ministri.

Ancora l'Osservatorio sulla legislazione si fa testimone di tale fenomeno, rilevando recentemente come anche “dalle sentenze della Corte e dalla produzione legislativa degli ultimi anni consegue quindi una procedimentalizzazione delle attività a valle della legislazione: si tratta di una modalità che si consolida nelle grandi leggi di delega (con l'attenzione prestata ai successivi rapporti interistituzionali e, in particolare, alla fase dei pareri parlamentari) e che poi si trasferisce nella legislazione ripartita. [...] Le dinamiche legislative agiscono in un unico ambito normativo che coinvolge tre distinti livelli territoriali: comunitario, statale, regionale. [...] All'unico ambito normativo devono corrispondere tecniche normative fondate su basi comuni ed una unitaria rappresentazione informatica”¹²².

Sotto l'egida dell'informatica, sembra quasi che tutto il processo evolutivo delle regole di *drafting* e delle reciproche interazioni tra i centri di produzione normativa si ricomponga in un tutto unico e il punto di partenza per la realizzazione di questo obiettivo potrebbe essere quello che è stato definito “un terreno comune allo Stato ed alle Regioni”, consistente “nell'armonizzazione delle regole di *drafting*, anche nell'ottica dell'informatizzazione della legislazione vigente. Nel mettere mano a tale processo di armonizzazione, si potrebbe dedicare specifica attenzione al corredo informativo che deve accompagnare le iniziative dell'esecutivo e le informazioni che l'esecutivo stesso deve fornire in caso di richiesta dell'organo legislativo”¹²³.

¹²² Cfr. Camera dei Deputati, Osservatorio sulla legislazione, *Rapporto 2003 sullo stato della legislazione*, reperibile all'indirizzo <http://www.camera.it/docesta/9383/9387/14549/documentotesto.asp>.

¹²³ Cfr. ancora Camera dei Deputati, Osservatorio sulla legislazione, *Rapporto 2003 sullo stato della legislazione*, reperibile all'indirizzo <http://www.camera.it/docesta/9383/9387/14549/documentotesto.asp>.
Dott.¹⁰ in Metodi e tecniche di formazione e di valutazione delle leggi