

LE RAGIONI DI NUOVE ISTRUZIONI E RACCOMANDAZIONI SULLA QUALITÀ DELLA REGOLAZIONE: UNA RINNOVATA ATTENZIONE PER IL *DRAFTING* SOSTANZIALE

CARLO DEODATO \*

**Sommario**

1. Premessa. 2. La necessità di nuove raccomandazioni per il *drafting* sostanziale. 3. L'“abuso della legge” e la necessità di definire i canoni di una legislazione necessaria, ordinata e coerente. 4. La programmazione dell'attività normativa del Governo e il ciclo della regolazione. 5. Il fenomeno dell'abuso delle deroghe e delle proroghe. 6. La verifica postuma dell'efficacia dell'intervento. 7. Le esigenze di aggiornamento attinenti al *drafting* formale: la necessità di una specifica formazione del personale addetto agli uffici legislativi. 8. La chiarezza delle norme nei rapporti tra disposizioni e la (discussa) tecnica della novella. 9. La necessità di un *corpus* unico di regole in materia di istruttoria e redazione degli atti normativi. 10. Conclusioni: il ruolo della politica.

**Abstract**

*Twenty years after the adoption of the guidelines on legislative drafting, issued in 2001 by circulars of the Presidents of the Chambers and of the President of the Council of Ministers, the update of legislative drafting rules cannot be further postponed. New technical guidelines should be provided not only for the formulation of legislative and regulatory drafts (formal drafting), but also for strengthening tools and procedures aimed at improving the quality and the effectiveness of regulation for citizens (substantive drafting). The essay critically analyses consequences of badly designed laws and highlights areas of legislative production that should receive further attention and guidance. The importance of a wider reform of rules on drafting and regulatory procedures is emphasised by a recent initiative of the Department of Legal and Legislative Affairs (DAGL) of the Presidency of the Council of ministers for updating, that aims to amend and consolidate into one only document all the guidelines on legislative production. Finally, it is stressed that the challenge ahead is to develop a new approach to regulation by policy makers, based on cyclical steps of legislative production (formulation, adoption, implementation and evaluation), in order to contribute to higher quality laws and regulations.*

**Suggerimento di citazione**

C. DEODATO, *Le ragioni di nuove istruzioni e raccomandazioni sulla qualità della regolazione: una rinnovata attenzione per il drafting sostanziale*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2022. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

\* Presidente di sezione del Consiglio di Stato e Capo del Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei ministri.

Contatto: [c.deodato@governo.it](mailto:c.deodato@governo.it)

### 1. Premessa

La disciplina delle tecniche di scrittura delle leggi (legistica o *drafting*) è rimasta finora affidata (oltretutto a studi di carattere scientifico e dottrinale) ad atti di indirizzo, manuali o direttive imputabili ad ogni livello di governo (regionale, nazionale e sovranazionale) legittimato alla produzione normativa<sup>1</sup>.

Si tratta, infatti, di un ambito che non si presta a regole giuridiche cogenti, esigibili e sanzionabili (perlomeno per quanto attiene al *drafting* formale) e che tollera più appropriate raccomandazioni e istruzioni redazionali.

Nondimeno, l'istanza di assicurare l'ossequio a canoni di scrittura omogenei (perlomeno nel medesimo testo legislativo) è, da sempre, apparsa indefettibile, al fine di garantire adeguati standard di coerenza, chiarezza e precisione delle norme<sup>2</sup>.

Residuano, tuttavia, ambiti (meglio individuati *infra*) nei quali è utile che la responsabilità della selezione della tecnica redazione preferibile resti rimessa al prudente apprezzamento del *drafter* (ancorché guidato, nella scelta, da istruzioni generali), in relazione alla costruzione della disposizione considerata nel singolo caso.

Considerazioni peculiari merita, peraltro, il *drafting* sostanziale.

Se, infatti, è vero che, in quest'ambito, sono state introdotte precise regole giuridiche sull'AIR, la VIR e la programmazione dell'attività normativa del Governo<sup>3</sup>, è anche vero che, al di fuori dei suddetti profili, la fase della progettazione dell'intervento deve intendersi riservata a valutazioni non sanzionabili giuridicamente e necessariamente rimesse ad apprezzamenti discrezionali.

Nonostante la fase della progettazione delle leggi non tolleri vincoli giuridici sul merito delle scelte e sulle tecniche di redazione delle norme, il *drafter* resta, in ogni caso, assoggettato ai parametri generali che presidiano la corretta costruzione di disposizioni legislative.

Sia nel momento della ideazione del progetto normativo, sia in quello della sua redazione, il decisore (prima) e il *drafter* (poi) dovranno, infatti, obbedire ai paradigmi dell'efficacia e dell'effettività della legge e, cioè, dovranno

<sup>1</sup> Per una rassegna complessiva della disciplina della legistica, cfr. R. PAGANO, *Introduzione alla legistica. L'arte di preparare le leggi*, Giuffrè, Milano, 2004 e E. ALBANESI, *Teoria e tecnica legislativa nel sistema costituzionale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019.

<sup>2</sup> Si veda G. PASTORE, Il valore delle regole di tecnica legislativa nel discorso del legislatore, in *Tigor. Rivista di scienze della Comunicazione*, I, 2009.

<sup>3</sup> La disciplina concernente l'analisi di impatto della regolamentazione (AIR), la verifica di impatto della regolamentazione (VIR) e le consultazioni è contenuta nel regolamento di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 15 settembre 2017, n. 169.

rispettare i canoni di capacità della norma di produrre i risultati attesi e di adeguatezza rispetto agli obiettivi dell'intervento<sup>4</sup>.

Per quanto non previsto dal Regolamento AIR<sup>5</sup>, anche questo segmento di attività andrà orientato e guidato con raccomandazioni e istruzioni finalizzate a veicolare le scelte più funzionali ad assicurare l'efficienza delle norme.

Le anzidette esigenze sono state (in larga misura) soddisfatte con le Circolari della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 2001<sup>6</sup>, nelle quali sono state sistematicamente cristallizzate regole e raccomandazioni sulla corretta scrittura delle norme.

L'esigenza di una revisione delle istruzioni di *drafting*, contenute nelle Circolari adottate ormai vent'anni fa, appare, tuttavia, per molti versi, non più eludibile.

E non solo per la necessità di aggiornare le regole del *drafting* formale, al fine di colmare alcune lacune e di migliorare i canoni di scrittura delle norme funzionali ad istanze di intellegibilità e di chiarezza delle disposizioni, ma, (e, forse, soprattutto), anche allo scopo di integrare e affinare le indicazioni attinenti al *drafting* sostanziale.

Il presente studio sarà dedicato a illustrare, per linee generali, le principali esigenze di revisione delle Circolari vigenti (senza trascurare, peraltro, le istanze di aggiornamento della Direttiva del 2009 sull'istruttoria degli atti normativi del Governo<sup>7</sup>), per come emerse nell'esperienza acquisita dal DAGL negli ultimi anni.

Le istanze di adeguamento saranno, inoltre, ricavate dal confronto delle Circolari del 2001<sup>8</sup> con le diverse raccomandazioni OCSE<sup>9</sup>, con il Manuale

<sup>4</sup> Sul punto si veda H. XANTHAKI, *Drafting Legislation. Art and Technology of Rules for Regulation*, Oxford and Portland (Oregon), Hart Publishing, 2014, 10 ss.

<sup>5</sup> Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 15 settembre 2017, n. 169, "Regolamento recante disciplina sull'analisi di impatto della regolamentazione, la verifica dell'impatto della regolamentazione e la consultazione".

<sup>6</sup> Si tratta delle Circolari, di identico contenuto, del Presidente del Senato, del Presidente della Camera e del Presidente del Consiglio dei ministri, del 20 aprile 2001, sulle *Regole e raccomandazioni per la formulazione tecnica dei testi legislativi*; nonché della Circolare della Presidenza del Consiglio dei ministri del 2 maggio 2001, n. 1/1.1.26/10888/9.92, recante la *Guida alla redazione dei testi normativi*, pubblicata in G.U., suppl. ord., n. 101, del 3 maggio 2001, elaborata dal Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi in esecuzione della predetta Circolare 20 aprile 2001, n. 1.1.26/10888/9.92 del Presidente del Consiglio dei ministri, pubblicata in G.U. n. 97 del 27 aprile 2001.

<sup>7</sup> Direttiva 26 febbraio 2009, recante *Istruttoria degli atti normativi del Governo*, pubblicata in G.U., suppl. ord., n. 82 dell'8 aprile 2009.

<sup>8</sup> Si veda la nota 6.

<sup>9</sup> In particolare, la raccomandazione del Consiglio sul miglioramento della qualità della regolamentazione governativa (1995); *APEC-OECD Integrated Checklist on Regulatory Reform* (2005); *OECD Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance* (2005); la raccomandazione del Consiglio sulla politica e la *governance* della regolazione (2012); il *Regulatory Policy Outlook* (2015); la raccomandazione del Consiglio per una *governance* normativa agile per guidare l'innovazione (2021).

dell'Osservatorio legislativo interregionale<sup>10</sup>, con la Guida pratica comune relativa alla legislazione dell'Unione europea<sup>11</sup>, con gli orientamenti del Comitato per la legislazione<sup>12</sup> e con i contributi degli studiosi della legistica (senza trascurare, ovviamente, la giurisprudenza della Corte costituzionale<sup>13</sup>).

Il contributo resterà, quindi, circoscritto all'analisi delle più evidenti ragioni del *deficit* di qualità della legislazione e alla formulazione di alcune opzioni di correzione, da affidare a una nuova direttiva<sup>14</sup>.

Rimarrà, di conseguenza, estranea al perimetro delle riflessioni che seguono una disamina profonda ed esauriente delle molteplici questioni tecniche afferenti in senso stretto alla disciplina e alla dottrina della legistica.

## 2. La necessità di nuove raccomandazioni per il *drafting* sostanziale

Nella dialettica tra *drafting* formale e *drafting* sostanziale<sup>15</sup>, e, cioè, tra le istanze connesse a una scrittura corretta della norma e quelle pertinenti alla scrittura di una norma utile, efficace e capace di soddisfare, nel modo migliore, le esigenze regolative che hanno determinato l'intervento, appaiono, da ultimo, prevalenti le seconde.

Se è vero, infatti, che una norma coerente con i canoni formali ormai codificati dovrebbe veicolare un significato chiaro del precetto ed evitare aporie, antinomie e dubbi esegetici, è anche vero che una norma ben scritta, ma inefficace o inutile, finisce solo per aggravare lo stock della legislazione e accrescere l'inflazione normativa.

<sup>10</sup> Si fa riferimento alla terza edizione del Manuale concernente "Regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi", approvato dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee delle regioni e delle province autonome nel dicembre 2007.

<sup>11</sup> Commissione europea, Servizio giuridico, *Guida pratica comune del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione per la redazione dei testi legislativi dell'Unione europea*, Ufficio delle pubblicazioni, 2016.

<sup>12</sup> In proposito, oltre ai pareri resi dal Comitato per la legislazione nell'esercizio della propria attività consultiva presso la Camera dei deputati, è utile fare rinvio ai "Rapporti sull'attività del Comitato per la legislazione", redatti al termine di ciascun turno di Presidenza del Comitato, i quali generalmente riportano in Appendice i pareri resi dal Comitato nel turno di Presidenza ovvero delle schede analitiche che offrono una lettura circostanziata dei pareri espressi.

<sup>13</sup> Sull'omogeneità dei decreti-legge si ricordano, *ex multis*, le sentenze nn. 115 del 2020, 247 del 2019, 169 del 2017, 251 e 32 del 2014, 22 del 2012 e, in materia di reviviscenza, le pronunce nn. 255 del 2019 e 13 del 2012.

<sup>14</sup> Sul tema ampio della qualità e delle caratteristiche della produzione normativa del Governo si veda N. LUPO, *Dalla legge al regolamento. Lo sviluppo della potestà normativa del Governo nella disciplina delle pubbliche amministrazioni*, il Mulino, Bologna, 2003 e B.G. MATTARELLA, *La trappola delle leggi: Molte, oscure, complicate*, il Mulino, Bologna, 2011.

<sup>15</sup> Sulla distinzione dei due concetti cfr. E. ALBANESI, *Teoria e tecnica legislativa nel sistema costituzionale*, cit., 24 nonché F. FOSCHINI, *Brevi cenni di riflessione sul drafting formale e sul drafting sostanziale. Analisi di due facce della stessa medaglia*, in *Tigor. Rivista di Scienze della Comunicazione*, I, 2013, 109.

L'aggiornamento delle circolari del 2001 non potrà, quindi, prescindere da una rinnovata attenzione per il *drafting* sostanziale e, in particolare, per il momento della progettazione dell'intervento normativo.

La legislazione degli ultimi due anni, peraltro, è stata afflitta dalle esigenze, convulse e disordinate, di fronteggiare le crisi sanitaria ed economica (e, negli ultimi giorni, anche energetica), con la conseguenza di un aggravamento del fenomeno della ipertrofia regolatoria (fatta salva, ovviamente, la decretazione d'urgenza assistita dalle condizioni costituzionali).

Appare, quindi, ancora più necessario, adesso, ribadire le regole di un corretto concepimento dell'intervento normativo, al fine di evitare che la prassi della soluzione di inedite emergenze con l'introduzione di nuove norme si stabilizzi o degeneri (mediante un approccio strutturale alla risoluzione in via legislativa di qualsivoglia problema), contribuendo così a peggiorare le cattive abitudini della iper-regolazione.

Il processo di "bonifica" dell'inquinamento normativo, già virtuosamente intrapreso con determinazione con gli interventi di delegificazione e di codificazione, dev'essere, quindi, proseguito e rafforzato<sup>16</sup>.

E non solo con l'affinamento delle istruzioni finalizzate a ridurre il numero di nuovi interventi legislativi e ad evitare l'introduzione di disposizioni inutili, confuse, sovrabbondanti, male istruite o sproporzionate, ma anche con la diramazione di nuove indicazioni funzionali a ricondurre l'attività legislativa entro i confini ordinari, favorendo la presentazione di disegni di legge e riconducendo la decretazione d'urgenza nel suo alveo costituzionale.

Sarà, quindi, necessario dedicare un'attenzione particolare al momento della ideazione dell'intervento.

La progettazione di un provvedimento rappresenta, infatti, la fase genetica del processo normativo: quella in cui l'Amministrazione che assume l'iniziativa è chiamata a ideare l'intervento e a selezionare la soluzione più efficace rispetto alle specifiche istanze di regolazione rilevate.

Tale fase costituisce, quindi, un momento cruciale nell'ambito dell'attività di regolazione: una corretta progettazione normativa consente, infatti, all'Amministrazione di pervenire a una scelta qualitativamente ponderata, favorendo in tal modo lo svolgimento di una adeguata istruttoria e l'efficace e tempestivo impiego degli strumenti finalizzati a garantire una buona qualità della regolazione.

In particolare, l'ideazione e la progettazione dell'intervento non devono trascurare l'acquisizione di tutte le informazioni necessarie a fondare un'analisi d'impatto attendibile, che consegna, cioè, per un verso,

<sup>16</sup> Recentemente sul punto si veda L. CARBONE, *Quali rimedi per l'inflazione legislativa. Abrogazioni e codificazioni in Italia*, disponibile all'indirizzo: <https://www.giustizia-amministrativa.it/>.

all'Amministrazione dati affidabili circa i risultati attesi dall'applicazione dell'intervento proposto e che eviti, per un altro, l'adozione di provvedimenti normativi di difficile attuazione o del tutto inidonei a raggiungere, in concreto, gli obiettivi perseguiti ovvero, peggio ancora, capaci di produrre risultati opposti a quelli voluti (secondo la perversa dinamica dell'eterogenesi dei fini).

È, dunque, necessario intervenire su questa fase con regole e indicazioni che servano a concepire un intervento effettivamente coerente con le esigenze regolatorie registrate, senza escludere, ovviamente, l'opzione di non intervento, e indirizzando le Amministrazioni verso la costruzione di una proposta adeguatamente istruita, efficace, coerente con il segmento ordinamentale nel quale si inserisce, conforme all'articolazione costituzionale ed europea del sistema delle fonti e proporzionata allo scopo che si intende perseguire.

### **3. L' "abuso della legge" e la necessità di definire i canoni di una legislazione necessaria, ordinata e coerente**

L'esigenza di revisione delle circolari sul *drafting* non si esaurisce, tuttavia, con l'indicazione di istruzioni più puntali e mirate alla fase del concepimento dell'intervento normativo, ma comprende anche la necessità di precisare meglio gli ambiti della legislazione di rango primario, di ridurre il fenomeno del rinvio a provvedimenti attuativi secondari, di scoraggiare e limitare interventi asistematici, di favorire l'utilizzo degli strumenti ordinari di esercizio dell'iniziativa normativa del Governo, riconducendo, ove possibile, la decretazione d'urgenza entro i più appropriati confini costituzionali<sup>17</sup>.

Si è potuto registrare, in particolare, negli ultimi anni un "abuso della legge" e, cioè, un eccessivo e inappropriato ricorso alla fonte legislativa anche per la formalizzazione di regole, istruzioni o indirizzi che potrebbero, più correttamente, essere adottati con fonti di rango secondario o, spesso, in via amministrativa.

Ancorchè risulti velleitaria e non praticabile la codificazione delle fattispecie che devono essere regolate con legge (oltre, ovviamente, al catalogo delle materie coperte da riserva di legge), appare, nondimeno, utile raccomandare alle Amministrazioni di verificare, prima di proporre un intervento legislativo, se l'esigenza regolatoria non possa essere parimenti soddisfatta (sempre in ossequio al principio di legalità, ovviamente) con atti normativi di livello secondario, con strumenti di regolazione flessibile o con atti amministrativi generali (quali direttive o circolari).

<sup>17</sup> Sulla *precarizzazione* delle fonti primarie, cfr. E. LONGO, *La legge precaria. Le trasformazioni della funzione legislativa nell'età dell'accelerazione*, Giappichelli, Torino, 2017.

Allo stesso modo, la legislazione dovrebbe restare circoscritta alle sole norme che producono effetti giuridici, evitando, quindi, l'approvazione di "disposizioni" meramente programmatiche o enunciative di principi, che, pur conservando, un chiaro significato politico, restano del tutto sprovviste di "capacità" di innovazione dell'ordinamento giuridico.

Un'attenta analisi di tali profili contribuirebbe ad alleggerire il carico della normazione primaria e a ricondurla entro il più appropriato perimetro della legislazione necessaria, limitando, in ultima analisi, o eliminando il fenomeno dell'inflazione legislativa.

Là dove la predetta verifica imponesse l'adozione di un atto normativo di rango primario (ad esempio per gli interventi che costituiscono diritti od obbligazioni dei consociati), le Amministrazioni dovrebbero, in ogni caso, impegnarsi a costruire norme di legge autoapplicative, limitando ai casi strettamente necessari il rinvio a provvedimenti attuativi (il cui abuso ha determinato, negli anni, l'aggravamento dello stock di norme rimaste inattuato e che il Governo Draghi sta efficacemente tentando di ridurre con un rinnovato e determinato impulso<sup>18</sup>).

Si dovranno, in particolare, indirizzare alle Amministrazioni istruzioni finalizzate a catalogare (per quanto possibile) le situazioni che ammettono il rinvio ad atti applicativi secondari, rammentando, inoltre, che l'attuazione di disposizioni legislative, quando non esige l'introduzione di una normazione secondaria, può restare affidata ad atti amministrativi generali di indirizzo, senza la necessità di menzionarne in legge termini e tipologia.

Laddove non fosse possibile esaurire la disciplina normativa nella fonte primaria, si dovrà assicurare, al fine di rendere meno incerta l'adozione degli atti di secondo livello, che, nella disposizione legislativa autorizzatoria, restino definiti, con adeguata precisione, ambito, criteri e procedura del provvedimento attuativo.

L'esperienza consegna e fonda, infatti, il convincimento che una delle principali cause delle inadempienze ai doveri di adozione di atti secondari consiste nella indeterminatezza e nella genericità dell'oggetto del provvedimento o dei criteri che ne devono guidare l'adozione (che produce, a sua volta, evidenti difficoltà di esegesi del perimetro della "delega").

<sup>18</sup> Le leggi "non autoapplicative" demandano ad altri provvedimenti normativi di rango secondario la loro completa attuazione e impongono ad altri soggetti istituzionali, generalmente le pubbliche amministrazioni centrali dello Stato, di attivarsi per la loro adozione. Da qui prende avvio l'attività di monitoraggio svolta dall'Ufficio per il programma di Governo della Presidenza del Consiglio dei ministri, che segue il processo di adozione dei provvedimenti previsti dalle singole leggi in raccordo con le amministrazioni interessate. L'attività di monitoraggio è svolta attraverso il sistema informativo "Monitor" e gli esiti di tale attività sono periodicamente pubblicati sul sito istituzionale dell'Ufficio per il programma di Governo.

Non solo, ma, al fine di rendere meno farraginoso e più spedito l'iter degli atti secondari, si dovrà garantire l'applicazione, in sede di acquisizione dei concerti (la cui previsione andrà, in ogni caso, circoscritta alle sole ipotesi di effettivo coinvolgimento di funzioni attribuite ad altre Amministrazioni), del meccanismo del silenzio assenso, esteso ai procedimenti diretti all'emana-zione di atti normativi in virtù dell'esplicito riferimento contenuto nell'arti-colo 17-*bis* della legge n. 241 del 1990<sup>19</sup> (rafforzato peraltro dalla previsione dell'art. 2, comma 8-*bis*, della legge n. 241 del 1990<sup>20</sup>, per il quale i pareri e i concerti resi successivamente alla formazione del silenzio assenso restano inefficaci).

La nuova direttiva dovrà, inoltre, raccomandare alle Amministrazioni di preferire la via del riordino e del riassetto della normativa vigente, evitando interventi eccentrici, asistematici e non coordinati con i corpi normativi di settore.

Nella medesima prospettiva, dovrà essere ribadita l'istruzione di risolvere, con le nuove disposizioni proposte, tutte le esigenze di coordinamento con la normativa vigente, evitando sovrapposizioni disordinate di discipline e, in particolare, incertezze e dubbi esegetici sulle abrogazioni delle disposizioni vigenti che regolano la medesima fattispecie.

Vanno, in particolare, evitate, mediante un uso scrupoloso e puntuale del metodo dell'abrogazione espressa, antinomie o incompatibilità che finiscono per recare incertezze interpretative (affidate ad esegesi complesse e dagli esiti imprevedibili) sulla sopravvivenza dell'efficacia delle disposizioni più vecchie.

Da ultimo, la revisione della direttiva sull'attività normativa del Governo non potrà non farsi carico del problema dell'uso, divenuto ormai ordinario, del decreto-legge come strumento principale dell'attività normativa del Go-verno.

<sup>19</sup> L'articolo 17-*bis* è stato introdotto nella legge n. 241 del 1990 dall'articolo 3, comma 1, della legge 7 agosto 2015, n. 214, con la finalità di estendere ai rapporti orizzontali tra pubbliche ammini-strazioni il meccanismo del silenzio assenso già operante tra privati e pubbliche amministrazioni. In merito all'applicazione di tale istituto ai procedimenti per l'adozione di atti normativi, si fa rinvio al parere reso dal Consiglio di Stato, Commissione speciale, 13 luglio 2016, n. 1640.

<sup>20</sup> L'articolo 2, comma 8-*bis*, della legge n. 241 del 1990, introdotto dall'articolo 12, comma 1, lett. a), del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 settembre 2020, n. 120, così recita: «Le determinazioni relative ai provvedimenti, alle autorizzazioni, ai pareri, ai nulla osta e agli atti di assenso, comunque denominati, adottate dopo la scadenza dei termini di cui agli articoli 14-*bis*, comma 2, lettera c), 17-*bis*, commi 1 e 3, 20, comma 1, ovvero successivamente all'ultima riunione di cui all'articolo 14-*ter*, comma 7, nonché i provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione degli eventuali effetti, di cui all'articolo 19, commi 3 e 6-*bis*, primo periodo, adottati dopo la scadenza dei termini ivi previsti, sono inefficaci, fermo restando quanto previsto dall'articolo 21-*nonies*, ove ne ricorrano i presupposti e le condizioni.».



Ancorché, negli ultimi tempi, l'uso della decretazione d'urgenza debba intendersi giustificato dalla straordinaria esigenza di fronteggiare tempestivamente crisi ed emergenze (sanitaria, economica, energetica), resta l'impressione e il timore che possa stabilizzarsi l'uso del decreto-legge quale strumento ordinario di legislazione.

Si tratta di un rischio che va, chiaramente, scongiurato (anche a garanzia delle prerogative costituzionali del Parlamento).

Sarà, quindi, necessario, non solo verificare in maniera scrupolosa e severa la ricorrenza dei presupposti costituzionali della decretazione d'urgenza, ivi compreso quello dell'omogeneità del perimetro della regolazione, ma anche restituire (contestualmente) efficacia alle procedure legislative di approvazione dei disegni di legge.

In questo senso, sarà necessario avviare una interlocuzione istituzionale con le Camere, al fine di condividere, mediante l'utilizzo nella loro massima latitudine degli spazi consentiti dai regolamenti parlamentari, percorsi accelerati e garantiti di esame e approvazione dei disegni di legge che risultino prioritari per l'attuazione del programma di Governo (riservando, ad esempio, ad essi apposite sessioni parlamentari)<sup>21</sup>.

L'auspicio è che il Governo torni ad esercitare la sua iniziativa normativa mediante lo strumento ordinario dei disegni di legge e che riservi la decretazione d'urgenza alla regolazione delle situazioni che esigono, effettivamente, interventi necessitati e non differibili.

#### **4. La programmazione dell'attività normativa del Governo e il ciclo della regolazione**

Le esigenze di una normazione di qualità implicano la disponibilità di tempi tecnici adeguati a uno svolgimento ordinato delle analisi che devono precedere e supportare la progettazione dell'atto e che, nondimeno, rischiano di essere sacrificati in ragione dell'urgenza del provvedere e del carattere spesso estemporaneo dell'iniziativa (non sempre connessa ad esigenze contingenti e imprevedibili).

Lo strumento vigente più appropriato, per evitare o ridimensionare il fenomeno di una legislazione istintiva e improvvisata, è senz'altro quello della programmazione dell'attività normativa del Governo, introdotta dal regolamento in materia di analisi di impatto della regolamentazione (AIR), di

<sup>21</sup> In proposito, interessanti spunti di riflessione sono offerti da A. MALASCHINI-M. PANDOLFELLI, *Crisi della legislazione: riorganizzazione parziale del procedimento legislativo o codificazione ordinaria ex post?*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, disponibile in: [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 3, 2021, 181.

verifica di impatto della regolamentazione (VIR) e di consultazioni, di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 15 settembre 2017, n. 169.

Si tratta di una innovazione funzionale proprio ad imporre alle Amministrazioni la redazione e la pubblicazione di un'agenda degli interventi programmati e, quindi, a consentire la progettazione degli atti, con le presupposte analisi, in tempi compatibili con le ineludibili istanze istruttorie, conoscitive e valutative che devono sorreggere proposte ordinate e informate<sup>22</sup>.

La mancanza di una adeguata e strutturata programmazione, al contrario, determina una normazione (spesso) frettolosa ed estemporanea e non sufficientemente istruita, con la conseguente necessità di revisioni successive delle norme, anche a distanza ravvicinata, con aggravio del fenomeno del disordine e del caos normativo.

Al fine di scongiurare una normazione confusa e disorganica e di assicurare interventi normativi coerenti, ordinati e correlati alle priorità e agli obiettivi programmatici, l'articolo 4 del citato d.P.C.M. ha previsto che i Ministeri, entro il 30 giugno e il 31 dicembre di ogni anno, predispongano e trasmettano al DAGL una scheda analitica, denominata "programma normativo semestrale", che contiene l'elenco delle iniziative normative proposte per il semestre successivo, fatti salvi i casi di necessità e urgenza.

Nel programma normativo dovrebbero, inoltre, essere indicati l'ordine di priorità dei provvedimenti segnalati e, almeno in riferimento al primo mese, le tempistiche suggerite per il loro esame in sede di riunione preparatoria del Consiglio dei ministri.

Sulla base delle indicazioni fornite dalle amministrazioni e degli esiti dell'attività di monitoraggio delle deleghe legislative in scadenza, il DAGL elabora il programma normativo semestrale del Governo.

In concreto, tale strumento ha iniziato a trovare applicazione nella più recente esperienza di Governo.

Si tratta, adesso, di assicurarne il più coerente ed effettivo utilizzo, raccomandando, poi, alle Amministrazioni il rispetto dell'Agenda di Governo, al fine di garantire la disponibilità dei necessari tempi tecnici per la redazione di testi normativi, sin dalla fase della loro iniziale progettazione, conformi alle regole e alle raccomandazioni delle Circolari sul *drafting*.

Non solo, ma l'avvio di una periodica attività di programmazione offre l'occasione per superare una visione settoriale della produzione legislativa,

<sup>22</sup> Sulla necessità di una programmazione governativa stringente si veda G. RIVISECCHI, *Considerazioni sparse in ordine alle attuali tendenze della produzione normativa*, in Osservatorio AIC, disponibile all'indirizzo: [www.osservatorioaic.it](http://www.osservatorioaic.it), 1-2, 2019, 84.

spesso concentrata sul singolo intervento normativo e sulle presupposte contingenze<sup>23</sup>.

Appare, invece, necessario promuovere un approccio sistematico alla normazione, da intendersi secondo l'innovativo paradigma del ciclo della regolazione.

Si tratta di un processo che consente una visione sistematica e organica del fenomeno regolatorio, nella misura in cui esige che il Legislatore dedichi un'attenzione costante nei confronti del provvedimento normativo, tanto sul piano formale quanto su quello sostanziale, in ogni fase del procedimento, dalla sua iniziale ideazione e progettazione fino alle successive fasi di adozione, attuazione, implementazione e verifica dei risultati prodotti.

Un approccio programmatico e ordinato all'attività normativa del Governo, già necessario in tempi ordinari, si dimostra, peraltro, ancora più ineludibile nell'attuale fase di attuazione del PNRR<sup>24</sup>, che, per la sua struttura, esige il raggiungimento di obiettivi temporali indefettibili anche per l'approvazione di provvedimenti normativi<sup>25</sup>.

## 5. Il fenomeno dell'abuso delle deroghe e delle proroghe

Un altro fenomeno disordinato che la nuova direttiva non potrà trascurare di considerare (e tentare di risolvere) è quello dell'abuso delle disposizioni

<sup>23</sup> Sulla necessità di valorizzare il DAGL quale “cabina di regia” e quindi centro di coordinamento dell'intero processo valutativo e programmatico, si veda G. TARLI BARBIERI, *L'attività normativa del Governo*, in *La Presidenza del Consiglio dei Ministri a trent'anni dalla legge n. 400 del 1988, Atti del Convegno di Studi del 20 febbraio 2018, Roma, Università LUISS Guido Carli*, disponibile in: [www.governo.it](http://www.governo.it), 2020, 96.

<sup>24</sup> Si fa riferimento al Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), approvato con decisione del Consiglio dell'Unione europea del 13 luglio 2020. Il Piano costituisce lo strumento per dare attuazione al programma europeo *Next Generation EU*, adottato dall'Unione europea per la ripresa post pandemia da Covid-19 e il rilancio dell'economia degli Stati membri attraverso riforme e investimenti per il periodo 2021-2026.

<sup>25</sup> La stretta correlazione che l'attività di programmazione presenta rispetto all'attuazione delle misure previste nel Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) assume rilevanza sotto una duplice dimensione. Per un verso, nell'ambito degli interventi di riforma previsti dal PNRR per il miglioramento dell'efficacia e della qualità della regolazione è stato riconosciuto rilievo prioritario alle misure relative “*alla programmazione delle iniziative normative del Governo, al fine di consentire una adeguata istruttoria degli interventi, anche mediante il ricorso alla consultazione*”. Per altro verso, una sistematica ed efficace programmazione dell'attività di regolazione è funzionale ad un costante e attento monitoraggio degli atti normativi necessari all'attuazione delle misure previste dal PNRR e favorisce, al tempo stesso, la pianificazione di adeguati tempi istruttori da parte delle Amministrazioni responsabili delle misure.

derogatorie<sup>26</sup> e di quelle di proroga<sup>27</sup> di norme che presentano un'efficacia temporale limitata.

Tale fenomeno, già ampiamente diffuso, si è aggravato (negli ultimi due anni) in ragione della gestione emergenziale delle crisi indotte dalla pandemia.

Le esigenze di amministrazione *extra ordinem* di importanti settori dell'ordinamento hanno prodotto, in particolare, la necessità di introdurre regimi derogatori e speciali per fronteggiare situazioni critiche.

Tali interventi, ancorché giustificati nelle fasi più acute dell'emergenza sanitaria, rischiano, adesso, di stabilizzarsi, mediante il consolidamento strutturale e diffuso di regimi speciali (anche per effetto della proroga dei relativi termini di scadenza).

Si tratta di un rischio che va scongiurato, per la sua capacità di alterare, in maniera incontrollata e disorganica, la tenuta dell'ordinamento, che tollera, sì, regimi derogatori, ma solo a condizione che siano effettivamente giustificati da circostanze eccezionali e, soprattutto, che restino limitati nel tempo.

L'introduzione, o il mantenimento, di discipline speciali postula, in altri termini, che il regime *extra ordinem* obbedisca ad esigenze straordinarie e contingenti.

Ove, invece, dovesse emergere che l'istanza di regolazione, ancorché geneticamente connessa all'esigenza di fronteggiare una situazione critica, non si limiti a rispondere ad una necessità contingente ma obbedisca a una necessità (stabile) di semplificazione o di miglioramento dell'azione amministrativa, le Amministrazioni proponenti dovranno valutare l'opportunità di sottoporre a revisione la legislazione vigente ordinaria, anziché introdurre disposizioni speciali<sup>28</sup>.

In altri termini, dev'essere evitato il pericolo della stabilizzazione temporale di regimi speciali, con la permanenza (del tutto irragionevole), per un lasso di tempo indeterminato, di una disciplina ordinaria e di una disciplina

<sup>26</sup> La Circolare della Presidenza del Consiglio dei ministri del 2 maggio 2001, par. 3.2, specifica che «*la deroga interviene quando si prevede, con una nuova disposizione, una eccezione alla disposizione già in vigore sulla stessa materia. Qualora la deroga sia successivamente eliminata, la originaria disposizione riaspande la sua efficacia*».

<sup>27</sup> La Circolare della Presidenza del Consiglio dei ministri del 2 maggio 2001, par. 3.4, specifica che «*la proroga di una norma interviene sui limiti temporali di applicazione di una disposizione ovvero quando i termini di vigenza della disposizione stessa non sono ancora scaduti; interviene, invece, il differimento quando i termini di vigenza della disposizione sono già scaduti*».

<sup>28</sup> Già nella Circolare del Presidente del Consiglio dei ministri Spadolini, del 22 gennaio 1982, in materia di coordinamento delle attività preparatorie alla iniziativa legislativa del Governo, si raccomandava: «(...) Nelle ipotesi comunque di periodiche reiterazioni di tali differimenti, è necessario riconsiderare realisticamente la normativa cui essi ineriscono, affidando a disegni di legge modificativi la revisione di assetti strutturali, amministrativi ed operativi rilevatisi inadeguati alla luce dell'esperienza o della vocazione delle amministrazioni responsabili».

speciale, senza che quest'ultima resti giustificata da situazioni contingenti e transitorie.

Rimane, ovviamente, ferma la regola generale, di *drafting* formale, secondo cui ogni disposizione derogatoria dev'essere costruita in modo da indicare in maniera univoca la disposizione legislativa derogata, l'oggetto della deroga e la scadenza temporale del regime speciale.

Un altro fenomeno da correggere è quello dell'abuso delle disposizioni di proroga di termini legislativi (che ha generato la prassi dei c.d. decreti legge milleproroghe).

Anche in questo caso, occorre raccomandare alle Amministrazioni, innanzitutto, di limitare le proposte di norme che presentano un orizzonte temporale di efficacia limitato alle sole disposizioni che obbediscono a esigenze regolative transitorie e, soprattutto, una volta introdotte, di contenere le proroghe alle sole situazioni eccezionali nelle quali le esigenze di intervento si protragano in concreto oltre le previsioni e le valutazioni che hanno generato e giustificato l'intervento originario.

Si tratta di evitare il rischio (purtroppo non solo astratto) della permanenza nell'ordinamento di norme concepite con un'efficacia temporale limitata di un anno e che resistono per molti anni (anche più di dieci, in alcuni casi), tradendo, così, la loro struttura ontologica di disposizioni temporanee.

Si dovrà, quindi, prima di assentire ulteriori proroghe, compiere una necessaria verifica sulla effettiva persistenza delle esigenze contingenti che hanno determinato l'intervento.

All'esito di tale analisi, si dovranno valutare le seguenti tre opzioni: a) non prorogare la norma e lasciare, quindi, che esaurisca definitivamente i suoi effetti, ovviamente nell'ipotesi in cui risultino cessate le presupposte esigenze regolatorie; b) eliminare la scadenza temporale e stabilizzare la disposizione, quando dall'analisi emerga il carattere stabile e strutturale (e non più contingente) della necessità normativa; c) prorogare ulteriormente la norma, nei casi in cui persista la temporaneità dell'esigenza (ma a condizione che la presupposta analisi sia stata condotta con scrupolo e riveli il carattere effettivamente transitorio dell'esigenza di una normazione a tempo).

Seguendo tale metodo, dovrebbero evitarsi reiterazioni indefinite di norme originariamente concepite e giustificate come temporanee.

## **6. La verifica postuma dell'efficacia dell'intervento**

Non meno importante di una attendibile analisi *ex ante* dell'impatto dell'intervento normativo, che dovrebbe garantire alla legge la capacità di conseguire, in maniera adeguata e proporzionata, gli obiettivi per i quali è stata concepita, è la verifica *ex post* degli effetti concretamente prodotti, che

dovrebbe consentire di misurare il grado di effettività e di efficienza delle norme (anche al fine di una loro coerente revisione).

Tale insopprimibile esigenza è stata realizzata con la regolazione della VIR, che, se correttamente osservata, dovrebbe consegnare al decisore tutte le informazioni relative ai risultati ottenuti dall'attuazione della legge e, di conseguenza, tutti gli elementi per una sua (eventuale) modifica, implementazione o abrogazione.

Nondimeno, si deve registrare una prassi di "legificazione" della VIR, per mezzo dell'inserimento nel testo legislativo di una disposizione dedicata al monitoraggio dell'attuazione e/o alla valutazione della sua efficacia.

Ontologicamente e logicamente, clausole di tale fatta sono più coerenti con disposizioni legislative dichiaratamente introdotte "in via sperimentale" (quali, ad esempio, quelle afferenti allo schema delle *regulatory sandbox*<sup>29</sup>).

Il carattere temporaneo e le finalità "di prova" delle discipline sperimentali postulano, infatti, se non impongono, la verifica degli esiti della sperimentazione, proprio al fine della decisione inerente alla sua stabilizzazione, correzione o eliminazione.

Anche con riferimento all'introduzione, in via strutturale (e non temporanea), di nuovi regimi giuridici può, nondimeno, registrarsi la previsione di clausole valutative o di monitoraggio, usualmente confezionate mediante la prescrizione di relazioni al Parlamento sull'attuazione della legge da parte dell'autorità politica di Governo titolare dell'intervento.

Nonostante la disciplina della VIR appaia, di per sé, idonea a soddisfare le istanze conoscitive implicate dalla verifica postuma di efficacia delle leggi, in occasione dell'adozione della nuova direttiva sarebbe utile indirizzare alcune raccomandazioni sulla più corretta formulazione di clausole di monitoraggio e valutazione.

Le istruzioni dovranno, in particolare, appuntarsi sull'oggetto della verifica, sulla metodologia di rilevazione dei dati e, soprattutto, sulla strumentalità del monitoraggio al successivo adeguamento della legge agli esiti della valutazione degli effetti prodotti.

Come si vede, si tratta di un'attività indispensabile a garantire la qualità della normazione, nella misura in cui coniuga e sintetizza elementi di *drafting* formale e sostanziale, concorrendo a una costante verifica dell'efficacia delle leggi.

<sup>29</sup> Nel nostro ordinamento sono state introdotte alcune fattispecie di *regulatory sandbox*. Si tratta della "Sperimentazione Fintech" (articolo 36, commi 2-bis e seguenti, del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 giugno 2019, n. 58, e decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, 30 aprile 2021, n.100 in attuazione) e della "Sperimentazione Italia" (articolo 36 del decreto-legge 16 luglio 2020 n. 76 convertito, con modificazioni, dalla legge n. 120 dell'11 settembre 2020, concernente "Misure di semplificazione amministrativa per l'innovazione").

### **7. Le esigenze di aggiornamento attinenti al *drafting* formale: la necessità di una specifica formazione del personale addetto agli uffici legislativi**

Nonostante l'esigenza di dedicare una rinnovata attenzione al *drafting* sostanziale, permane (ovviamente) la necessità di aggiornare anche le istruzioni attinenti al *drafting* formale e, cioè, alle regole relative alla qualità redazionale dei testi.

Come è stato rilevato che una norma ben scritta, ma inefficace, è inutile (se non dannosa), allo stesso modo si deve riconoscere, per converso, che una disposizione idonea, in via sostanziale, a perseguire, in modo coerente, la finalità per cui è stata concepita, ma redatta in maniera formalmente scorretta, determina, di per sé, difficoltà esecutive ed applicative, vanificando, così, la stessa esigenza sottesa all'intervento normativo.

In altri termini, il rispetto dei canoni formali di redazione delle norme è altrettanto importante dell'ossequio ai parametri attinenti alla qualità sostanziale.

Tanto premesso, l'esperienza registrata al DAGL negli ultimi anni ci consegna la necessità di rafforzare il lavoro di *drafting* svolto dagli Uffici legislativi dei Ministeri in fase di prima scrittura delle norme<sup>30</sup>.

Spesso, infatti, i tempi dettati dall'urgenza del provvedere inducono a demandare tale attività al DAGL nella successiva fase istruttoria, nella quale, tuttavia, gli interventi correttivi e migliorativi di un testo normativo già sottoposto all'esame delle Amministrazioni a vario titolo competenti sono di necessità limitati agli aspetti macroscopici, a discapito di una omogenea ed efficace applicazione delle regole di *drafting*.

Quanto più si anticipa il rispetto delle tecniche di redazione degli atti normativi alla fase di progettazione delle norme da parte dei Ministeri proponenti, tanto più sarà possibile prestare la dovuta attenzione alla qualità redazionale dei testi, anche in sede di successiva verifica da parte del DAGL.

L'anticipazione della cura redazionale dei testi alla fase della progettazione e della proposta delle norme contribuisce, peraltro, a garantire il principio di uniformità dei modelli di tecnica legislativa che, specialmente con riguardo ai decreti-legge che contengono disposizioni provenienti da vari Ministeri, risulta particolarmente difficile assicurare, posto che la riconduzione ad unità di stili e tecniche eterogenee risulta di fatto incompatibile con la ristrettezza dei tempi istruttori riservati alla fase del coordinamento (affidata al DAGL).

Per assicurare l'applicazione delle regole e delle raccomandazioni in materia di *drafting* da parte dei Ministeri in fase di redazione delle norme, si rivela, in particolare, necessario intervenire su due aspetti: la formazione del

<sup>30</sup> Si tratta di un problema annoso, già diffusamente descritto in B. LEONI, *Tecnica di formazione delle leggi e uffici legislativi*, in *Responsabilità e dialogo*, 1969, 64.

personale preposto agli Uffici legislativi, che dovrebbe garantire un'effettiva divulgazione tra i "legisti" delle tecniche redazionali più corrette, e la programmazione delle iniziative normative (di cui si è detto diffusamente *supra*), che dovrebbe garantire la disponibilità di adeguati tempi di scrittura delle norme (oltreché di istruttoria).

In merito alla formazione, si dovrebbero accrescere e diffondere le iniziative didattiche preordinate a garantire la presenza di funzionari dotati di specifici e adeguati profili di esperienza e competenza in materia di *drafting* presso gli Uffici legislativi.

"Legisti" adeguatamente formati assolveranno, così, il compito di supportare, con una competenza tecnica specifica, l'attività di scrittura compiuta dai funzionari e dai dirigenti che possiedono una specifica conoscenza dei settori di intervento<sup>31</sup>.

L'attività formativa dovrà, inoltre, dedicare adeguato spazio alla divulgazione delle istruzioni attinenti ai criteri delle scelte redazionali rimesse alla valutazione dei *drafters*.

L'auspicata revisione della Circolare della Presidenza del Consiglio dei ministri del 2 maggio 2001 sul *drafting* potrà (*rectius*: dovrà) costituire l'occasione per avviare specifiche iniziative formative in materia.

Senza un'adeguata e mirata formazione, l'aggiornamento delle regole e delle istruzioni sul *drafting* rischia di restare un'iniziativa velleitaria e di non produrre gli attesi effetti di un miglioramento della qualità redazionale delle norme.

## **8. La chiarezza delle norme nei rapporti tra disposizioni e la (discussa) tecnica della novella**

La chiarezza e l'intelligibilità delle norme sono state da sempre considerate un presidio democratico.

Si è rilevato, per un verso, che solo leggi ben scritte e comprensibili determinano l'esigibilità del loro rispetto da parte dei cittadini; così come, per altro verso, appare ormai acquisito, fin dal rapporto Giannini del 1979<sup>32</sup>, il convincimento che solo disposizioni legislative chiare e scevre da ambiguità o incertezze interpretative sono capaci di produrre gli effetti voluti.

<sup>31</sup> Come infatti affermava uno dei primi legisti dell'Italia repubblicana: «(...)la tecnica legislativa è qualcosa di più e di diverso dalla tecnica giuridica pura. In questo senso può anche dirsi che il redattore di leggi non deve essere soltanto un uomo di legge, perché la formulazione legislativa richiede, oltre al possesso di nozioni giuridiche, particolari doti di intuizione e di sensibilità; è un'arte che si affina con l'esperienza ed il continuo esercizio», B. Leoni, *Tecnica di formazione delle leggi e uffici legislativi*, cit., 64.

<sup>32</sup> *Rapporto sui principali problemi della amministrazione dello Stato*, trasmesso al Senato della Repubblica e alla Camera dei deputati dal Ministro per la funzione pubblica Massimo Severo Giannini il 16 novembre 1979.



In ogni caso, solo leggi ossequiose dei canoni redazionali formali soddisfano le esigenze di sicurezza giuridica, che costituiscono un pilastro dello Stato di diritto, nel senso che il principio di legalità (immanente nel nostro ordinamento costituzionale) può intendersi rispettato solo a fronte di precetti legislativi univoci, nella loro portata semantica e, quindi, giuridica<sup>33</sup>.

I noti fenomeni della stratificazione di interventi sulla medesima fattispecie, della legislazione convulsa e (a volte) estemporanea e della ristrettezza dei tempi di intervento (a volte rimessi alla decisione politica; altre volte dettati da situazioni di emergenza) hanno, tuttavia, sovente determinato la redazione di disposizioni di non agevole lettura.

Si tratta, soprattutto, dei casi di relazione tra diverse disposizioni (rinvii, modifiche, sostituzioni, abrogazioni parziali), in cui la lettura di una norma postula la conoscenza di un'altra.

Vanno, al riguardo, distinte due fattispecie: i rinvii e le modifiche.

La prima categoria di disposizioni, che si configura quando uno degli elementi della fattispecie regolata è già definito e disciplinato da un'altra norma, implica una scelta tra tre diverse tecniche redazionali: a) la riproduzione per intero della norma richiamata; b) il richiamo secco degli estremi della disposizione verso cui è operato il rinvio (rinvio "muto"); c) il richiamo della disposizione verso cui è operato il rinvio, ma con l'indicazione esplicita e sintetica dell'oggetto della norma richiamata (rinvio "parlante").

Premesso che evidenti ragioni di chiarezza e intellegibilità delle norme impongono di preferire le tecniche sub a) e sub c), non resta che rilevare che la scelta tra le due, entrambe idonee a significare il senso del rinvio (seppur con differenti effetti di completezza), dipenderà anche dalla consistenza quantitativa della norma richiamata e deve intendersi comunque rimessa alla scelta del *drafter*.

Nella recente esperienza è stata spesso utilizzata la tecnica del rinvio "parlante" (in luogo di quella del rinvio "muto"), in quanto giudicata quella più capace di significare con immediatezza l'oggetto del rinvio.

Tra le altre fattispecie in cui si è fatta applicazione del metodo del rinvio "parlante", merita una menzione speciale quella delle proroghe dei termini legislativi, in cui si è preferito esplicitare l'oggetto della disposizione prorogata: nel recente decreto legge n.228 del 30 dicembre 2021, per esempio, invece di scrivere "le disposizioni di cui all'articolo 2-quinquies del decreto

<sup>33</sup> Sulla stretta connessione fra i problemi di tecnica legislativa e quelli propri del diritto costituzionale si veda P. COSTANZO, *Il fondamento costituzionale della qualità della normazione*, relazione presentata il 1° febbraio 2008 al Corso di perfezionamento sulla qualità della normazione e, in particolare, la formazione e la valutazione delle leggi dell'Università degli Studi di Firenze, disponibile in <http://www.consiglio.regione.toscana.it>.

legge 17 marzo 2020, n.18...sono prorogate al 31 dicembre 2022”, si è preferito scrivere “le disposizioni di cui all’articolo 2-quinquies del decreto legge 17 marzo 2020, n.18..., relative alla possibilità per i laureati in medicina e chirurgia abilitati di assumere incarichi provvisori o di sostituzione di medici di medicina generale, nonché alla possibilità per i medici iscritti al corso di specializzazione in pediatria, durante il percorso formativo, di assumere incarichi provvisori o di sostituzione di pediatri di libera scelta convenzionati con il servizio sanitario nazionale, sono prorogate al 31 dicembre 2022”.

Come si vede, si tratta di una innovazione redazionale che serve a comunicare immediatamente e chiaramente al lettore l’oggetto della proroga (pur nella sintesi lessicale del contenuto sostanziale).

È vero che, per acquisire una completa cognizione della portata precettiva della disposizione prorogata, occorre leggerla, ma è anche vero che la tecnica del rinvio “parlante” vale a significare in via immediata l’ambito di intervento della proroga.

Quanto, invece, alla tecnica redazionale da preferire per le ipotesi di modificazioni di disposizioni vigenti, occorre distinguere due questioni: a) la scelta tra modifica implicita e novella; b) la scelta tra novella chirurgica e sostituzione del testo vigente<sup>34</sup>.

Entrambi i problemi vanno affrontati alla stregua della comparazione delle istanze pertinenti a interessi tra loro potenzialmente confliggenti: a) l’intelligibilità della norma, dal punto di vista del lettore; b) la precisione del disposto normativo, in relazione all’innovazione dell’ordinamento.

Si tratta di esigenze entrambe meritevoli di considerazione: le leggi devono essere chiare e comprensibili al lettore, ma devono anche essere “esatte”, nel senso che la consistenza della portata innovativa dev’essere ricostruibile in maniera univoca, senza alcuna incertezza semantica, lessicale ed ermeneutica.

Merita, ancora, di rilevare che le esigenze attinenti alla leggibilità della modifica e, quindi, alla comprensibilità, nella prospettiva del lettore, della norma novellata devono ritenersi dequotate in ragione del supporto conoscitivo offerto dalle banche dati giuridiche (come *Normattiva*) che, ormai, pubblicano in tempi celeri i testi coordinati risultanti dalle modifiche introdotte.

Così tracciate le coordinate valutative delle questioni sopra indicate, deve rilevarsi che, in ordine al primo problema, la scelta compiuta con le Circolari del 2001 è stata quella di raccomandare il ricorso in via preferenziale alle novelle rispetto alle modifiche implicite della disciplina vigente.

Nel confronto tra i due interessi da assumere a parametro di scrutinio del problema, infatti, quello alla comprensibilità del testo è stato correttamente

<sup>34</sup> Sul tema si rimanda a R. PAGANO, *Introduzione alla legistica, L’arte di preparare le leggi*, cit., 161 ss.

giudicato recessivo, rispetto a quello (preminente) della precisione della portata innovativa della modifica.

Se è vero, infatti, che la novella induce problemi non trascurabili di immediata comprensione del provvedimento normativo che contiene la novella (ancorchè, si ripete, molto ridimensionati dal supporto conoscitivo delle banche dati giuridiche), è anche vero che evita la stratificazione normativa, scongiura dubbi esegetici sul rapporto diacronico tra le norme, assicura la certezza del nuovo precetto e facilita l'individuazione delle disposizioni di riferimento da parte dei destinatari.

Si tratta di una tecnica redazionale la cui validità ed appropriatezza merita di essere confermata, soprattutto per la dirimente considerazione che la tecnica della modifica implicita vanifica l'esigenza primaria implicata dal *drafting*: la certezza del diritto e, cioè, la precisione dell'effetto di innovazione prodotto da una legge che si inserisce nel regolare (diversamente) una fattispecie già disciplinata.

La modifica implicita, invero, comporta l'esigenza di una complessa analisi esegetica che si risolve nel confronto tra due disposizioni legislative e che deve condurre all'apprezzamento, dagli esiti incerti e non prevedibili, dell'abrogazione tacita per incompatibilità (e della sua consistenza) della norma più vecchia.

Al contrario, la novella produce in maniera esatta e senza ambiguità il suo effetto di innovazione.

Possono, nondimeno, configurarsi alcune fattispecie nelle quali è preferibile la modifica implicita.

Si tratta delle ipotesi particolari di una diversa disciplina delle disposizioni transitorie o della sostituzione di una o più parole in tutto l'ordinamento (mediante la formula "ovunque ricorrano"), ma si tratta, appunto, di eccezioni alla regola generale della novella.

Una volta acquisita la tecnica della novella come quella che garantisce l'esattezza della portata dell'intervento di modifica, residua l'alternativa tra la tecnica della novella chirurgica (che si limita a sostituire o ad eliminare solo una o più parole della disposizione novellata) e quella della novella sostitutiva dell'unità minima.

Premesso che entrambe le tecniche postulano, per l'esatta comprensione dell'innovazione, il confronto tra il testo novellato e la novella, la scelta tra le due opzioni, entrambe idonee ad assicurare con precisione la portata dell'intervento, dovrà obbedire più a parametri quantitativi che qualitativi (nel senso che sarà preferibile la novella chirurgica quando la portata dell'innovazione si rivela esigua, rispetto alla disposizione innovata).

Si tratta, in altri termini, di uno di quei casi in cui la scelta può essere rimessa alla valutazione del *drafter*, che "caso per caso" valuterà se sia

preferibile la sostituzione dell'unità minima o la integrazione chirurgica del testo novellato.

Nella scelta tra le due tecniche non si dovrà peraltro trascurare, tra i parametri valutativi, la considerazione che la sostituzione dell'unità minima, ancorchè più leggibile, reca l'inconveniente di ampliare le possibilità emendative in sede di esame parlamentare.

Gli (inevitabili) inconvenienti delle novelle, attinenti alla immediata intellegibilità della modifica da parte del lettore, potrebbero, peraltro, essere eliminati o attenuati per mezzo della pubblicazione, insieme al provvedimento legislativo, di un testo coordinato (che renderebbe percepibile da subito la portata dell'innovazione), anche se (si ripete un'altra volta) il problema deve intendersi di molto sminuito per effetto dell'efficienza delle banche dati giuridiche (che pubblicano quasi in tempo reale il testo consolidato con le modifiche).

In ogni caso, anche nell'ipotesi delle modificazioni, si dovrà incoraggiare l'uso di novelle "parlanti", mediante l'enunciazione sintetica ma esplicita dell'oggetto principale delle disposizioni su cui interviene la novella.

Quest'ultima tecnica redazione consente, quantomeno, di avere immediata conoscenza dell'ambito oggetto della nuova disposizione.

Non può trascurarsi, inoltre, il fenomeno della stratificazione e della frammentazione di diverse disposizioni che, anche a distanza di tempo ravvicinato, intervengono sul medesimo oggetto o, comunque, sullo stesso segmento di materia.

Anche qui, la certezza e la conoscibilità del quadro regolatorio vigente sono minacciate dalla persistente vigenza di disposizioni spesso allocate in diversi testi legislativi e, comunque, di arduo coordinamento.

Al fine di evitare i suddetti difetti, si dovrà provvedere al consolidamento in un unico testo della disciplina risultante dal coordinamento diacronico tra le diverse norme con contestuale abrogazione di tutti i testi "riassunti" in quello consolidato.

Nelle ipotesi, poi, in cui la frammentazione conosca dimensioni afferenti a interi settori organici dell'ordinamento, le esigenze di semplificazione potranno essere soddisfatte solo mediante nuove codificazioni oppure per mezzo del consolidamento nei codici esistenti di norme rimaste *extra vagantes*<sup>35</sup>.

Al fine di accrescere l'intellegibilità delle norme, andrà, inoltre, raccomandato l'uso della tecnica delle definizioni, soprattutto nelle ipotesi in cui l'enunciazione di un elemento della norma postula il rinvio a un'altra legge

<sup>35</sup> Sul tema, particolarmente ampio, si rinvia a M. A. SANDULLI (a cura di), *Codificazione, semplificazione e qualità delle regole. Atti del Convegno (Roma, 17-18 marzo 2005)*, Giuffrè, Milano, 2004.

(come, ad esempio, è stato recentemente disposto con riferimento al cd. green pass, là dove, in luogo della originaria dizione “certificazioni verdi COVID-19 di cui all'articolo 9, comma 2, lettere a), b) e c-*bis*”, si è usata la definizione sintetica e immediatamente percepibile “green pass rafforzato”)<sup>36</sup>.

Con un sapiente uso delle definizioni, la lettura di un testo risulta semplificata e alleggerita, con evidente beneficio delle istanze di chiarezza e immediata comprensibilità del significato delle norme.

### **9. La necessità di un *corpus* unico di regole in materia di istruttoria e redazione degli atti normativi**

Le esigenze di raccolta in un unico testo non si esauriscono, tuttavia, nelle codificazioni legislative, ma concernono anche atti di indirizzo o circolari, proprio come quelle relative al *drafting*.

In quest’ottica, sarebbe utile la sintesi, in un solo documento di indirizzo, di tutte le direttive e le circolari dedicate all’istruttoria e al *drafting* degli atti normativi del Governo (tra le quali vanno sicuramente comprese la direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 26 febbraio 2009 in materia di “Istruttoria degli atti normativi del Governo” e la “Guida alla redazione dei testi normativi”, di cui alla circolare della Presidenza del Consiglio dei ministri del 2 maggio 2001).

Con un nuovo “testo unico”, rivisto e aggiornato, comprensivo della direttiva sull’istruttoria e della circolare sul *drafting*, le Amministrazioni coinvolte, a vario titolo, nell’attività normativa del Governo disporranno di un *corpus* unitario e coerente di regole e di indirizzi ai quali conformare la progettazione e la redazione degli atti normativi.

Al tempo stesso, le istruzioni e le raccomandazioni di *drafting* assumeranno, anche nell’ottica di favorirne la più ampia conoscenza e diffusione, una maggiore visibilità nel contesto delle fonti di riferimento sulla produzione normativa.

La pubblicazione di un testo unico rivisto e aggiornato degli atti di indirizzo sulla produzione normativa del Governo dovrebbe determinare, in sintesi, un rinnovato stimolo al miglioramento della qualità delle leggi e dei regolamenti, sia sul piano sostanziale dell’efficacia e dell’impatto che su quello formale della correttezza redazionale e della chiarezza.

<sup>36</sup> Si veda, nello specifico, quanto disposto dall’articolo 9 del decreto-legge 22 aprile 2021, n. 52, “*Misure urgenti per la graduale ripresa delle attività economiche e sociali nel rispetto delle esigenze di contenimento della diffusione dell’epidemia da COVID-19*”, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 giugno 2021, n. 87, come risultante dalle modifiche successivamente introdotte dal decreto-legge 24 dicembre 2021, n. 221, recante “*Proroga dello stato di emergenza nazionale e ulteriori misure per il contenimento della diffusione dell’epidemia da COVID-19*”, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 febbraio 2022, n. 11.

Sotto quest'ultimo profilo, risulta, in particolare, necessario aggiornare la guida normativa, che contiene le regole di *drafting* formale in senso stretto, con la duplice finalità di rimuovere le criticità registrate nell'esperienza del DAGL e di arricchire il testo con innesti specifici relativi alla redazione dei regolamenti ministeriali e interministeriali, delle premesse degli atti normativi (corredando la guida con un repertorio aggiornato di esempi per ciascun tipo di provvedimento), alla "nuova" legge di delegazione europea (che ha sostituito nel 2012 la legge comunitaria) e ad alcune specifiche questioni attinenti al recepimento e all'attuazione degli atti normativi europei.

A quest'ultimo riguardo, si dovrà, inoltre, rammentare agli uffici legislativi uno scrupoloso rispetto della disciplina relativa al *gold plating*, raccomandando, in particolare, una rigorosa verifica delle condizioni eccezionali che autorizzano l'introduzione nell'ordinamento nazionale di livelli di regolazione superiori a quelli imposti dagli atti legislativi europei.

Si tratta, anche in questo caso, di correggere prassi non virtuose (e dannose) di traduzione nell'ordinamento domestico di direttive (o di attuazione di regolamenti) mediante la contestuale previsione di oneri non previsti dai provvedimenti europei (o più gravosi di quelli ivi contemplati)<sup>37</sup>.

L'aggiornamento della guida normativa dovrà essere, inoltre, assistito da esempi e modelli redazionali, funzionali ad assicurare l'omogeneità delle formulazioni e a limitare casi di eccentrica creatività.

L'aggiornamento delle istruzioni non dovrà esaurirsi, quindi, nella diramazione di nuovi indirizzi, ma dovrà comprendere anche la diffusione di moduli di scrittura tipici e uniformi, con funzioni di supporto ai *drafters*, da cui dovrebbe derivare l'introduzione e il rispetto di standard redazionali omogenei.

Appare, da ultimo, necessario precisare che resterà estranea al perimetro della nuova direttiva la Circolare della Presidenza del Consiglio dei ministri del 20 aprile 2001, che, in quanto emanata in collaborazione con le Presidenze della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, esige, ai fini di un suo, pur auspicabile, adeguamento, il rispetto delle medesime forme.

## 10. Conclusioni: il ruolo della politica

Può apparire anacronistico e velleitario rivedere il sistema delle regole di una normazione di qualità in una fase storica in cui le diverse emergenze che hanno afflitto (e continuano ad affliggere) il Paese, e, con esso, l'ordinamento, sembrano imporre parametri di necessità e urgenza difficilmente compatibili con le istanze di una legislazione ordinata, programmata e meditata.

<sup>37</sup> Da questo punto di vista interessanti spunti di riflessione giungono dall'ordinamento francese e in particolare dal *Projet de loi portant suppression de sur-transpositions de directives européennes en droit français (n. 1389)*, attualmente in discussione presso l'Assemblée nationale, dopo l'approvazione da parte del Senato.

Nondimeno, le già segnalate e studiate interrelazioni tra la qualità della normazione e il rispetto, per un verso, dei canoni costituzionali e democratici del principio di legalità e dello Stato di diritto e, per un altro, delle istanze relative ai bisogni afferenti alla crescita (o, comunque, alla tenuta) economica e sociale del Paese, esigono che la bontà delle leggi resti presidiata da un sistema di regole capace di assicurarla (se osservato, ovviamente), anche in tempi di emergenza.

L'esercizio di un aggiornamento degli atti di indirizzo può, peraltro, prestarsi a un altro ordine di critiche.

Potrebbe, cioè, obiettarsi che le direttive sulla qualità della regolazione sono destinate inevitabilmente a fallire in ragione della invincibile forza di cattive e croniche prassi, come dimostra la constatazione che le leggi continuano a presentare i medesimi difetti da oltre vent'anni.

L'obiezione ha una sua consistenza ed impone una replica che coinvolga anche la politica.

Senza sminuire od omettere di considerare le responsabilità degli uffici legislativi sul *deficit* di bontà delle leggi, in relazione al quale si è accennato a un'esigenza di adeguata e robusta formazione, non può, nondimeno, tacersi che (a volte) la qualità delle norme soffre la ristrettezza dei tempi di intervento, non di rado incompatibili sia con un'adeguata e coerente analisi d'impatto, sia con il rispetto di adeguati standard qualitativi formali.

Occorre, dunque, un'intesa virtuosa tra i decisori politici e la "burocrazia" dei tecnici addetti agli Uffici legislativi, nel nome di un rinnovato ordine legislativo.

L'auspicio è che si determini un inedito e sinergico impulso alla formazione di una classe di "legisti" (dotati di competenze e conoscenza delle tecniche redazionali) e alla cura della scrittura dei testi legislativi, che riconosca e rispetti il valore primario della chiarezza e della precisione delle regole.

Allo stesso modo, dovranno essere rispettati i tempi della programmazione e si dovrà consentire che ogni nuovo atto normativo (fatti salvi quelli di estrema urgenza) sia preceduto da un'istruttoria compiuta e da una seria analisi d'impatto, nonché da tempi di redazione compatibili con una verifica delle esigenze di coordinamento con la normativa vigente e con l'ossequio ai canoni formali di scrittura.

Non solo, ma si deve assumere responsabilmente il nuovo paradigma secondo cui la legge non è l'unico modo di amministrare lo Stato e (spesso) non è neanche il più efficace.

Senza ignorare la complessità, anche tecnica, degli ordinamenti settoriali e dei fenomeni sociali ed economici che gli Stati contemporanei sono chiamati a governare e regolare, si deve, nondimeno, ammettere che rischia di strutturarsi la cattiva abitudine di affidare alle leggi compiti inappropriati.

Occorre, in altri termini, riconoscere che non pochi interventi esulano dal perimetro della legislazione necessaria.

Politica e tecnica, in definitiva, devono acquisire (insieme) la consapevolezza che le leggi indispensabili sono poche, che quelle sovrabbondanti generano caos e inefficienza e che una larga parte dell'opera di governo può essere (più efficacemente) riservata ad azioni amministrative.

D'altra parte, già ne "Lo spirito delle leggi" Montesquieu ammoniva che "le leggi inutili indeboliscono le leggi necessarie"<sup>38</sup>.

E solo poche leggi necessarie contribuiscono al bene comune.

<sup>38</sup> MONTESQUIEU, *Lo spirito delle leggi*, libro XXIX, cap. XVI.