

Alfredo Bucciante

L'evoluzione storica e la nascita delle tecniche legislative

«Maggiore è il numero delle leggi
maggiore è l'ingiustizia»

(Arcesilao, filosofo greco, III sec. a.C.)

SOMMARIO: 1. Dall'antichità ai giorni nostri – 2. Il momento attuale

1. Dall'antichità ai giorni nostri

Già dall'antichità sembravano suonare piccoli campanelli d'allarme in merito ai pericoli che si nascondono dietro ad un'iperproduzione legislativa, ma sembra che quegli avvertimenti non siano stati recepiti negli anni a venire.

In ambito greco e latino, filosofi e pensatori, parallelamente al processo che ha portato alla nascita di quei principi che ancora oggi reggono il diritto, hanno proposto definizioni, osservazioni e classificazioni. Così facendo, nel loro analizzare il sistema, si sono trovati inevitabilmente anche a studiare, in senso molto lato, le regole che lo formano, le leggi, soprattutto da quando si è passati da un diritto trasmesso oralmente ad un diritto scritto¹. Inutile aggiungere quale alto concetto avessero Greci e Romani del diritto e della giustizia in generale. Basta ricordare l'episodio della morte di Socrate, alcuni passi di Cicerone², o anche episodi meno noti, come la tragica fine di Caronda³.

¹ Secondo la tradizione, il primo esempio di legge scritta fu il Codice di Hammurabi, presso i Babilonesi.

² «[...] Quando colui che comanda gli altri non è schiavo di nessuna cupidigia, quando egli stesso pratica tutte quelle virtù alle quali educa ed esorta i cittadini, non impone al popolo leggi cui egli stesso non obbedisca, ma propone ai suoi concittadini come legge la propria condotta di vita [...]», CICERONE, *De re publica*, I, 34.

³ Secondo la tradizione Caronda, legislatore di Catania, entrò per errore nell'Assemblea con

A Roma, il passaggio dalla tradizione orale a quella scritta avviene con l'istituzione del decemvirato (451-450 a.C.), che redasse le Leggi delle XII Tavole, la cui esposizione nel Foro rappresenta uno dei primi esempi di pubblicazione legislativa.

Con questo, ovviamente, non si vuole affermare che già all'epoca fossero nati degli studi, seppur embrionali, di tecnica legislativa, ma solamente che si sviluppò un approccio maggiormente critico al sistema, approccio a volte incentrato su un singolo atto, magari colpevole di aver violato il delicato equilibrio tra diritto di natura e diritto positivo – alla cui base dovrebbe esservi sempre il diritto naturale⁴ –, a volte sul diritto in generale, essendo nate in queste fasi storiche definizioni ancora oggi valide⁵, celebri massime⁶ o anche solo semplici comparazioni con i diversi e più o meno completi ordinamenti che incontravano presso i popoli conquistati.

Non mancava inoltre una certa sensibilità nei confronti del tema dell'inquinamento legislativo. Leggendo un passo sulla proliferazione delle leggi, si trovano anche spunti di una certa attualità⁷:

«[...] Neppure la guerra italica né poi quella civile impedirono che fossero approvate molte e discordanti leggi, finché il dittatore Silla, dopo averne abolite, mutate e aggiunte in gran numero, impose un periodo di tregua alle novità; ma ben presto alle torbide proposte di Lepido e non molto tempo dopo ai tribuni della plebe di nuovo fu data licenza di agitare il popolo a loro capriccio. E allora le disposizioni di legge non riguardarono più i cittadini in generale, ma furono dirette a colpire i singoli, e quanto più corrotto era lo Stato, tanto più numerose erano le leggi [...]».

Negli anni a venire questi temi si sono poi intrecciati soprattutto con

un pugnale, che egli stesso aveva proibito di indossare in quella sede. Quando gli venne fatto notare da uno dei presenti, per rispettare la propria legge si uccise con la sua stessa arma.

⁴ Secondo un'interessante teoria di Carlo Del Grande (pubblicata in *Filologia minore: studi di poesia e storia nella Grecia antica, da Omero a Bisanzio*, Ricciardi, Milano 1956 1967, p. 34) il concetto di *ius* nascerebbe in contrapposizione a quello di *vis* (o *uis*, 'forza'), per inversione delle prime due lettere: mentre prima, nella personificazione dell'eroe, *vis* e *ius* coincidevano, trovandosi nella forza uno *ius* naturale, lo *ius* nacque per opposizione alla *uis*, per metterla a freno, a seguito del consolidarsi delle cerchie politiche e dell'unità sociale.

⁵ Tra tutte, quella di Ulpiano contenuta nelle *Istituzioni* di Giustiniano, secondo la quale «iustitia est constans et perpetua voluntas ius suum cuique tribuendi» («la giustizia è la volontà costante e perpetua di riconoscere a ciascuno il suo diritto»).

⁶ Un moderna visione di Cicerone sull'interpretazione è quella secondo la quale «magistratum legem esse loquentum, legem autem mutum magistratum» («il magistrato è legge parlante, la legge un magistrato muto»), CICERONE, *De legibus*, III, 1).

⁷ Da TACITO, *Annali*, III, 26-27.

le problematiche legate all'interpretazione, e solo nel periodo dell'Illuminismo giuridico si sono affermati i primissimi studi volti ad analizzare in maniera costruttiva quelle che prima erano state poco più che constatazioni. Il Medioevo, in Europa, era sì stato il secolo delle grandi codificazioni, ma questo seppur nobile intento ricompilatorio era dettato perlopiù da esigenze di immediata evidenza pratica: il voler dare una regolamentazione nuova, piuttosto che voler ordinare quella esistente, visto il ruolo ridottissimo della legislazione nel periodo immediatamente precedente.

Lo si fece andando a recuperare il miglior esempio in tal senso, cioè il *Corpus Iuris* giustiniano, che servì da riferimento in un periodo di grande confusione, dove la legislazione proveniva 'dal basso' e il *princeps* era più un interprete che un creatore dell'ordinamento⁸.

Non c'è da stupirsi, dunque, se mancassero anche embrionali approcci teorici e problematici al tema delle fonti e all'analisi dell'ordinamento, dal momento che la confusione era in primo luogo su quale fosse il diritto da applicare.

Anche in seguito, l'attenzione degli studiosi era rimasta incentrata criticamente sul ruolo dei giudici nell'interpretazione e nell'applicazione del diritto, piuttosto che sui processi di formazione della legge stessa.

L'ideale illuministico era quello di non scostarsi minimamente dall'interpretazione letterale:

«[...] interpretare significa far dire al legislatore più di quello che ha detto, e quel più è la misura della facoltà legislatrice che si arroga il giudice [...]»⁹.

Nella legge si individuava uno strumento di lotta contro lo strapotere e la corruzione della classe giudiziaria dell'epoca, e a tal fine era necessario coltivare le virtù della semplicità, della generalità, della stabilità e della parsimonia¹⁰.

Come esempio, si può ricordare la comparsa, nel XVIII secolo, di una serie di istituti nati con lo scopo di dirimere eventuali controversie sorte in un giudizio (riportando la questione in esame ad una apposita commissione legislativa), come il *Référé Législatif* in Francia e la *Gesetzgebungskommission* in Germania, organi provenienti dal potere legislativo, perché solo quest'ultimo

⁸ Al riguardo E. CORTESE, *Un personaggio in cerca di autore. La compilazione giustiniana nel Medioevo*, in <www.dirittoestoria.it>, n. 3, Memorie maggio 2004 <<http://www.dirittoestoria.it/3/Memorie/Organizzare-ordinamento/Cortese-Compilazione-giustiniana-medioevo.htm>> (ultimo accesso 23.02.2016).

⁹ P. VERRI, *Sulla interpretazione delle leggi*, 1765.

¹⁰ M. AINIS, *La legge oscura*, Laterza, Roma-Bari 2002, pp. 32 ss.

era in qualche modo legittimato a compiere un'attività del genere: altri tipi di interpretazione sarebbero state viste come ingerenze intollerabili. Riprendendo un noto motto dell'epoca: «interpretare la legge equivale a corromperla»¹¹.

Successivamente, la grande fiducia riposta nella legge, e nella sua autorità, fece perdere di vista i già scarsi interessi legati a quale fosse la qualità di una legislazione sempre crescente, sia nella mole sia nei campi di applicazione.

Non c'erano dunque veri e propri studi di tecnica della legislazione, nonostante esigenze in tal senso erano avvertite, come dimostrano diverse critiche che anche all'epoca venivano mosse all'impianto legislativo. Ma l'attenzione era semmai volta a studiare il sistema nel suo complesso, l'ordinamento, e non ancora la legge in quanto atto normativo.

Stava iniziando il positivismo giuridico: un qualsiasi sistema era considerato coerente e completo per definizione, la legge dunque esprimeva verità in quanto proveniente da una autorità.

Da qui la conseguenza fu innanzitutto che il già scarso interesse per la legislazione continuò a perdersi: infatti in questo – ma anche, in forme diverse, nelle precedenti fasi storiche – è importante sottolineare che ci si trovava di fronte a studi rivolti più all'aspetto politico dell'elaborazione di buone leggi, che al redigere bene le leggi; si studiava l'ordinamento soprattutto dal punto di vista dei suoi rapporti con la sociologia e con il diritto, non da quello strettamente tecnico-giuridico. Ma, paradossalmente, da uno dei dogmi dell'epoca, quello della completezza dell'ordinamento, si ebbe come conseguenza la rinascita dell'attività interpretativa ad opera dei giuristi, e necessariamente l'interesse per una buona legislazione, perché proprio in quelle zone del diritto rimaste vuote era necessario sopperire con interpretazioni teleologiche e sistematiche.

Venendo a momenti più recenti, dopo le due guerre mondiali gli ideali di democrazia portarono sì una maggiore partecipazione sociale alla vita politica, tramite l'autonomia¹², ma ebbero come effetto collaterale quello di moltiplicare a dismisura i centri di produzione normativa, creando un'architettura che, se non opportunamente disciplinata, rischiava di vanificare gli sforzi di semplificazione e razionalizzazione dell'intero sistema.

È infatti proprio quello dell'inflazione legislativa uno dei problemi tipici di qualsiasi ordinamento, se non il problema principale, perché è immediatamente evidente come un qualsiasi sistema, giuridico o meno, sia tanto più semplice da studiare, analizzare, controllare e governare, quanto

¹¹ In J.-M.A.VOLTAIRE, *Lois civiles et ecclésiastiques*, in ID., *Dizionario filosofico* (1764), Newton Compton, Roma 1991.

¹² Secondo Mortati, l'autonomia è il «potere di darsi una legge regolativa della propria azione».

minori sono gli atomi che lo formano. In un ordinamento giuridico, gli atomi sono ovviamente formati dagli atti normativi.

Quando un sistema si amplia, ecco che sono necessarie discipline volte a 'contenere' un'espansione dagli effetti potenzialmente disastrosi.

A tutto ciò va aggiunto, come concausa, il dato contingente dato dal passaggio da un modello di Stato liberale a un modello di Stato sociale, il cosiddetto Welfare State, che ha sicuramente accentuato questa tendenza, mirando a quella che suole definirsi «uguaglianza sostanziale»¹³, perché per sua natura qualsiasi ordinamento che intervenga in maniera molto forte nella vita dei consociati, produce necessariamente più norme, esponendosi quindi a rischi di inflazione.

2. Il momento attuale

Prima di addentrarsi nell'analisi di quale sia lo stato attuale degli studi di tecnica legislativa, delle istituzioni che se ne occupano e le prospettive future, occorre brevemente e preliminarmente chiarire la terminologia di base che caratterizza la materia. All'interno del grande contenitore chiamato «tecniche legislative», si individuano inizialmente due sottocategorie, che attengono alla valutazione dell'impatto delle disposizioni legislative in relazione alle finalità che si propongono: l'«analisi di fattibilità» e l'«analisi di implementazione», che si distinguono per il loro essere, rispettivamente, la prima una valutazione dell'idoneità delle disposizioni nel perseguire le finalità per le quali sono state approvate, antecedentemente all'approvazione, la seconda in relazione al raggiungimento degli obiettivi previsti, dopo un periodo variabile di vigenza dell'atto.

Per quanto, invece, riguarda l'analisi della legge strettamente intesa, ossia nei suoi dati tecnico formali, più specificamente si parla di «drafting legislativo» (o di «legistica», o ancora, semplicemente, di «tecnica legislativa», con l'espressione usata al singolare), a sua volta classificabile ulteriormente in «drafting formale» e «drafting sostanziale»: la prima categoria riguarda le regole per una chiara redazione sotto il profilo strutturale e terminologico; la seconda la collocazione dell'atto all'interno del sistema delle fonti, i temi della sussidiarietà, della proporzionalità e della scelta

¹³ Il concetto di uguaglianza sostanziale integra quello di «uguaglianza formale», espresso nel nostro ordinamento dal primo comma dell'art. 3 della Costituzione. Quest'ultima consiste nell'uguaglianza della legge per tutti e nel trattamento identico per tutti i cittadini, la prima nel trattamento differenziato di situazioni differenziate, al fine di renderle uguali, anche venendo meno al principio di uguaglianza formale.

dello strumento giuridico, come anche l'ampiezza, la durata e l'intensità dell'azione normativa¹⁴.

Infine, nella categoria «tecniche legislative», rientra anche l'analisi delle procedure, dal primo impulso alla fase immediatamente precedente all'attuazione, nonché la «valutazione» degli effetti degli atti approvati.

Tornando alla cronologia più recente, e all'analisi del momento attuale, convenzionalmente si individua come momento di inizio delle tecniche legislative, in Italia, il «Rapporto Giannini sullo stato della pubblica amministrazione», presentato al Parlamento il 16 novembre del 1978. Da qui nacque la Commissione Barettoni Arleri, che fu sì, a sua volta, punto di partenza per nuovi programmi di lavoro e proposte relative alla progettazione legislativa, ma incontrava dei limiti per la pretesa di voler coniugare aspetti troppo divergenti, per una scarsa attenzione ai problemi emersi nell'esperienza degli altri Paesi, per non aver sviluppato compiutamente ed organicamente il tema della progettazione legislativa, e, in generale, per una visione d'insieme troppo ottimistica sull'efficienza di alcune soluzioni¹⁵.

Nella Comunità Europea, invece, la sensibilità per lo studio delle tecniche legislative si è manifestata sicuramente prima. Diverse e maggiori erano infatti le esigenze di base che hanno spinto ad occuparsi di questi temi, dato che l'ordinamento comunitario è per conformazione ibrido. È del 1963 il primo Formulario degli atti del Consiglio¹⁶, seguito da una seconda edizione nel 1983 – le cui novità fondamentalmente si riconducono alla tipizzazione di una nuova serie di atti, il cui uso si era affermato negli anni precedenti –, da una terza, del 1990¹⁷, e infine da una quarta, nel 1999, contenente le regole redazionali dei nuovi tipi di atti nati successivamente all'approvazione dei Trattati di Maastricht e di Amsterdam.

In realtà è solo dagli anni '90 che nelle istituzioni europee si avvia una seria riflessione sul drafting, anche se i primi formulari erano di anni precedenti. Questi temi vennero affrontati a livello di Consiglio europeo¹⁸;

¹⁴ Per questa classificazione si veda A. VEDASCHI, *Istituzioni europee e tecnica legislativa*, Giuffrè, Milano 2001, p. 71.

¹⁵ Per questa ed altre considerazioni in merito si rinvia a 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 «Foro it.», V, 1993, col. 34.

¹⁶ Nei formulari si trattano esclusivamente temi di drafting formale, con precise indicazioni sulla formulazione degli atti, attraverso schemi standard.

¹⁷ Questa edizione riprende sostanzialmente la precedente, salva l'introduzione di uno schema riassuntivo riguardante le operazioni giuridiche relative all'atto, cioè la considerazione, in prospettiva redazionale, delle vicende emendative relative all'atto, per facilitarne la conoscibilità.

¹⁸ Il primo fu quello di Birmingham, nel 1992, seguito poco dopo da quello di Edimburgo,

l'Accordo interistituzionale del 22 dicembre 1998 sulla qualità redazionale del diritto comunitario; la Guida pratica comune per la redazione dei testi legislativi del marzo 2000; il Consiglio europeo di Stoccolma del 2001; infine dal 1995 vengono pubblicate delle Relazioni intitolate *Legiferare meglio*.

In Italia si ha inizialmente un prevalenza di studi che riguardano aspetti di qualità della scrittura delle leggi, ossia di drafting formale. Successivamente, a partire dagli anni '90, riprende vita certo un interesse anche per aspetti politico-istituzionali, riguardanti il sistema e non il singolo atto normativo, cioè il drafting sostanziale¹⁹. Un elemento di disomogeneità è dato dal fatto che i diversi aspetti della valutazione sono stati introdotti senza un disegno organico, e per questo motivo si trovano in fasi attuative differenti²⁰.

Oltre la già citata commissione Barettoni Arleri, nella metà degli anni '80 vengono promulgate una legge e un testo unico in materia di pubblicazione legislativa²¹, ma soprattutto, nel 1986, Camera, Senato e Presidenza del Consiglio dei Ministri adottano un manuale sulla redazione dei testi normativi²².

Le direttive approvate negli altri paesi europei hanno fondamentalmente le stesse caratteristiche, cioè si occupano dei medesimi temi, quali la struttura del documento normativo, il linguaggio del testo, le vicende modificative del testo. Possono essere anche presenti degli elementi accessori, normalmente disciplinati da atti ufficiali di rango superiore²³. Ciò che varia è l'ampiezza²⁴,

sempre del 1992. Anche in questa sede non sono pochi i problemi relativi al garantire il rispetto dei principi, risolti perlopiù tramite interventi di controllo svolti dalla Commissione. È un ambito, questo, in cui i temi di drafting formale si mischiano inevitabilmente con i temi di drafting sostanziale, per il già ricordato carattere ibrido dell'ordinamento. Riassumiamo, a livello di mera cronologia, i passaggi più importanti che hanno caratterizzato l'esperienza comunitaria dopo i due Consigli sopra ricordati: l'Accordo interistituzionale del 25 ottobre 1993 sull'applicazione del principio di sussidiarietà; l'Accordo interistituzionale del 20 dicembre 1994 sulla codificazione; Guida di tecnica legislativa della Commissione, del 1997; la Dichiarazione n. 39 del Trattato di Amsterdam, riguardante il «miglioramento della qualità redazionale».

¹⁹ R. PAGANO, *Introduzione alla legistica. L'arte di preparare le leggi*, Giuffrè, Milano 2001.

²⁰ Così D. NOCILLA, *Competenze legislative regionali e qualità della regolamentazione dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in «Iter legis», 2-3, 2004.

²¹ Rispettivamente la l. 11 dicembre 1984, n. 839 e il d.p.r. 28 dicembre 1985, n. 1092.

²² Il testo del manuale si può leggere nella G.U. n. 129 del 29 maggio 1986.

²³ Per esempio, un tipico elemento di questo genere è la disciplina della pubblicazione degli atti, o i criteri e le procedure per il riordino della legislazione. Per un'analisi più approfondita si veda ancora PAGANO, *op. ult. cit.*

²⁴ Si va dai 18 paragrafi delle direttive statali italiane (89 ne ha il manuale regionale) ai 578 di quelle tedesche.

anche se in realtà una maggiore o minore ampiezza può dipendere, oltre che dal grado di 'libertà' che si vuole attribuire al legislatore, anche dalla natura del soggetto redigente e del destinatario, e quindi dalla presenza o meno di una parte dedicata alla fase preparlamentare. O ancora l'ampiezza può dipendere dal carattere inizialmente sperimentale del manuale, da ampliare in successive edizioni. Così, anche il linguaggio varia a seconda della natura del testo e del contesto in cui opera: generalmente, anche se non hanno un livello di cogenza forte, sono comunque in forma imperativa, ma con delle peculiarità come la presenza di esempi, spesso inseriti in note, che mirano a chiarire il significato della raccomandazione²⁵.

Seppur non è forse possibile indicare con esattezza un momento o un soggetto che abbiano dato una sorta di inizio 'ufficiale', in Italia, agli studi di tecnica legislativa nella loro accezione moderna – anche perché, come detto, il tema esisteva già, pur essendo diversa la sensibilità negli approcci ad esso – è possibile però affermare che, successivamente, proprio uno di quei centri periferici di produzione normativa, le Regioni, diedero un impulso decisivo agli attuali studi²⁶.

Agli inizi degli anni '80 fu una Regione in particolare, la Toscana, ad assumere un ruolo guida nell'ambito dell'esplorazione di nuovi confini riguardanti questi temi. A cavallo tra il 1983 e il 1984 organizzò un primo seminario, seguito nel 1984 dal manuale *Suggerimenti per la redazione dei testi normativi*, vero e proprio punto di riferimento anche per altre Regioni, che in alcuni casi lo copiarono integralmente, cosa che, in quest'ambito, non è detto che sia necessariamente un male. Anzi, questo concetto fu ripreso, dopo pochi anni, precisamente nel 1989, in un altro seminario, svoltosi a Palermo²⁷ e promosso dall'Osservatorio Legislativo Interregionale (OLI)²⁸. Il seminario aveva cinque temi di indagine: fonti regionali del diritto; tecniche redazionali; analisi di fattibilità; analisi di attuazione della

²⁵ Questi aspetti si vedranno meglio analizzando direttamente il manuale regionale italiano, ossia le *Regole e raccomandazioni per la redazione dei testi normativi*, nel paragrafo 2.1, a p. 43.

²⁶ Si veda R. LIBERTINI, *Le Regioni e le tecniche legislative*, in «Le istituzioni del federalismo», 2, 2002.

²⁷ Atti pubblicati a cura dell'Assemblea regionale Siciliana, nella collana *Quaderni*, all'interno del servizio studi legislativi.

²⁸ Nato nel 1979, l'OLI è uno strumento di collegamento tra gli uffici legislativi dell'Assemblea, dei Consigli e delle Giunte regionali e provinciali. Le sue riunioni sono periodiche, con lo scopo di creare un luogo di scambio di esperienze provenienti dai vari soggetti istituzionali. Le tematiche affrontate spaziano dalla trattazione di argomenti riguardanti leggi di recente approvazione o approfondimento di temi complessi, ad altri temi riguardanti sentenze della Corte Costituzionale o comunque di altra giurisprudenza avente interesse regionale.

legge; sistemi informativi nelle assemblee legislative regionali²⁹.

Parallelamente, a livello statale, va ricordata la promulgazione della legge 11 dicembre 1984, n. 839, riguardante la pubblicazione degli atti normativi, seguita, l'anno successivo, da un testo unico in materia. Inoltre, nel 1986, viene redatto un manuale sulla redazione dei testi normativi, da parte di Camera, Senato e Presidenza del Consiglio dei Ministri³⁰. Una delle idee elaborate nel corso dei lavori fu quella di adottare un manuale unificato regionale, dato che, come si è detto poco sopra, non tutte le Regioni avevano ripreso il manuale della Regione Toscana. Ciò al fine di arrivare ad una scrittura uniforme, che poi è lo «scopo per il quale i manuali sono stati elaborati»³¹, dato che, se uno dei fini delle tecniche legislative è quello di far parlare chiaro il legislatore, e se uno dei modi per farlo parlar chiaro risiede nel rendere il linguaggio quanto più possibile omogeneo, con delle regole differenti si rinuncia in partenza a questa ambizione³².

Il manuale unificato, dal titolo *Regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi*, fu effettivamente redatto, e venne approvato nel 1992 dalla Conferenza dei Presidenti dei Consigli regionali. Ai lavori parteciparono funzionari delle Regioni, della Camera, del Senato e della Presidenza del Consiglio dei Ministri, nonché da esperti provenienti dall'Istituto per la documentazione e gli Studi Legislativi (ISLE)³³, dall'Istituto di Studi sulle Regioni (ISR)³⁴ e dall'Istituto di Teoria e Tecniche dell'Informazione Giuridica (ITTIG)³⁵.

²⁹ C. PARADISO, C. CAMPANA, *L'uso delle tecniche legislative nell'esperienza delle Regioni*, in *Il ruolo delle assemblee elettive*, vol. II, a cura di Massimo Carli, Giappichelli, Torino 2001.

³⁰ Si veda ancora RESCIGNO, *ult. op. cit.*, p. 35.

³¹ LIBERTINI, *op. ult. op. cit.*, p. 325.

³² Su questo tema e sull'opportunità che si arrivi ad un accordo interregionale oltre ad uno specifico rinvio da parte degli statuti al manuale di tecnica legislativa, si confronti anche I. SALZA, *Principi sulla qualità normativa e regole di drafting nell'elaborazione dei nuovi statuti regionali*, in «Iter legis», 4-6, 2003.

³³ Gli scopi dell'ISLE, come si legge nel suo statuto, sono quelli di «collaborare alla impostazione tecnica e alla documentazione delle attività legislative del Parlamento e degli altri organi costituzionali dello Stato, e di diffondere, in Italia e all'estero, gli studi sulla legislazione e le istituzioni parlamentari anche in rapporto con le istituzioni comunitarie», questo anche attraverso la formazione di pubblici amministratori e funzionari (concorrendo con la Scuola di scienza e tecniche della legislazione), nonché tramite l'organizzazione di seminari e la pubblicazione di studi, indagini e inchieste su problemi legati all'attività legislativa.

³⁴ Nato nel 1971, è una struttura con competenze in materia di diritto pubblico, scienze economico-finanziarie e politiche. Ha seguito il processo di 'regionalizzazione' italiano, collaborando con università ed istituti europei. Svolge inoltre attività di consulenza a favore di istituzioni pubbliche.

³⁵ Nasce nel 2002 dalla fusione dell'Istituto per la Documentazione Giuridica e del

La stessa Conferenza dei Presidenti dei Consigli Regionali aveva inoltre previsto che il manuale adottato fosse adottato come vincolante per i funzionari dei Consigli e delle Giunte, e che inoltre si cercasse di farlo adottare anche dalla Camera, dal Senato e dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri³⁶.

Il risultato fu buono, perché il Manuale fu formalmente adottato da due terzi delle Regioni, e inoltre fu utilizzato praticamente da tutte³⁷.

Questo, però, non significò automaticamente rispetto delle regole sul drafting, dato che l'annoso problema, che si affronterà più dettagliatamente in seguito, è il livello di coerenza di queste raccomandazioni³⁸.

Successivamente, l'OLI organizzò altri seminari, quattro per la precisione: a Genova nel 1996; a Bologna nel 1997; a Bari nel 1998 e di nuovo a Bologna nel 1999. I temi trattati furono, rispettivamente: fattibilità, drafting e linguaggio normativo, testi unici, formazione in materia di tecniche legislative.

Poco dopo, sarà lo Stato a prendere un'altra iniziativa in materia: con una Circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 2 maggio 2001, infatti, viene pubblicata la *Guida alla redazione dei testi normativi*³⁹, una sorta di manuale di drafting statale. In questo senso, era possibile ravvisare qualche antecedente nella legge di semplificazione 8 marzo 1999, n. 50, e nella *Guida alla sperimentazione dell'analisi di impatto della regolamentazione (AIR)* del 16 gennaio 2001⁴⁰, che dà séguito alla direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 27 marzo 2000⁴¹.

Rispetto al manuale regionale, però, c'è un livello di dettaglio leggermente inferiore: per esempio, quest'ultimo disciplina dettagliatamente l'uso corretto dei segni di interpunzione⁴², o altrettanto minuziosamente la scrittura dei numeri⁴³, aspetti di drafting formale che nel manuale statale mancano del

Centro di Studio sul Diritto Romano e Sistemi Giuridici. La sua attività consiste nell'applicare tecnologie dell'informazione e della comunicazione nella documentazione del diritto e nel linguaggio giuridico.

³⁶ Si veda ancora PARADISO, *op. ult. op. cit.*

³⁷ R. LIBERTINI, *La qualità normativa in rapporto alla procedura legislativa ed alle regole di tecnica legislativa da inserire nello statuto regionale e nel regolamento interno*, in *Il ruolo delle assemblee elettive*, vol. II, a cura di Massimo Carli, Giappichelli, Torino 2001.

³⁸ LIBERTINI, *op. cit.*, p. 327.

³⁹ La guida è reperibile dalla pagina web <www.giustizia.it> (ultimo accesso 23.02.2016). La sua struttura consta di 5 parti: le prime due dedicate al drafting formale (*Regole formali - il linguaggio normativo; La struttura dell'atto normativo*), le successive tre al drafting sostanziale (*Rapporti tra atti normativi; Aspetti sostanziali di redazione e contenuto tipo dell'atto; Regole speciali per particolari atti*).

⁴⁰ Pubblicata nella Gazzetta ufficiale del 7 marzo 2001, 55, supplemento ordinario n. 46.

⁴¹ Pubblicata nella Gazzetta ufficiale del 23 maggio 2000, n. 118.

⁴² Nel punto numero 27.

⁴³ Nel punto 25.

tutto. Dove invece sembra recuperare terreno il manuale statale, è nella parte dedicata al drafting sostanziale, seppur anche in questa parte il manuale regionale non è del tutto carente⁴⁴.

Altra tappa da segnalare fu, nel 2002, la stesura di un nuovo manuale di drafting regionale, basato sul precedente e sulle indicazioni emerse dai quattro seminari svoltisi negli anni '90.

Infine, nel 2003, legge 29 luglio 2003, n. 229⁴⁵.

Abstract

Il brano è un estratto dalla tesi di laurea *Tecniche legislative e legislazione regionale*, dove si ripercorre l'approccio storico al tema della cattiva legislazione, che fin dall'epoca dei greci e dei romani aveva destato l'attenzione di filosofi e studiosi, fino ad arrivare all'Illuminismo, che vede fiorire i primi studi più espressamente dedicati a questo fenomeno.

Arrivando a epoche più recenti, i problemi attuali che emergono soprattutto dopo le due guerre mondiali sono legati in gran parte all'iperproduzione legislativa, dati anche dal moltiplicarsi dei centri di produzione normativa. In Europa e in Italia rispettivamente negli anni '60 e '70 nascono commissioni che cercano un approccio istituzionale in particolar modo con l'elaborazione di manuali e linee guida soprattutto su impulso delle regioni, con però il problema della loro effettiva coerenza.

Una data chiave nella storia delle tecniche legislative è nel 1984, quando si arrivò per opera della Regione Toscana all'elaborazione del manuale *Suggerimenti per la redazione dei testi normativi*, diventato poi punto di riferimento a livello nazionale perché utilizzato da tutte le altre regioni.

⁴⁴ In particolare, è da segnalare, nel manuale statale, la presenza di 7 allegati contenenti le *Premesse*, cioè lo scheletro di altrettanti tipi di atti, come decreti legislativi, decreti-legge o regolamenti in genere.

⁴⁵ Si veda NOCILLA, *op. ult. op. cit.*, pp. 119 ss.

