

LA BUONA SCRITTURA DELLE LEGGI

a cura di

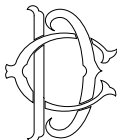
Roberto Zaccaria

*Presidente pro tempore del Comitato per la legislazione
della Camera dei deputati*

con la collaborazione di

Enrico Albanesi, Elda Brogi e Valentina Fiorillo

Palazzo Montecitorio
Sala della Regina, 15 settembre 2011



CAMERA DEI DEPUTATI

INDICE

<i>Avvertenza</i>	IX
INTRODUZIONE	
Ugo Zampetti	3
RELAZIONI	
Roberto Zaccaria <i>La buona scrittura e la qualità delle leggi</i>	9
Giuliano Amato <i>Ricordi in tema di chiarezza della legislazione</i>	21
Nicoletta Maraschio <i>Lingua e Diritto: qualche questione di metodo</i>	29
Paolo Carnevale <i>Diritto, normazione e ambiguità</i>	35
Francesco Sabatini <i>La formazione linguistica del cittadino comune e del legislatore</i>	61
Giuseppe Ugo Rescigno <i>I presupposti filosofici, morali e politici della buona redazione delle leggi ed una specifica conseguenza (tra le molte) in sede di applicazione</i>	65
INTERVENTI	
Claudio Zucchelli <i>Riflessioni sulla qualità del linguaggio normativo</i>	79
Luigi Zanda <i>Buona scrittura delle leggi e crisi del Parlamento</i>	87

Gabriella Alfieri <i>“Non c’è grammatica”: la scrittura legislativa e la sua funzione testuale</i>	97
Stefano Murgia <i>Il ruolo delle Commissioni parlamentari nella buona scrittura delle leggi</i>	109
Michele Cortelazzo <i>La scrittura delle leggi: dalla parte del destinatario</i>	115
Annamaria Riezzo <i>Parametri linguistici e parametri ordinamentali nella giurisprudenza del Comitato per la legislazione</i>	123
Pietro Mercatali <i>Linguistica, informatica, scienza e tecniche della comunicazione nella formazione del giurista</i>	139
Raffaele Libertini <i>L’osservatorio sulla qualità degli atti amministrativi</i>	151
Emanuela Piemontese <i>La semplificazione del linguaggio amministrativo e lo scoglio della mancata semplificazione del linguaggio legislativo. Aspetti linguistici e aspetti politici</i>	157
Antonio Placanica <i>Fattori linguistici nella scrittura degli atti normativi</i>	171
Cecilia Robustelli <i>Pari trattamento linguistico di uomo e donna, coerenza terminologica e linguaggio giuridico</i>	181
Valerio Di Porto <i>Elogio del ciarlatano</i>	199

APPENDICE

<i>Regolamento della Camera dei deputati, art. 16-bis</i>	211
<i>Legge 27 luglio 2000, n. 212, art. 2 – Chiarezza e trasparenza delle disposizioni tributarie</i>	213
<i>Circolare del Presidente della Camera dei deputati del 20 aprile 2001 sulle regole e raccomandazioni per la formulazione tecnica dei testi legislativi, paragrafo 4 – Terminologia</i>	214
<i>Legge Regione Toscana 22 ottobre 2008, n. 55 Disposizioni in materia di qualità della normazione</i>	218
<i>Legge 18 giugno 2009, n. 69, art. 3 Chiarezza dei testi normativi</i>	230
<i>Segnalazione di altri materiali rilevanti</i>	232

AVVERTENZA

Il presente volume riproduce gli interventi svolti in occasione del seminario “La buona scrittura delle leggi”, promosso dal Comitato per la legislazione e tenutosi il 15 settembre 2011 nella Sala della Regina di Palazzo Montecitorio.

INTRODUZIONE

UGO ZAMPETTI *

Sono raccolti in questo volume gli atti del seminario *La buona scrittura delle leggi*, promosso dal presidente del Comitato per la legislazione della Camera dei deputati, onorevole Roberto Zaccaria, a conclusione del suo turno di presidenza.

Il seminario ha rappresentato un'occasione preziosa di incontro e confronto tra mondo politico e "tecnici": esso ha infatti coinvolto parlamentari particolarmente interessati alle tematiche in esame, rappresentanti dell'Amministrazione della Camera dei deputati, del Dipartimento affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio ed esponenti del mondo accademico e della ricerca. Secondo uno schema, tanto inedito – almeno in sede parlamentare – quanto ricco di suggestioni, i contributi sono stati forniti non solo da giuristi, ma anche da linguisti, in relazione ad un argomento – quello della formulazione delle leggi – da sempre oggetto di grande attenzione da parte degli studiosi della lingua italiana.

Il tema della buona scrittura delle leggi rappresenta un aspetto della più generale questione della qualità della legislazione che, a partire dagli anni '80, si è imposta all'attenzione del legislatore. Si è rilevato in particolare come l'ipertrofia normativa, con il proliferare di regole e

* Segretario generale della Camera dei deputati

prescrizioni a carico di cittadini, famiglie e imprese ed il diffuso stato di incertezza normativa, dovuto a carenze nella qualità della legislazione in termini sia formali sia sostanziali, abbiano prodotto e producano un costo, oltre che per l'economia, per la stessa democrazia, in quanto riducono l'effettiva conoscibilità dell'ordinamento giuridico da parte di coloro che vi sono soggetti.

La questione della qualità della legislazione è oggetto di particolare attenzione da parte della Camera dei deputati, e non da oggi: le riforme regolamentari attuate nella XIII legislatura (entrate in vigore a partire dal 1° gennaio 1998), che hanno investito in modo molto significativo diversi aspetti delle procedure parlamentari in tema di esame e di approvazione delle leggi, hanno infatti preso le mosse anche dall'acquisita consapevolezza dello stretto legame intercorrente tra le stesse procedure parlamentari e la tecnica legislativa. E, in questo quadro, hanno sviluppato e valorizzato in modo particolare l'istruttoria legislativa in Commissione, quale fase essenziale del procedimento, nella quale concentrare l'esame anche degli aspetti tecnici della legislazione. Giova ricordare a questo riguardo che l'art. 79, comma 4, del Regolamento precisa che obiettivo del lavoro istruttorio delle Commissioni è, tra gli altri, quello di *«verificare la qualità e l'efficacia delle disposizioni contenute nel testo»*, nonché *«l'inequivocità e la chiarezza del significato delle definizioni e delle disposizioni, nonché la congrua sistemazione della materia in articoli e commi»*.

È proprio in tale contesto che, nell'ambito della citata riforma regolamentare, è stato istituito il Comitato per la legislazione, organo politico ma sottratto alle logiche

di schieramento, che interviene – in taluni casi in via obbligatoria, in altri su richiesta delle Commissioni permanenti – nel corso dell'istruttoria legislativa sui progetti di legge. Il lavoro svolto dal Comitato, che si caratterizza per la puntualità e l'incisività dei rilievi espressi, assume ormai dimensioni considerevoli e risulta particolarmente efficace proprio sul fronte della verifica della «*semplicità, chiarezza e proprietà della formulazione*» dei testi (che costituisce una delle missioni dell'organo, indicate dall'art. 16-*bis* del Regolamento): è interessante rilevare in proposito che, nel corso della attuale legislatura – confermando peraltro una tendenza registratasi anche nelle precedenti – il tasso di recepimento, da parte delle Commissioni, delle condizioni formulate dal Comitato sulla base di tale parametro risulta particolarmente elevato (pari al 75 per cento).

La buona riuscita dell'operazione che ha portato all'istituzione del Comitato per la legislazione è visibile anche, di riflesso, nell'esperienza degli ordinamenti regionali, in molti dei quali, sulla falsariga di quello della Camera, sono state introdotte norme in materia di qualità della legislazione (oggi presenti in numerosi statuti regionali) e istituiti organi analoghi al Comitato (come avvenuto in Abruzzo, Calabria, Friuli Venezia-Giulia, Lombardia, Umbria e Sicilia).

In questo contesto il seminario ha consentito di svolgere significative riflessioni sul tema della buona scrittura delle leggi, senza ipocrisie e senza sfuggire ai problemi posti dalla realtà legislativa del nostro Paese, ma in un confronto aperto e critico proprio con coloro che sono chiamati ad interpretare ed attuare le norme.

Ne è emerso – nonostante gli sforzi notevoli compiuti nella direzione prima indicata – un dato di persistente complessità sia dispositiva sia sintattica dei testi normativi, capace di per sé di generare incertezze interpretative e difficoltà nell'individuazione della disciplina in concreto applicabile alle singole fattispecie.

Insomma, non può certo negarsi che la questione della qualità della legislazione sia ancora un tema di attualità: in questo senso vanno le testimonianze univoche raccolte anche in questo convegno.

Non si può tuttavia trascurare, come evidenziato in numerosi interventi, che la crescente complessità del dato normativo risulta strettamente connessa alla crescente articolazione del sistema delle fonti, nonché alla aumentata complessità dei fenomeni sociali e dei settori su cui il legislatore è chiamato ad intervenire (si pensi soprattutto alla legislazione finanziaria, quasi sempre adottata attraverso lo strumento del decreto-legge). Di questo contesto occorre essere sempre consapevoli, anche quando si procede alla verifica della validità e dell'efficacia delle procedure parlamentari mirate alla qualità della legislazione: in tal senso, i contributi forniti nel corso del dibattito appaiono tutti meritevoli di un'attenta considerazione.