

Forum PA 2010 - 20 maggio 2010 - Fiera di Roma

Convegno

*La better regulation strumento di sviluppo e competitività
nel quadro della collaborazione
Stato-Regioni*

“Il valore delle regole di drafting regionali”

Gemma Pastore
Regione Friuli Venezia Giulia

Le tecniche legislative

regole di redazione dei testi normativi (tecnica legislativa):

linguaggio normativo, modalità di scrittura, struttura dell'atto normativo, dinamica normativa (abrogazioni, modifiche, rinvii, deroghe, proroghe, sospensioni)

valutazione ex ante degli effetti della regolamentazione

- *analisi tecnico- normativa (ATN)*
- *analisi di impatto della regolamentazione (AIR)*
- *analisi di fattibilità*

valutazione ex post degli effetti della regolamentazione

- *verifica dell'impatto della regolamentazione (VIR)*

procedure utili a realizzare con efficacia la fase della valutazione ex ante, della redazione, della valutazione ex post

Le tecniche legislative

- *Le tecniche legislative sono un insieme di **principi, metodi e puntuali prescrizioni** per la formulazione sostanziale e formale degli atti normativi, la loro strutturazione interna e il loro inserimento nel quadro normativo generale di riferimento.*
- *Il loro fine è quello della migliore redazione delle norme sotto il profilo della **chiarezza e precisione, applicabilità, sinteticità, non contraddittorietà, verificabilità.***
- *Esse devono essere utilizzate per disporre di un **insieme sistematico di norme idonee e razionalmente funzionali agli obiettivi generali dell'ordinamento e agli obiettivi particolari del singolo provvedimento normativo.***

Definizione e fini delle regole di 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».

Nel discorso del legislatore
qual' è il valore delle regole di tecnica legislativa?

Il diritto è un fenomeno linguistico
Gli atti normativi sono atti linguistici

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

- sul piano dell'interpretazione del diritto, la superiorità dell'interpretazione letterale (art. 12 preleggi)
- sul piano della produzione del diritto, la necessità del pieno controllo degli strumenti linguistici

VALORE delle regole di tecnica legislativa

valore politico-istituzionale e giuridico:

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

valore comunicativo:

le regole di tecnica legislativa condizionano il codice del messaggio del legislatore, e quindi la comprensibilità delle decisioni legislative, alla quale va collegata in ultima analisi la possibilità della loro applicazione

VALORE delle regole di tecnica legislativa

Dal percorso della giurisprudenza della Corte costituzionale in sintesi derivano due principi fondamentali:

- la *conoscibilità e comprensibilità* dell'enunciato normativo costituisce la condizione per imporre il rispetto delle leggi (sent. 364/1988)
- il valore costituzionale della *certezza* e della *chiarezza normativa* deve fare aggio su ogni altra considerazione (sent. 303/2003)

VALORE delle regole di tecnica legislativa

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.

VALORE delle regole di tecnica legislativa

La tecnica di progettazione dei testi legislativi condiziona la fattibilità delle norme e comprende le tecniche di strutturazione della legge e di scrittura degli enunciati che la compongono

Poiché la legge è un atto linguistico, è un errore dequotare la progettazione legislativa:

- 1) l'accordo politico che la legge rappresenta si fonda sul *testo scritto*
- 2) il diritto positivo è l'insieme dei *significati* attribuiti agli enunciati linguistici in sede di interpretazione

VALORE delle regole di tecnica legislativa

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**

Le regole di tecnica prevedono:

- strumenti comunicativi testuali esterni agli enunciati
(titoli, rubriche, indici, struttura, grafica)
- strumenti comunicativi interni agli enunciati
(linguaggio, sintassi, dinamica normativa)

Tecniche legislative dello Stato e delle Regioni

1984: **“Suggerimenti per la redazione di testi normativi”** Regione Toscana

1986: **“Regole e raccomandazioni per la formulazione dei testi normativi”**
circolari 24 febbraio 1986, identiche per Camera, Senato e Governo

1988: **legge n. 400/1988** “Disciplina all’attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri”

1991: **“Regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi”**
dell’Osservatorio legislativo interregionale

1997: **legge 59/1997**, art. 20

legge 127/1997, art. 17, commi da 25 a 30

Comitato della legislazione, art. 16 bis Reg. interno Camera Deputati

1999: legge 50/1999 “*Legge di semplificazione 1998*”

- a) regolamenti di delegificazione e testi unici misti
- b) il divieto di modifica, abrogazione e deroga implicita di disposizioni di Testi Unici
- c) analisi tecnico normativa (ATN)
analisi di impatto regolamentazione (AIR)

2000: legge 340/2000, reg. di delegificazione e semplificazione e testi unici

legge 212/2000 , Statuto dei diritti del contribuente
direttiva 27 marzo 2000 in materia di ATN e AIR

Tecniche legislative dello Stato e delle Regioni

- 2001:** aggiornamento delle *regole di drafting statali* del 1986 con tre circolari 20 aprile 2001, identiche per Camera, Senato e Governo circolare 2 maggio 2001, Guida alla redazione dei testi normativi direttiva 21 settembre 2001, sulla sperimentazione AIR
- 2002:** **seconda edizione** delle *regole di drafting regionali* dell'Osservatorio legislativo interregionale
- 2003:** **legge 229/2003**, codificazione e abrogazione dell'art. 7 della legge 50/1999 relativo ai Testi unici
- 2005:** **legge 246/2005:**
- inserisce l'art. 20 ter alla legge 59/1997 e prevede l'Accordo Stato/Regioni/EELL sulla qualità della regolamentazione
 - stabilisce la sistematica applicazione dell'AIR (art. 14)

Tecniche legislative dello Stato e delle Regioni

2007: **terza edizione** delle *regole di drafting regionali* dell'Osservatorio legislativo interregionale
“Accordo tra Governo, Regioni e Autonomie locali in materia di semplificazione e miglioramento della qualità della regolamentazione”, 29 marzo 2007, siglato in sede di Conferenza unificata.

2008: **direttiva 10 settembre 2008** sui tempi e modalità dell'ATN
DPCM 11 settembre 2008, n. 170 disciplina attuativa dell' AIR

2009: **direttiva 26 febbraio 2009**, Istruttoria degli atti normativi del Governo
Legge 69/2009: chiarezza, semplificazione, Testi unici compilativi
DPCM 19 novembre 2009, n. 212 disciplina attuativa della VIR

L'efficacia delle regole di tecnica legislativa

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

L'efficacia delle regole di tecnica legislativa

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

L'efficacia delle regole di tecnica legislativa

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

- Costituzione
- statuti regionali
- leggi ordinarie statali
- leggi regionali
- regolamenti
- direttive
- circolari

Il problema è la loro forza cogente e giustiziabilità

I Manuali di tecnica legislativa dello Stato e delle Regioni

L'articolo 14, comma 1, dell' Accordo tra Governo, Regioni e Autonomie locali in materia di semplificazione e miglioramento della qualità della regolamentazione sancisce l'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 di tecnica legislativa del 2007

Il Manuale regionale di tecnica legislativa del 2007 costituisce aggiornamento delle **“Regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi”** formulati dall’Osservatorio legislativo interregionale nel 2002 e si collega agli esiti dei Seminari nazionali sul linguaggio normativo organizzati dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome nel 2004 – 2005, sulla base di un progetto dell’Osservatorio legislativo interregionale

È frutto del gruppo di lavoro formato dalla Conferenza, in accordo con l’Osservatorio legislativo interregionale, e composto da rappresentanti delle Giunte e dei Consigli regionali, da un rappresentante della Camera dei Deputati, da un esperto di informatica giuridica del CNR-ITTG e da linguisti

Il Manuale regionale di tecnica legislativa del 2007

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:
 - I - Linguaggio normativo
 - II - Scrittura dei testi normativi
 - III - Struttura dell'atto normativo
 - IV - Riferimenti (o rinvii)
 - V - Modifiche

Il Manuale regionale di tecnica legislativa del 2007

Allegato A - Forme di citazione

Allegato B – Formule per modifiche testuali

Allegato C - Regole applicabili d'ufficio

Esempi e spiegazioni per l'applicazione delle regole

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

Indice analitico

Il Manuale regionale di tecnica legislativa del 2007: le peculiarità

Il mandato principale del gruppo di lavoro è stato la revisione della prima parte del Manuale relativa al 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

Il Manuale regionale di tecnica legislativa del 2007: le peculiarità

Interessante è il Preambolo del Manuale. Esso:

Esplicita

i principi di chiarezza, precisione, uniformità, semplicità e economia

Ribadisce

il valore comunicativo che deve presiedere il processo di scrittura

Conclude

che i principi enunciati non sono espressione di ideali estetici o di modelli formali, ma sono **strumenti per garantire la qualità della legislazione e con essa il principio fondamentale della certezza del diritto**

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

La progettazione legislativa delle Regioni

L'applicazione puntuale di alcune regole del Manuale ha condotto le Regioni ad indagare strumenti particolari di progettazione legislativa ai fini della semplificazione e controllo del quadro legislativo nel corso del tempo:

- 1) Le leggi generali di abrogazione espressa a partire dagli anni 90
- 2) Le leggi di manutenzione dalla fine degli anni 2000

Grazie per la vostra attenzione