

# Osservatorio sulle fonti

## LA LINGUA DEL LEGISLATORE ORDINARIO E DELLA REVISIONE COSTITUZIONALE\*

di Roberto Zaccaria\*\*

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Il parere del Comitato per la legislazione sulla riforma costituzionale. – 3. La legislazione ordinaria: esame attraverso i pareri del Comitato della legislazione della Camera dei deputati. – 3.1. Parere 3 luglio 2013 dl n. 69 del 2013 c.d. decreto del “Fare” sul rilancio dell’economia (ac n. 1248). – 3.2. Parere 11 giugno 2014 dl n.66 del 2014 in tema di competitività e giustizia sociale (ac 2433). – 3.3. Parere 3 luglio 2014 sul dl n. 90 del 2014 Semplificazione e trasparenza amministrativa (ac n. 2486). – 3.4. Parere 24 settembre 2014 sul dl 133 del 2014 – cd. Sblocca Italia (ac 2629). – 3.5. Parere 15 gennaio 2015 sul dl 192 del 2014 c.d. “milleproroghe” (ac n. 2803). – 3.6. Parere 10 febbraio 2015 sul dl n. 3 del 2015 sul Sistema bancario (ac n.2844). – 3.7. Parere 22 aprile 2015 sul TU Elezioni della Camera dei Deputati (ac 3-bis-B). – 3.8. Parere 30 luglio 2015 del Comitato sul DDL Delega in tema di appalti (ac 3194). – 4. Conclusioni.

### 1. Premessa

Sono necessarie alcune rapide considerazioni introduttive. Per giudicare il linguaggio o meglio la qualità del linguaggio del legislatore anche quando opera in sede di revisione costituzionale è necessario porre alcune premesse. La prima attiene alla formazione della “classe politica” che siede in Parlamento. Molte cose sono cambiate negli anni più recenti. I partiti sono sempre meno forti ed è sempre minore la loro capacità di formare le classi dirigenti. Oggi si usano molto di più le primarie per selezionare i candidati ed i candidabili, ma non sempre le primarie sono fatte in modo convincente. Vorrei esprimere molti dubbi ad esempio sul modo in cui sono state fatte le primarie per i parlamentari del PD in questa legislatura: una consultazione tra gli iscritti durata una settimana, con uno scarsissimo preavviso, più o meno nei giorni di Natale. Non parliamo poi delle primarie in rete fatte da alcuni movimenti, come ad esempio il M5 Stelle che hanno portato in Parlamento persone sostenute da qualche centinaio di amici, conoscenti ed estimatori. Alcuni di loro si sono poi rivelati eccellenti, ma questo non basta a modificare il giudizio. Una volta si percorreva un vero e proprio percorso formativo, attraverso incarichi nelle istituzioni locali e alla fine l’arrivo in Parlamento rappresentava la sintesi di quelle esperienze. Ancora più sconsolante il quadro di selezione in alcuni partiti di destra come ad esempio Forza Italia. Il tema si allarga poi ad un altro capitolo più importante che è quello legato alla qualità della rappresentanza. Non ho molto spazio per svilupparlo. Mi limito a rinviare alle interessanti riflessioni di Enrico Albanesi<sup>1</sup>.

---

\* Relazione al convegno su *La lingua dei giuristi*, organizzato a Pisa-Firenze il 24-25 settembre 2015, nell’ambito delle *VIII Giornate italo-ispino-brasiliane di diritto costituzionale*.

\*\* Già Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico nell’Università degli Studi di Firenze.

<sup>1</sup> E. ALBANESI, *Circuito della rappresentanza politica e qualità della legislazione, tra ruolo della tecnica e torsioni della forma di governo*, in [www.technenormative.it](http://www.technenormative.it). Il testo costituisce la rielaborazione del seminario tenuto il 30 maggio 2014 presso l’Università degli studi “Magna Graecia” di Catanzaro. In corso di pubblicazione nel volume A. MORELLI (a cura di), *La democrazia rappresentativa: declino di un*

# Osservatorio sulle fonti

La seconda premessa riguarda le modalità di scrittura dei resoconti parlamentari e la frequenza delle trasmissioni televisive che sono richieste per seguire i dibattiti. Queste abitudini hanno determinato un cambiamento profondo. Prima i resoconti aiutavano i parlamentari ad apparire migliori, almeno sotto il profilo letterario, di quanto non fossero. Oggi si preferisce l'immediatezza delle espressioni e del linguaggio, spesso addirittura gli insulti che accompagnano i nostri "coloriti" dibattiti televisivi. Questi ultimi hanno finito per influenzare anche la tecnica dei resoconti<sup>2</sup>.

La terza premessa è assai più importante e riguarda l'esistenza o meno di organismi specializzati nella revisione del lavoro parlamentare. Non sempre esistono. Da noi, come in altri paesi, abbiamo innanzitutto le Commissioni parlamentari di merito. Dal 1997 alla Camera dei deputati è stato istituito il Comitato per la legislazione<sup>3</sup>. Basta leggere il regolamento per cogliere molto bene le caratteristiche essenziali di questo importante organismo. Anche la Commissioni, quando viene loro consentito, svolgono un ruolo importante<sup>4</sup>.

Quarta premessa. Rappresenta una conseguenza della precedente. Un fattore importante per valutare gli spazi di questi organismi ed in particolare delle Commissioni, dipende dall'asprezza o dalla serenità che caratterizza il dibattito politico. Due esempi diversi in materia costituzionale. Il primo è l'esempio della riforma costituzionale del 2012 e la modifica dell'art.81 della Costituzione. In quel caso il testo fu approvato all'unanimità in un clima di grande partecipazione e collaborazione. L'esempio diverso della riforma costituzionale in corso. I 500 mila emendamenti della Lega (diventati in Aula diversi milioni) hanno complicato tutto. Quinta premessa. Questo sarebbe un discorso molto complesso. Mi limito ad accennarlo. Intendo parlare della tipologia delle fonti, della progressiva marginalizzazione della legge e della prevalenza assoluta della decretazione di urgenza<sup>5</sup>.

---

*modello?*, Giuffrè, Milano, 2015.

<sup>2</sup> A. MOHRHOFF – Consigliere stenografo della Camera dei deputati – *Dal linguaggio del Parlamento al linguaggio del parlamentare*, in *Problemi costituzionali e parlamentari*, p. 208.

<sup>3</sup> Cfr. S. Murgia, *Il ruolo delle Commissioni parlamentari nella buona scrittura delle leggi*; A. RIEZO, *Parametri linguistici e parametri ordinamentali nella giurisprudenza del Comitato per la legislazione*; V. DI PORTO, *Elogio del ciarlatano*, tutti in R. ZACCARIA (a cura di), *La buona scrittura delle leggi*, Camera dei deputati, Roma, 2011.

<sup>4</sup> Art.16 bis, co. 4, Regolamento Camera: «Qualora ne sia fatta richiesta da almeno un quinto dei loro componenti, le Commissioni trasmettono al Comitato i progetti di legge affinché esso esprima **parere sulla qualità dei testi, con riguardo alla loro omogeneità, alla semplicità, chiarezza e proprietà della loro formulazione, nonché all'efficacia di essi per la semplificazione e il riordinamento della legislazione vigente**. Il parere è richiesto non prima della scelta del testo adottato come base per il seguito dell'esame. La richiesta deve essere presentata entro termini compatibili con la programmazione dei lavori della Commissione e dell'Assemblea relativamente al progetto di legge al quale è riferita, e non determina comunque modificazione al calendario dei lavori dell'Assemblea o della Commissione. Al termine dell'esame, il Comitato esprime un parere, sulla base dei criteri e dei requisiti tecnici definiti dalle norme costituzionali e ordinarie e dal Regolamento».

<sup>5</sup> Per alcune considerazioni statistiche recenti si veda La produzione normativa nella XVII legislatura, in *Appunti del Comitato per la legislazione*, 15 giugno 2015, Camera dei deputati, Roma. Per una riflessione più ampia sul tema v. R. ZACCARIA, *Fuga dalla legge? Seminari sulla qualità della legislazione*, con la collaborazione di E. ALBANESI, E. BROGI, V. FIORILLO, Grafo edizioni, Brescia, 2011.

# Osservatorio sulle fonti

Vorrei passare ora ad esaminare alcuni materiali che costituiscono una indispensabile base di riflessione. Cominciamo con un importante parere espresso dal Comitato per la legislazione sul testo della riforma costituzionale, all'inizio della seconda lettura alla Camera dei deputati.

## *2. Il parere del Comitato per la legislazione sulla riforma costituzionale*

E' il caso di sottolineare che in questa legislatura, per la prima volta, il Comitato per la legislazione è stato chiamato a dare un parere sul testo della riforma costituzionale. L'intero testo del parere è rintracciabile negli atti parlamentari.

Vediamo soltanto alcuni esempi (di formulazioni improprie) tratti dal testo di riforma costituzionale, nel corso della seconda lettura. Al quinto comma del nuovo art. 55, così come modificato dall'articolo 1 del disegno di legge, si fa riferimento, con riguardo alle competenze attribuite al Senato, **a funzioni di “raccordo” tra lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica e tra questi ultimi e l'Unione Europea**. Le funzioni di “raccordo” rappresentano un concetto giuridico indefinito e non meglio specificato nel testo della riforma. In particolare non appare chiaro se la locuzione designi in maniera atecnica il complesso delle funzioni nelle quali si articolano le relazioni tra gli enti citati nel quadro della legislazione costituzionale e ordinaria vigente o se invece essa designi una funzione “nuova”, rispetto alla quale mancherebbe, peraltro, una adeguata definizione.

L'ultimo comma dell'art. 57, così come modificato dall'art. 2 del disegno di legge, stabilisce che con legge approvata da entrambe le Camere sono regolate le modalità di attribuzione dei seggi e di elezione dei membri del Senato della Repubblica tra i consiglieri e i sindaci, nonché quelle per la loro sostituzione, in caso di cessazione dalla carica elettiva regionale o locale. Stabilisce, inoltre, che **i seggi sono attribuiti in ragione dei voti espressi e della composizione di ciascun Consiglio**. Quest'ultima proposizione non appare perspicua. Non si coglie, infatti, secondo quali modalità l'attribuzione dei seggi possa essere determinata – oltre che dal numero di voti espressi – dalla “composizione del Consiglio”. La locuzione appare oscura e suscettibile di generare incertezze in fase di applicazione e d'interpretazione della disposizione.

L'art. 70 in materia di procedimento legislativo, così come modificato dall'art. 10 del ddl, al primo comma, dispone che “la funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere per le leggi di revisione della Costituzione e le altre leggi costituzionali, e **soltanto** per le leggi di attuazione delle disposizioni costituzionali, ecc”. Segue un lungo elenco di leggi per le quali permane l'esercizio collettivo della funzione legislativa da parte di Camera e Senato. In questo caso non si coglie il significato dell'avverbio (soltanto) con valore limitativo, soprattutto a fronte della cospicua serie di leggi che seguono. Sarebbe quasi che il legislatore costituzionale abbia voluto in questo modo enfatizzare la (presunta) limitatezza dell'ambito entro il quale rimarrebbe operante il bicameralismo paritario. In questo caso, si tratterebbe di un uso del linguaggio non consono alla funzione e ai caratteri propri di un atto normativo.

All'art. 72, così come modificato dall'articolo 12 del disegno di legge, è lasciata del

# Osservatorio sulle fonti

tutto indefinita la modalità di composizione delle commissioni del Senato della Repubblica<sup>6</sup>.

Tra le disposizioni che recano locuzioni non consolidate e suscettibili di generare contrasti in sede applicativa e dubbi in sede interpretativa, figura il nuovo testo dell'articolo 117, così come modificato dall'articolo 31 del disegno di legge, che nel ripartire le competenze legislative fra Stato e Regioni, attribuisce allo Stato la potestà di dettare **“disposizioni generali e comuni”** in una serie di materie (tutela della salute, sicurezza alimentare, tutela e sicurezza del lavoro; istruzione e formazione professionale; ecc). In questi casi mentre può apparire di chiaro significato il termine “disposizioni generali”, riconducibile in qualche modo alla espressione del testo vigente “principi fondamentali”, non risulta invece perspicua la dicitura “disposizioni comuni”.

L'art. 39 del disegno di legge, rubricato “disposizioni finali” è recata una previsione (il secondo periodo del comma 4 reca la disciplina legislativa del mutamento delle circoscrizioni delle Città metropolitane) che, in quanto avente carattere permanente, troverebbe più idonea collocazione nel testo della Costituzione.

Andrebbe inoltre verificata nello stesso articolo la pertinenza della presenza in un testo di rango costituzionale della disposizione di alcune disposizioni attinenti alle retribuzioni del Presidente della Giunta e ai rimborsi spese ai gruppi che a stento potrebbero trovare collocazione in testi al più di natura legislativa<sup>7</sup>.

In proposito di riforma costituzionale è appena il caso di ricordare un ordine del giorno, che il Governo non ha accolto, presentato sugli aspetti collegati al linguaggio<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> Non essendovi più rapporto fiduciario fra Senato della Repubblica e Governo, l'art. 12, nel novellare l'art. 72 della Costituzione, si limita a prevedere che, alla Camera dei deputati, le commissioni siano “composte in modo da rispecchiare la proporzione dei gruppi parlamentari”. La mancata previsione invece circa le modalità di composizione delle commissioni al Senato appare in ogni caso un'evidente asimmetria nella redazione del testo, asimmetria che sembra implicare una difficoltà nell'individuare e specificare un aspetto di primario rilievo. Il Senato non è più organo di rappresentanza della Nazione e non accorda più la fiducia al Governo e questi aspetti possono giustificare il mancato richiamo ai gruppi parlamentari. Peraltro, il Senato assume per dettato costituzionale il ruolo di “organo rappresentativo delle istituzioni territoriali” (v. artt. 55 e 57, come novellati dalla riforma) e nel momento in cui si stabilisce che le commissioni sono organi indefettibili nell'organizzazione dell'organo costituzionale, il difetto di specificazione nel linguaggio normativo del nuovo art. 72 Cost. – difetto che si riscontra anche nel nuovo art. 82 in materia di Commissioni di inchiesta – si traduce in una lacuna suscettibile di generare rilevanti problemi in sede di applicazione.

<sup>7</sup> Ci riferisce a quanto disposto al comma 2: relativo al divieto di rimborsi a favore dei gruppi consiliari regionali – dell'articolo 39 del disegno di legge di riforma e, analogamente, di quella di cui al primo comma dell'articolo 122, sul limite massimo agli emolumenti del Presidente della Giunta regionale e dei consiglieri regionali.

<sup>8</sup> Ordine del Giorno 9/02613-A/062 presentato in Assemblea da Elena Centemero (Forza Italia), 9 marzo 2015, seduta n. 387. La Camera, premesso che: “seguendo un approccio già manifestato nei recenti tentativi di riforma, il legislatore costituzionale attuale opera una cesura con la tradizione del linguaggio costituente, adottato nell'elaborare il testo del 1948; in particolare si fa largo uso della tecnica regolamentare a scapito di una formulazione compromissoria delle disposizioni costituzionali, che rappresenti la sintesi tra orientamenti e visioni culturali e politiche diverse. In secondo luogo il testo conosce spesso interpolazioni e ricorso ad incidentali che, mettendo a rischio la sintassi dei testi, solleva comunque un problema di appesantimento delle singole disposizioni e di coordinamento e coerenza tra disposizioni diver-

# Osservatorio sulle fonti

3. *La legislazione ordinaria: esame attraverso i pareri del Comitato della legislazione della Camera dei deputati*

3.1 *Parere 3 luglio 2013 dl n. 69 del 2013 c.d. decreto del “Fare” sul rilancio dell’economia (ac n. 1248)*

Si è già ricordato che ormai la gran parte della normazione (non solo economica) è contenuta in decreti legge!!! Seguiranno ora alcuni esempi di osservazioni sulla formulazione dei testi normativi tratti dai pareri del Comitato per la Legislazione (XVII legislatura).

Il decreto-legge contiene numerose **disposizioni che appaiono meramente descrittive** in quanto prive di portata innovativa dell'ordinamento poiché confermano l'applicazione della normativa vigente, che viene richiamata in modo generico o puntuale<sup>9</sup>, oppure in quanto confermano la vigenza di norme secondarie del diritto (v. art. 5, co. 4) o di norme introdotte dallo stesso decreto-legge (v. art. 32, co. 1, lett.b), n. 1), oppure di obblighi o istituti senza che ne sia indicata la fonte istitutiva (v. art. 10, co. 1).

Il provvedimento contiene altresì disposizioni volte ad indicare (in modo descrittivo) le finalità perseguite oppure a descrivere il contesto nel quale si collocano le norme introdotte<sup>10</sup>.

Nella conseguente raccomandazione il Comitato chiede pertanto che il legislatore abbia cura di verificare la portata precettiva delle norme che si introducono nei provvedimenti, specie ove questi, come nel caso all'esame, che si compone di ben **86 articoli e 302 commi**, risultino assai lunghi e complessi, evitando in particolare il ricorso a disposizioni che appaiono prive di portata innovativa dell'ordinamento, in quanto generiche, meramente descrittive, di principio, oppure ricognitive della normativa vigente, poiché tutte le anzidette disposizioni, oltre ad accrescere le dimensioni dei testi, non sempre risultano effettivamente funzionali all'esegesi dei testi nei quali sono inserite.

---

se. In alcuni casi il ricorso, peraltro già avvenuto in passato, a formule come «interesse nazionale» o «interesse all'unità giuridica ed economica della Repubblica» pone alcuni problemi ..... Sarebbe stato opportuno adottare una formulazione del testo del disegno di legge costituzionale per adeguarne il tono linguistico a quello originario della Carta .....; impegna il Governo per il futuro, ad adottare, con particolare riferimento alla redazione dei disegni di legge costituzionali, un linguaggio coerente con quanto esposto nell'ultimo capoverso delle premesse. Parere del Governo on. Ivan Scalfarotto negativo.

<sup>9</sup> Ad esempio, all'art. 34, comma 1, capoverso 2-quater, si prevede che, nelle more dell'entrata in vigore della nuova disciplina, si applichi quella già vigente, mentre, all'articolo 2, comma 4, terzo periodo, si stabilisce che «I contributi sono concessi nel rispetto della disciplina comunitaria applicabile e, comunque, nei limiti dell'autorizzazione di spesa di cui al comma 8»

<sup>10</sup> Si vedano, a mero titolo esemplificativo, gli artt. 3, comma 4; 4, comma 7; 24, commi 2 e 3 e 25, comma 6, che indicano le finalità perseguite; gli art. 36, comma 1, e 41, comma 6, che indicano sia il contesto sia le finalità.

# Osservatorio sulle fonti

## 3.2 Parere 11 giugno 2014 dl n.66 del 2014 in tema di competitività e giustizia sociale (ac 2433)

Numerose disposizioni appaiono prive ovvero di dubbia portata normativa, in quanto esplicitano le finalità delle disposizioni<sup>11</sup>, compiono una semplice ricognizione della normativa del diritto vigente ovvero la mantengono ferma richiamando determinate disposizioni «in quanto compatibili» (art. 4, co. 1), presentano carattere programmatico, volto a prefigurare i contenuti della legge di stabilità del 2015 (art. 1, co. 1) o del relativo disegno di legge (art. 23, co. 1-bis), hanno un contenuto descrittivo, che fa riferimento al contesto (art. 9, comma 8-bis; art. 25, comma 1) o al carattere provvisorio di talune disposizioni, destinate ad operare «nelle more» della realizzazione di adempimenti successivi, talora eventuali<sup>12</sup>.

Nell'osservazione finale il Comitato non può fare a meno di richiamare la Commissione di merito a valutare l'effettiva portata normativa delle disposizioni citate in premessa.

## 3.3 Parere 3 luglio 2014 sul dl n. 90 del 2014 Semplificazione e trasparenza amministrativa (ac n. 2486)

Il provvedimento adotta espressioni e formulazioni dal significato tecnico-giuridico di non immediata comprensione o comunque suscettibili di ingenerare incertezze sul loro effettivo significato<sup>13</sup>.

Usa una formulazione complessivamente farraginoso, che indica concetti identici mediante denominazioni difformi, usa forme verbali passive che non rendono sempre agevole individuare l'agente, fa uso di espressioni di dubbia o nulla portata normativa<sup>14</sup>.

---

<sup>11</sup> Si veda per esempio: art. 20, comma 1; art. 25, comma 1; art. 32, comma 1.

<sup>12</sup> Si veda per esempio: art. 6, comma 1; art. 9, comma 7; art. 16, comma 6).

<sup>13</sup> Ciò si riscontra, ad esempio: all'art. 12, comma 4, ove si fa generico riferimento a crediti formativi non meglio specificati; all'art. 17, comma 1, il quale vieta alle amministrazioni “il compimento di qualsiasi atto” “con riferimento agli enti” finanziati o vigilati che non saranno stati inclusi nella banca dati per la ricognizione degli enti pubblici, formulazione che nella sua onnicomprensività appare derogare implicitamente o comunque incidere non testualmente su numerosissime norme attributive di potestà pubblicistiche o privatistiche, dando luogo a potenziali difficoltà di coordinamento; all'art. 22, comma 14, lett. a), il quale nel prevedere una maggioranza rafforzata per talune deliberazioni della Consob (secondo la relazione illustrativa si tratta dei “regolamenti o delibere in materia organizzativa della Consob”) novella l'art. 1 del decreto-legge n. 95 del 1974 inserendovi al nono comma l'espressione: “le deliberazioni concernenti i regolamenti di cui ai precedenti commi”, con una formulazione che, però, potrebbe prestarsi ad essere estesa a tutte quante le deliberazioni dell'organo (descritte al “precedente” comma terzo) anziché ai soli regolamenti di organizzazione (disciplinati al “precedente” comma ottavo).

<sup>14</sup> Questo avviene all'art. 23, comma 1, lett. c), che nell'introdurre nella legge n. 56 del 2014 due nuovi commi, in tema di partecipazioni azionarie della Regione Lombardia e di enti locali, usa la formulazione di cui nel testo (per es.: “nei modi e termini previsti dalle leggi”), rinvia all'art. 4, commi 4 e 5, del decreto-legge n. 95 del 2012 senza specificare – come sarebbe opportuno – se il riferimento sia al testo novellato dal decreto in titolo (art. 16), mentre alla lettera g) impiega la formulazione propria degli emendamenti in luogo di quella delle novelle (“aggiungere” invece di “è aggiunto”); all'art. 27, comma 1, lettera c), il quale risulta finalizzato, secondo la relazione illustrativa, a chiarire che gli obblighi assicu-

# Osservatorio sulle fonti

In conclusione il Comitato osserva che la Commissione dovrebbe valutare l'opportunità di introdurre riformulazioni in luogo delle espressioni e delle **formulazioni dal significato tecnico-giuridico di non immediata comprensione** o comunque suscettibili di ingenerare incertezze, con particolare riferimento: al novero dei casi individuati nelle premesse; alle disposizioni di cui all'art. 9 in materia di onorari degli avvocati pubblici; alle disposizioni di cui all'art. 39, comma 1, in materia di qualificazione dei concorrenti nelle gare per i contratti pubblici.

## 3.4 Parere 24 settembre 2014 sul dl 133 del 2014 – cd. Sblocca Italia (ac 2629)

A) Il decreto introduce **espressioni straniere non individuate univocamente** nell'ordinamento in quanto non di uso comune oppure definite solo indirettamente o in fonti secondarie (l'art. 6, comma 1, si riferisce a “**interventi infrastrutturali di backhaul**”, l'art. 14 reca in rubrica “**Norma overdesign**”). A tale riguardo si rammenta che la circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi prevede, al paragrafo 4, lettera m), che sia evitato l'uso di termini stranieri, salvo che siano entrati nell'uso della lingua italiana e non abbiano sinonimi in tale lingua di uso corrente».

Il Comitato invita la Commissione a valutare come garantire l'osservanza delle previsioni della circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi laddove prevede, al paragrafo 4, lettera m), che sia evitato l'uso di termini stranieri, salvo che siano entrati nell'uso della lingua italiana e non abbiano sinonimi in tale lingua di uso corrente.

B) Talune espressioni risultano di **difficile lettura o poco individuabili**: l'art. 4, co. 1, riduce i termini temporali “ove l'Ente abbia necessità di definire il procedimento in tempi celeri”; l'art. 4, co. 2, dà facoltà (non è specificato a quali soggetti) di “avvalimento a scopo consulenziale – acceleratorio dell'apposita **cabina di regia** istituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri”; l'art. 6, co. 1, cpv. 7-septies, si riferisce al “procedimento, analogo e congruente a quello previsto dal co. 2”; l'art. 15, co. 6, lett. a), fa riferimento a “remunerazioni di carattere speculativo”, introducendo una nozione non definita; l'art. 15, co. 3, richiama l’“ultima ‘Indagine sul credito bancario in Italia’”: il riferimento dovrebbe essere alle indagini trimestrali sul credito bancario svolte dalla Banca d'Italia (nel titolo non è testualmente presente il riferimento al nostro Paese); all'art. 17, co. 1, la lett. f), usa la seguente espressione, inedita nell'ordinamento e suscettibile di ingenerare dubbi applicativi e interpretativi: “iniziative dell'amministrazione o dell'autorità giudiziaria rivelatesi poi infondate”; la lett. m) si riferisce genericamente agli “atti di assenso prescritti dalla normativa sui vincoli paesaggistici, idrogeologici, ambientali, di tutela del patrimonio storico, artistico ed archeologico e dalle altre normative di settore”, con espressione che potrebbe ricomprendere una pluralità indeterminata di atti normativi».

---

rativi a carico dei professionisti non si applicano ai professionisti sanitari dipendenti dal SSN, ma – nel fare ciò – impiega una formulazione («Nel rispetto dell'ambito applicativo» della disposizione generale) che non parrebbe ottimale per conseguire appieno l'effetto di chiarire maggiormente, rispetto all'attuale quadro normativo, il rapporto di regola ed eccezione fra l'obbligo generalizzato di assicurazione e l'esenzione per i soli professionisti del SSN».

# Osservatorio sulle fonti

Il Comitato invita la Commissione a valutare l'opportunità di introdurre riformulazioni in luogo delle espressioni e delle formulazioni dal significato tecnico-giuridico di non immediata comprensione o comunque suscettibili di ingenerare incertezze.

C) Diverse disposizioni nel corpo del testo non rispettano le prescrizioni della circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi, a detrimento della chiarezza e della proprietà delle formulazioni e potendo ingenerare dubbi interpretativi e applicativi<sup>15</sup>. Il Comitato, mascherando a fatica il proprio disappunto osserva che “almeno con riferimento ai casi citati”, si dovrebbe curare l'osservanza della circolare del 2001 sulla formulazione tecnica dei testi legislativi, onde favorire la chiarezza e la proprietà della formulazione.

## 3.5 Parere 15 gennaio 2015 sul dl 192 del 2014 c.d. “milleproroghe” (ac n. 2803)

In almeno due circostanze le proroghe di taluni termini – oltre ad incidere su norme di recente approvazione – sono riferite a disposizioni sulle quali il Comitato aveva formulato specifici rilievi, riscontrando a suo tempo profili di criticità che, ora, contribuiscono a rendere necessario un intervento correttivo.

Ciò si rileva, in particolare, all'art. 6, comma 6, il quale **proroga il termine per bandire un corso-concorso per dirigenti scolastici**, previsto dall'art. 1, co. 2-ter del d.l. n. 58 del 2014: secondo la relazione illustrativa la procedura «è lunga e complessa» e la proroga si è resa necessaria in quanto è ancora in corso il procedimento per l'avvio della procedura concorsuale; il Comitato aveva rilevato la complessità di tale comma osservando in particolare che esso “individua le categorie beneficiarie con una formulazione, particolarmente ostica sul piano grammaticale, che appare idonea a ingenerare equivoci e dubbi interpretativi circa l'effettiva estensione soggettiva” e rimette all'amministrazione senza vincoli o criteri l'individuazione di una riserva di posti, e dunque aveva posto la condizione (poi non recepita) di riformulare la disposizione in modo che risultasse definito in termini univoci l'ambito soggettivo di applicazione della riserva di posti ivi prevista.

All'art. 10, co. 12, che modifica l'art. 20 del dl n. 66 del 2014 quantificando le somme dovute dal Gruppo Ferrovie dello Stato per il concorso al risanamento delle finanze

---

<sup>15</sup> Si citano, fra le altre, le seguenti disposizioni: a) l'articolo 4, comma 5, l'articolo 38, comma 6 e l'articolo 42, comma 1, lettera f), capoverso 7-quater, recano capoversi non contrassegnati da numeri o da lettere; b) l'articolo 3, comma 9, l'articolo 6, comma 1, in più punti, l'articolo 7, comma 1, lettera b), l'articolo 10, comma 1, lettera a), recano espressioni quali “i precedenti/successivi commi/articoli ecc.”; c) l'articolo 3, comma 9, usa l'insolita espressione “alla data del presente decreto”, senza specificare se sia la data di emanazione e di pubblicazione, quella – com'è probabile – di entrata in vigore o la data di entrata in vigore della legge di conversione; d) all'art. 14, l'uso della forma passiva (“Non possono essere richieste modifiche dei progetti delle opere pubbliche”) non consente di comprendere chiaramente il soggetto cui è preclusa tale facoltà; e) nell'ambito dell'art. 33, i commi 1 e 7 si riferiscono genericamente al trasferimento delle aree di interesse nazionale, mentre il comma 12, con specifico riguardo al comprensorio Bagnoli-Coroglio, fa puntuale riferimento al trasferimento della proprietà delle aree, impiegando una terminologia non univoca che non lascia intendere con chiarezza se ci si riferisca al medesimo istituto» (conseguente osservazione).

# Osservatorio sulle fonti

pubbliche. Secondo la relazione illustrativa tale intervento ha il “fine di risolvere taluni dubbi interpretativi sorti nell'applicazione della disposizione per le società controllate da Ferrovie dello Stato S.p.a.”; ora, il Comitato, proprio con riferimento al predetto articolo 20 del dl n. 66, aveva rilevato che il comma 7, nel prevedere l'esclusione di talune società, impiegava “espressioni suscettibili di ingenerare incertezze sull'effettivo significato tecnico-normativo” e aveva formulato un'osservazione richiedendo di valutare l'opportunità di una riformulazione che individuasse in modo più univoco le società così escluse».

## *3.6 Parere 10 febbraio 2015 sul dl n. 3 del 2015 sul Sistema bancario (ac n.2844)*

L'art. 7, co. 1, sostituisce l'art. 15 del dl n. 133 del 2014, per disciplinare la “Società di servizio per la patrimonializzazione e la ristrutturazione delle imprese”; la nuova società può, in particolare (co. 2 del nuovo art. 15), subentrare in rapporti giuridici esistenti “anche ridefinendone le condizioni e i termini”; ora, le espressioni “**condizioni e termini**”, “termini e condizioni” e simili, abbastanza frequenti nella legislazione più recente, sono un **calco fonetico dell'espressione giuridica inglese “terms and conditions”** la quale indica il complesso delle previsioni o clausole contrattuali, sia nei diritti nazionali inglese, statunitense ecc. sia nel diritto dei contratti internazionali, ove è molto usata; nel diritto privato italiano, tuttavia, le “condizioni” e i “termini” indicano tradizionalmente nozioni diverse, più delimitate, elementi accidentali del negozio giuridico che non includono l'intera gamma del contenuto contrattuale (ad es. non concernono la trasformazione dei tassi d'interesse, le modalità di pagamento diverse dai termini veri e propri, la prestazione di garanzie patrimoniali e personali ecc.); pertanto, appare opportuno evitare l'uso di traduzioni che nonostante l'assonanza fonetica rinviano a nozioni diverse nonché di formulazioni che si prestano ad equivoci, per quanto sopra esposto, circa l'effettiva intenzione del legislatore, ed uniformare la terminologia del provvedimento in esame a quella del codice civile» (conseguente osservazione).

Il Comitato suggerisce alla Commissione di valutare, all'articolo 7, comma 1, capoverso articolo 15, comma 2, l'opportunità di sostituire l'espressione “le condizioni e i termini” con espressioni quali “il contenuto del contratto”, “le clausole contrattuali” o equivalenti.

## *3.7 Parere 22 aprile 2015 sul TU Elezioni della Camera dei Deputati (ac 3-bis-B)*

La proposta di legge è caratterizzata da un alto grado di coerenza e uniformità nell'uso della terminologia, anche per effetto delle numerose modifiche di coordinamento apportate al TUE; tuttavia, in qualche caso si riscontrano **imprecisioni o incoerenze nelle formulazioni testuali**; limitandosi, come detto, ad esaminare in seconda lettura le parti modificate dal Senato: a) l'articolo 53 del TUE, riguardante il voto in loco negli ospedali minori, attualmente fissa quali sono i compiti del presidente di sezione «nella cui circoscrizione è posto il luogo di cura»: la proposta di legge in esame (articolo 2, comma 19) sostituisce l'espressione «nella cui circoscrizione» con l'espressione «nel cui colle-

# Osservatorio sulle fonti

gio plurinominale»; tale sostituzione, da un lato, appare equivoca in quanto – nel contesto – la parola «circostrizione» ha sempre chiaramente indicato il circondario o territorio cui si estende la competenza della sezione, e certamente non la «circostrizione elettorale» (ora equivalente a una regione), e infatti il testo modificato attribuirebbe i doveri di raccolta del voto al «presidente della sezione elettorale nel cui collegio plurinominale si trova il luogo di cura», dicitura decisamente equivoca se si considera che il collegio è un circondario territoriale più ampio di una sezione e che il riferimento al «collegio plurinominale» non risulterebbe applicabile ai luoghi di cura ubicati nei collegi uninominali (presenti nella Valle d'Aosta e nel Trentino-Alto Adige) (conseguente osservazione); b) all'art. 4, co. 1, della proposta di legge, le lett. d) ed e) si riferiscono alle province ma non alle città metropolitane, che in otto casi sono subentrate alle province stesse a seguito dell'entrata in vigore della legge n. 56 del 2014».

Questa è la laconica osservazione finale del Comitato: all'art. 2, co. 19, concernente i luoghi di cura minori, l'espressione «collegio plurinominale» dovrebbe essere sostituita dall'espressione «circostrizione», come nel testo attualmente vigente, oppure anche «circondario», «territorio», «area di competenza» o simili; all'art. 4, co. 1, lett. d) ed e), della proposta di legge, il riferimento alle province dovrebbe essere integrato con un richiamo alle città metropolitane.

## *3.8 Parere 30 luglio 2015 del Comitato sul DDL Delega in tema di appalti (ac 3194)*

Sul piano della formulazione del testo, in diversi principi e criteri direttivi **l'uso degli aggettivi e degli avverbi determina un'autoqualificazione delle previsioni**: ciò si riscontra, a titolo esemplificativo, al comma 1, lettera b) – che delega il Governo alla “compilazione di un unico testo normativo con contenuti di disciplina adeguata” – lettera c) – che pone l'obiettivo di “conseguire una drastica riduzione e razionalizzazione del complesso delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative vigenti e un maggiore livello di certezza del diritto e di semplificazione dei procedimenti, tenendo in debita considerazione gli aspetti peculiari dei contratti pubblici relativi a lavori” – nonché alle lettere d) e gg)».

## *4. Conclusioni*

Non ci sono grandi conclusioni da trarre. Credo che i documenti prodotti parlino da soli. Nel raccogliarli (e si tratta di un campione molto ristretto) ho confermato purtroppo alcune delle impressioni, anticipate in premessa.

Non c'è nella politica o meglio in quella parte della politica presente nelle aule parlamentari una seria preoccupazione per questi temi. Le giustificazioni naturalmente sono tante e le conosciamo. La prima deriva dal fatto che l'accordo politico (faticosamente raggiunto) su un testo scavalca ogni alta preoccupazione.

Ho ricordato più volte ed anche poco sopra che in una sola occasione che ricordo nitidamente, cioè quando si è elaborata la modifica costituzionale dell'art.81 Cost, l'unanimità dei consensi ha consentito una scrittura esemplare della norma. In questa sede

# Osservatorio sulle fonti

non giudico ovviamente il merito della disposizione, ma la forma.

C'è poi un'altra ragione che deriva dal fatto che i testi normativi partono “mal fatti” da Ministeri e Governo (purtroppo mi riferisco agli uffici legislativi e al Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi-DAGL).

I filtri prima di arrivare in Parlamento sono insufficienti. Alla Camera esiste il Comitato per la legislazione che rappresenta una felice intuizione, ma i cui atti sono assistiti da una forza ridotta. I suoi pareri dovrebbero pesare in Aula quanto pesano quelli della Commissione Bilancio.

Peccato poi che nella modifica del testo costituzionale che è arrivato alla fase conclusiva si sia pensato tanto alla snellezza dei procedimenti, ma nessuno abbia pensato di inserire il principio della buona scrittura delle norme o più genericamente della loro qualità.

Con una siffatta disposizione di principio la Corte costituzionale (che si rende ben conto del problema) potrebbe avere uno strumento in più per intervenire.