

Bellinzona, lunedì 5 maggio 2014

---

1

## Incontro formativo

*« Il valore delle regole di tecnica legislativa  
nel discorso del legislatore.  
Chiarezza, precisione e comunicazione della legge »*

Gemma Pastore

*Definizione, principi e finalità  
della tecnica legislativa*

G. Amato: «*La tecnica legislativa è l'insieme delle regole che servono a scrivere una legge chiara, semplice, capace di inserirsi nell'ordinamento e di sfruttarne allo stesso tempo potenzialità e sinergie, applicabile infine in conformità agli scopi di chi l'ha voluta*».

G.U. Rescigno: «*Le tecniche legislative... hanno come oggetto e scopo la buona redazione del testo, la migliore possibile nelle condizioni date*».

*In senso stretto la legistica è intesa come scienza delle tecniche legislative e del loro uso appropriato, in senso ampio come scienza della progettazione legislativa, inclusiva sia degli aspetti formali che degli aspetti sostanziali*

Tutti gli ordinamenti hanno norme costituzionali vincolanti il legislatore e riguardano essenzialmente i seguenti aspetti:

- l'attribuzione della competenza legislativa e relativi limiti
- il procedimento di esame ed approvazione delle leggi  
(integrato dai regolamenti interni delle assemblee legislative)
- la fissazione di principi o linee direttive della disciplina legislativa di particolari materie

Costituzione italiana: es. articoli da 70 a 82

Costituzione federale della confederazione svizzera: es. Titolo V (cfr. art. 164)

Statuto della Regione Friuli Venezia Giulia: es. articoli da 27 a 32

## Fonti delle regole di tecnica legislativa

---

5

Fonti di diverso livello contribuiscono a stabilire le regole di tecnica legislativa che presidiano la formulazione delle leggi nell'ordinamento.

Il caso dell'Italia:

- Costituzione
- statuti regionali (ST. Toscana Titolo III)
- leggi ordinarie statali (l. 400/1988, l. 212/2000, l. 234/2012)
- leggi regionali (Toscana LR 55/2008)
- accordi (Accordo Conf.unif. 2007, intesa Toscana 1/2011)
- direttive (DPCM 10/9/2008 ATN, 16/1/2013 AIR-reg, DPGR Toscana 171/2009, Direttive di tecnica legislativa (DTL) elaborate dalla CaF)
- circolari (Circolari Camera Senato Governo 2001)

**Il problema è la loro forza cogente e giustiziabilità**

---

**“Regole e raccomandazioni per la formulazione tecnica dei testi legislativi”**, adottate con tre identiche circolari emanate il 20 aprile 2001 dalla Presidenza del Consiglio dei ministri e dalle Presidenze delle due Camere, frutto di un’intesa e collaborazione tra le istituzioni che esercitano il potere esecutivo e quelle che esercitano il potere legislativo;

Terza edizione del 2007 delle **“Regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi”** , elaborate dall'Osservatorio legislativo interregionale

**“Accordo tra Governo, Regioni e Autonomie locali in materia di semplificazione e miglioramento della qualità della regolamentazione”**, siglato 29 marzo 2007, in sede di Conferenza unificata

L'articolo 14, comma 1, dell' Accordo tra Governo, Regioni e Autonomie locali in materia di semplificazione e miglioramento della qualità della regolamentazione sancisce impegno dello Stato, delle Regioni e delle Province autonome:

***"ad unificare i manuali statali e regionali in materia di drafting di testi normativi, prevedendo, altresì, idonei sistemi di monitoraggio degli stessi mediante la creazione di un indice di qualità nonché l'utilizzo di formule standard riferite a fattispecie normative tipiche"***

Il Manuale regionale comprende:

il **Preambolo** recante i Principi per la redazione dei testi normativi

**5 parti composte da 93 paragrafi (257 regole)** e organizzate per livelli concettuali disposti gerarchicamente:

**Linguaggio normativo**

**Scrittura dei testi normativi**

**Struttura dell'atto normativo**

**Riferimenti (o rinvii)**

**Modifiche**

Il Manuale regionale comprende 5 allegati:

**Allegato A - Forme di citazione**

**Allegato B – Formule per modifiche testuali**

**Allegato C - Regole applicabili d'ufficio**

**Esempi e le spiegazioni per l'applicazione delle regole**

**Documento sull'impiego degli strumenti informatici per il controllo della qualità linguistica dei testi normativi**

**Indice analitico**

L'edizione del 2007 è focalizzata sul linguaggio normativo, e su questa base:

- viene valorizzata in generale la portata linguistico- comunicativa delle regole di tecnica legislativa modificando anche paragrafi non rientranti nella parte prima, in particolare alla parte IV relativa ai riferimenti (rinvii)
- sono formulati i principi della progettazione legislativa
- le regole sono completate con gli esempi per la loro applicazione

## Sommario:

- 1) Titolo dell'atto legislativo
  - 2) Aspetti generali dell'atto legislativo
  - 3) Rapporti tra atti normativi
  - 4) Terminologia
  - 5) Numerazione e rubricazione degli articoli
  - 6) Numerazione e rubricazione degli articoli aggiuntivi
  - 7) Partizioni interne degli articoli
  - 8) Partizioni dell'atto legislativo di livello superiore all'articolo
  - 9) Norme recanti "novelle"
  - 10) Numerazione dei commi nelle "novelle"
  - 11) Riferimenti normativi interni
  - 12) Riferimenti normativi esterni
  - 13) Allegati
  - 14) Abbreviazioni e sigle
  - 15) Vigenza dell'atto legislativo ed efficacia di singole disposizioni
-

Il manuale regionale e il manuale statale :

- 1) sono strutturati diversamente
- 2) contengono regole sostanziali in parte diverse
- 3) contengono regole a loro peculiari

L'auspicio e l'impegno formalmente assunto in merito alla loro unificazione appare estremamente impegnativo sia dal punto di vista formale che sostanziale

Perché si parla di tecnica legislativa?

---

13

*La legge come atto linguistico e comunicativo*

*Il diritto è un fenomeno linguistico*

*Il diritto non si serve della lingua, ma è fatto di lingua  
(Cortelazzo)*

## I compiti fondamentali dell'uso giuridico della lingua

15

la creazione di regole di diritto



legislatore

- l'interpretazione  
- l'applicazione



giurisprudenza  
pubblica amministrazione

**L'attività dei giuristi richiede consapevolezza linguistica**

Dalla natura di atto linguistico della legge deriva l'importanza delle regole di scrittura e quindi:

- **interpretazione del diritto:**

superiorità dell'interpretazione letterale, perché la legge viene scritta per essere poi *letta* (art. 12 preleggi)

- **produzione del diritto:**

necessità del pieno controllo degli strumenti linguistici, perché è da questi strumenti che dipende l'intensità dell'effetto normativo

L'uso consapevole del linguaggio migliora la fattura delle leggi

*le tecniche legislative sono tecniche linguistiche*

La formulazione linguistica di ogni legge in sede di applicazione è soggetta a interpretazione

E' il significato normativo della legge a richiedere attuazione e non la sua formula linguistica e il significato di determina con l'interpretazione.

Un tecnico della normazione

è quindi necessariamente anche un tecnico dell'interpretazione

La tecnica di redazione delle leggi è di grande rilievo per la distribuzione del potere tra legislatore e organi dell'applicazione

Una formulazione legislativa equivoca:

- provoca elevata litigiosità tra i destinatari
- conferisce posizioni soggettive scarsamente giustiziabili
- dà fondamento a provvedimenti viziati o comunque impugnabili
- favorisce decisioni facilmente riformabili nei successivi gradi di giudizio
- risulta incomprensibile

*Guastini*

**“Le leggi equivoche sono attentati al vigente sistema delle fonti del diritto e perciò al principio di legalità della giurisdizione e dell’amministrazione”**

*La tecnica di redazione delle leggi incide sulla distribuzione del potere tra legislatore e organi dell’applicazione: una cattiva redazione della legge, provocando incertezza, costituisce delega di poteri normativi agli organi chiamati ad applicarla*

***L’interprete diventa legislatore di seconda istanza.***

Lo studio e le elaborazioni sempre più avanzate di tecniche, strumenti e procedure per la qualità della legge non corrispondono al suo stato attuale, che peggiora nel tempo

***La legge è lo specchio dei poteri che la producono***

*La cattiva qualità della legge non si spiega con l'inosservanza delle regole di drafting: il loro uso infatti è condizionato da elementi strutturali del sistema politico costituzionale e da scelte politiche*

**Nel discorso del legislatore  
quale è il valore delle regole di tecnica legislativa?**

### ***valore politico-istituzionale e giuridico:***

*le regole di tecnica legislativa sono finalizzata a garantire la certezza del diritto, la realizzazione dei principi e valori fondamentali dell'ordinamento giuridico, il corretto rapporto tra poteri dello Stato*

### ***valore comunicativo:***

*le regole di tecnica legislativa condizionano la trasparenza, conoscibilità, la comprensibilità delle decisioni legislative, e quindi in ultima analisi la possibilità della loro applicazione*

Alla tecnica di progettazione di progettazione delle leggi è affidato il compito di determinare il legittimo rapporto tra livelli istituzionali europei, statali e locali:

- 1) Stato/Regioni e UE: **clausola sospensiva degli aiuti di stato**
- 2) Stato/Regioni: **clausola di cedevolezza**
- 3) Stato/Regioni/Enti locali: **divieto di ledere l'autonomia organizzativa**

*(Manuale OLI - Par. 34. Citazione di soggetti o organismi istituzionali;  
ex multis: Corte cost. 39/2014)*

Hanno valore politico e sociale le regole che perseguono fini di eguaglianza e inclusione sociale:

*Manuale OLI Par. 14. Espressioni non discriminatorie*

1. Evitare le espressioni discriminatorie.
2. *omissis*

Hanno valore politico e sociale le regole che affermano l'eguaglianza di genere

*Manuale OLI Par. 14. Espressioni non discriminatorie*

1. *omissis*
2. Preferire le espressioni che consentono di evitare l'uso del maschile come neutro universale.

Hanno valore politico e sociale le regole che perseguono fini di trasparenza dell'operato del legislatore, quale la **motivazione della legge**

### *Manuale OLI Par. 40. Elementi del testo ufficiale*

1. Il testo ufficiale dell'atto normativo, sotto il profilo formale, consta dei seguenti elementi:

omissis

c) quando l'ordinamento lo prevede, un preambolo o premessa, in cui sono ricordate le basi giuridiche dell'atto ("visto ...") e le sue motivazioni ("considerato...");

La progettazione legislativa deve svolgersi nel rispetto del quadro costituzionale e garantire la **certezza del diritto, la legittimità, l'eguaglianza, il legittimo affidamento l'irretroattività delle norme penali, ecc.**, oltre che il rispetto degli organi costituzionali nell'esercizio delle loro funzioni.

La Corte Costituzionale italiana è intervenuta nel tempo sulla qualità della legge, dichiarando **l'incostituzionalità di norma affette da patologie redazionali, ma escludendo le regole di tecnica legislativa dai parametri di legittimità**

Il valore comunicativo della legge condiziona il processo di scrittura che deve perseguire la massima leggibilità e comprensione del testo possibili:

**i cittadini hanno il diritto di capire il discorso del legislatore e il linguaggio normativo non sfugge alle questioni etiche proprie di qualsiasi comunicazione**

Le regole di tecnica prevedono:

1) strumenti comunicativi testuali esterni agli enunciati :

**(titoli, rubriche, indici, struttura, grafica)**

2) strumenti comunicativi interni agli enunciati :

**(linguaggio, sintassi, dinamica normativa)**

---

Se è vero che il diritto è un fenomeno linguistico, come insieme di parole dirette ad un destinatario, **la legge è un messaggio**, cioè una informazione veicolata attraverso un mezzo idoneo

Negli ordinamenti giuridici contemporanei le leggi hanno la forma di **messaggi linguistici scritti**

Il messaggio è dunque lo strumento mediante il quale si stabilisce una **comunicazione** tra due soggetti

Ma la comunicazione si realizza solo se il messaggio è **conoscibile e comprensibile**

## Linguaggio tecnico o atecnico, ordinario o specialistico?

---

31

- I - la comprensione delle leggi deve essere alla portata di tutti e non appannaggio di pochi e perciò le leggi devono essere scritte in modo semplice e chiaro
- II - per ragioni di ordine scientifico e di certezza del diritto, il linguaggio della legge deve essere rigoroso, univoco, specialistico.
- III - Invece di inseguire l'illusione di una 'democratizzazione' del linguaggio specialistico, è preferibile operare sul piano della **comunicazione legislativa**

Il linguaggio normativo è parte essenziale della qualità della legge

La qualità della legge è legata alla tutela dei diritti e in ultimo alla tenuta del sistema democratico

L'uso che del linguaggio si fa determina la distanza tra comunità civile e mondo giuridico e quindi il distacco dalle istituzioni

Il tema del linguaggio normativo è intrecciato strettamente a quelli della:

- leggibilità e comprensibilità
- conoscibilità
- applicabilità delle norme

Il linguaggio normativo non sfugge le questioni etiche proprie di qualsiasi comunicazione

La norma è un fatto linguistico e comunicativo che investe esigenze giuridiche, linguistiche, istituzionali e politiche.

*Il parlar chiaro contribuisce al prestigio delle istituzioni e alla difesa delle categorie più deboli, riducendo le distanze fra società e palazzi del potere*

L'assetto costituzionale, i rapporti tra gli organi costituzionali, i reali rapporti tra i poteri dello Stato sono **limiti insuperabili** nella produzione delle leggi

Tuttavia la qualità della legge rimane un obiettivo in parte perseguibile mediante le tecniche di drafting e in generale di progettazione dei sistemi normativi

In tale versante di intervento tecnico-giuridico rientrano tutte quelle azioni che sono rivolte a migliorare la qualità di redazione del singolo testo legislativo sotto il profilo formale e sostanziale e a semplificare il corpo legislativo

*Grazie per la vostra attenzione*