

UNA "GUIDA"
SOVRANAZIONALE
ALLE TECNICHE
DI REDAZIONE DEGLI
ATTI NORMATIVI

GIOVANNI **PICCIRILLI**



Una “guida” sovranazionale alle tecniche di redazione degli atti normativi.

A sovranational “guide” to legislative drafting.

GIOVANNI PICCIRILLI

Ricercatore di diritto costituzionale, Dipartimento di giurisprudenza, LUISS Guido Carli, Roma

E-mail: gpiccirilli@luiss.it

ABSTRACT

Il volume offre un approccio multi-livello al *drafting* legislativo, in considerazione della complessità dei processi decisionali tra Stati e Unione europea e della interazione tra questi. Una lettura raccomandata sia a accademici che a professionisti del *drafting*.

A multi-layered approach to legislative drafting, taking into account the complexity of decision-making in Europe including the State level, the European Union and the interaction between them. A recommended reading both for academics and for practitioners.

KEYWORDS

Redazione degli atti normative, legislazione, Europa, regolazione

Drafting, legislation, Europe, regulation

Una “guida” sovranazionale alle tecniche di redazione degli atti normativi*

GIOVANNI PICCIRILLI

1. *I molteplici approcci al drafting normativo* – 2. *La struttura composita del volume, alla luce della sua readership* – 3. *Spunti conclusivi*.

1. *I molteplici approcci al drafting normativo*

Il recente volume curato da Ulrich Karpen e Helen Xanthaki, dedicato alla *Legislation in Europe*, rilancia il dibattito sull'inquadramento scientifico di quel complesso di attività che vengono variamente definite come *drafting*, “tecniche normative”, o “legistica”, nelle quali professionalità e saperi diversi si incontrano e si confrontano nella redazione e nel confezionamento dei testi normativi, senza tuttavia che vi sia una netta e necessaria prevalenza di uno specifico approccio rispetto agli altri. La stessa collocazione della materia all'interno degli ordinamenti universitari e dei settori scientifico-disciplinari risulta incerta e discussa: una enfasi sulla qualità del “prodotto” legislativo tenderebbe infatti a sottolinearne l'intima connessione con i profili più prettamente linguistici (v., ad esempio, MORTARA GARAVELLI 2001, o, nel dibattito nordamericano, MARTINEAU-SALERNO 2005); diversamente, una attenzione focalizzata sugli strumenti della normazione all'interno di un determinato ordinamento, condurrebbe piuttosto a prospettive proprie degli studi di diritto costituzionale, a partire dall'analisi dei sistemi delle fonti del diritto e delle loro reciproche interrelazioni con i modi di produzione delle fonti atto (*ex multis*, COSTANZO 1999, e ALBANESI 2013).

Da questo punto di vista, il volume in commento molto sembra dovere alla precedente opera di una dei curatori (XANTHAKI 2014), accostandosi alla tematica della redazione tecnica dei testi normativi da un ulteriore punto di vista: si propone infatti un ampliamento notevole dell'idea di *plain language*, esorbitando dalla sola dimensione strettamente lessicale e sintattica (v., nettamente, p. 286: «*plain language is no solely about language*»), al fine di includere nel (*legislative*) *drafting* ogni aspetto relativo alla comprensibilità del testo, inclusa la sua strutturazione sistematica e l'inserimento dell'atto nel *corpus* normativo vigente, guardando dunque alla sua “*effectiveness*” intesa come effettivo raggiungimento dello scopo desiderato, piuttosto che alla intellegibilità e accessibilità semantica del

* A proposito di U. Karpen and H. Xanthaki (eds.), *Legislation in Europe. A Comprehensive Guide for Scholars and Practitioners* (Oxford, Hart Publishing, 2017).

testo in quanto tale. Questo specifico approccio al *legislative drafting* è presentato come ispirato dalla sua riconduzione alla categoria aristotelica della *phronesis* (φρόνησις), ossia di “scienza pratica”, come *genus* delle attività umane distinto sia dalla scienza “pura” (*episteme*, ἐπιστήμη), sia dalla tecnica in senso stretto (*techne*, τέχνη). In questa prospettiva, la *phronesis* legislativa risulta costituita da una serie di principi e regole generali, in astratto applicabili indifferentemente dal contesto giuridico (costituzionale) di riferimento.

Si tratta di una impostazione da intendersi, al contempo, non del tutto inedita, e in qualche modo necessitata. Non è del tutto inedita perché, almeno nella letteratura italiana, un simile approccio è stato percorso – collocandosi a metà tra la filosofia del diritto e la pratica parlamentare – nel fortunato volume di PAGANO 2004, ora interamente disponibile online nel sito dedicato all'autore: <http://www.rodolfopagano.it/>). Al contempo, si tratta di una scelta quasi obbligata per il volume in commento, che non si propone di “comparare” tecniche legislative in uso nei diversi contesti giuridici europei, bensì di evidenziare quali tecniche e quali impostazioni generali possano essere individuate (e promosse) trasversalmente nei e tra i diversi ordinamenti nazionali e sovranazionali del continente.

2. La struttura composita del volume, alla luce della sua readership

Il titolo dell'opera già delinea una traccia di ricerca.

Il termine “*legislation*” deve essere però inteso nel senso ampio (se non al limite dell'indeterminato) indicato dal cap. 2 (VOERMANS 2017, 17 ss.), secondo il quale la “*legislation*” è «the authoritative and constitutionally controlled form in which law is cast and the procedure leading up to the enactment of [the decision]» (p. 19), il che sembra *grosso modo* indicare pressoché tutte le fonti-atto, a condizione che esista su di esse una forma di giustiziabilità in qualche modo prevista o contenuta nelle regole costituzionali. Per di più, nella stessa sede si chiarisce come “*legislation*” e “*regulation*” non siano sinonimi, essendo il secondo inteso nel senso dell'intervento nel mercato o nella società, secondo la prospettiva tracciata in BALDWIN et al. 2010, 6 ss.), e dunque inclusivo anche delle *policy rules* e delle altre forme generalmente qualificabili come *soft law*.

Anche il riferimento all'Europa nel titolo è da intendersi in senso ampio, ossia comprensivo sia della prospettiva dell'Unione europea (alla cui “*legislation*” è specificamente dedicato il capitolo di ROBINSON 2017, 229 ss.), sia di quella dei suoi Stati membri individualmente intesi, benché non manchino spunti emergenti da ulteriori esperienze comparate, specie in relazione all'organizzazione delle strutture deputate al *drafting* e alle modalità di pubblicazione, con rimandi alla Svizzera (p. 157) e ad altri Stati del Commonwealth britannico (Nuova Zelanda: p. 291). Da questo punto di vista, forse, non sarebbe stato del tutto fuori luogo l'inserimento

di un capitolo ulteriore, relativo al concetto di “legge” elaborato dalla Corte europea dei diritti dell’uomo, pure oggetto di approfondimento recente in opere dedicate a temi contigui (STEINER 2016 ,151 ss.).

In definitiva, più che il titolo, finisce per essere maggiormente aderente ai contenuti del volume il sottotitolo che fa riferimento a una *Comprehensive guide for scholars and practitioners*. E, in effetti, i saggi contenuti nel volume possono essere raggruppati in tre distinte categorie:

- una prima serie si rivolge a un pubblico più “accademico”, fornendo l’inquadramento dei concetti di fondo e definendo la prospettiva della riflessione scientifica: in specie, i capitoli 1, 2, 6 e 15 (rispettivamente KARPEN 2017, 1 ss., VOERMANS 2017, 17 ss., ZAMBONI 2017, 97 ss., XANTHAKI 2017, 275 ss.);

- una seconda serie privilegia invece l’analisi degli strumenti della legislazione e si rivolge invece agli operatori del *drafting* con l’obiettivo di raccogliere una serie di linee guida e di *best practices*: capitoli 3, 5, 7, 8, 10, 11, 12 e 13 (DRINÓCZI 2017, 33 ss., UHLMANN, KONRATH 2017, 73 ss., DUPRAT, XANTHAKI 2017, 109 ss., HERNÁNDEZ RAMOS, HEYDT 2017, 129 ss., IRRESBERGER, JASIAK 2017, 165 ss., NAUNDORF, RADAELLI 2017, 187 ss., DE BENEDETTO 2017, 215 ss., ROBINSON 2017, 229 ss.);

- infine, da un punto di vista ancor più “concreto”, alcuni saggi affrontano la prospettiva organizzativa e finanche “manageriale” delle strutture deputate alla redazione tecnica dei testi normativi (capitoli 4, 9 e 14: POPELIER 2017, 53 ss.; HÖFLER et al. 2017, 145 ss.; TAVARES DE ALMEIDA, MOLL 2017, 257 ss.), fornendo così un completamento naturale alla prospettiva applicativa che emerge dall’intero impianto dell’opera.

Il risultato d’insieme si presta a letture a diversi livelli, che permettono a ciascuno dei pubblici di riferimento concentrarsi su alcuni dei saggi, avendo poi l’opportunità di “affacciarsi” alle ulteriori prospettive in una ottica di complementarità e di reciproca integrazione.

Il pregio principale del volume consiste, appunto, nell’aver riunito le varie anime che contornano l’attività di *drafting* normativo, assommando accademici di varie branche del diritto (costituzionalisti, amministrativisti), politologi, studiosi della legislazione, ma anche *practitioners* operanti in uffici governativi e giudiziari, nonché funzionari dell’amministrazione UE.

Volendo, il limite necessario – che fa da contraltare alla varietà dei diversi approcci – è una relativa disomogeneità e un differente livello di approfondimento dei diversi capitoli e, magari, qualche inaccuratezza nella ricostruzione dei meccanismi della normazione dell’Unione europea. Tale limite finisce tuttavia per essere alquanto relativo, considerando appunto la necessità di rivolgersi a un pubblico differenziato per finalità di volta in volta specifiche, tanto da allargare in maniera addirittura inaspettata la potenziale *readership*.

3. Spunti conclusivi

Il messaggio probabilmente più incisivo dell'intero volume è consegnato dal capitolo conclusivo (benché non denominato tale) della stessa Xanthaki, ove sono concentrate le riflessioni di più ampio respiro e che sviluppano diversi degli spunti emergenti dai capitoli precedenti.

La prospettiva ivi tracciata di un ripensamento della sistematica degli atti normativi in funzione di una loro maggiore efficacia comunicativa è di notevole interesse e merita di essere indagata ulteriormente, e magari aggiornata in relazione al contesto italiano, anche riprendendo alcuni autorevoli studi già tracciati in quella stessa direzione (v. RESCIGNO 2004). In sintesi, ponendosi nella prospettiva dei diversi *law users* (che vanno dal semplice cittadino, ossia il cd. *lay user*; all'operatore economico; al soggetto istituzionalmente deputato alla applicazione del comando), si propone di ripensare la struttura dell'atto normativo scomponendone e ricomponendone le parti essenziali (cd. «*layered approach to structure*», p. 289 s.), in vista di una sorta di adeguamento a questo approccio su molteplici livelli. Ciò condurrebbe a un confezionamento dei testi legislativi in tre parti, corrispondenti al livello di *expertise* dei diversi *law users*: la prima parte sarebbe accessibile a tutti, dovrebbe contenere i “principali messaggi regolativi”, in modo che risultino immediatamente comprensibili i profili innovativi dell'atto; la seconda parte si riferirebbe, invece, ai non giuristi sui quali comunque l'atto finisce per impattare, dando maggiore spazio al linguaggio tecnico; la terza, infine, avrebbe come uditorio principale i giuristi chiamati direttamente all'applicazione del nuovo atto, e dunque conterrebbe le procedure, le definizioni e gli ulteriori elementi che completano il contenuto dell'intervento normativo.

Una simile prospettiva si limiterà probabilmente a rimanere una suggestione, o magari una prospettiva di sviluppo non semplice da raggiungere. Eppure l'intelligibilità dei testi normativi e la loro qualità in termini di accessibilità ai vari livelli di destinatari si pone sempre più come una esigenza di carattere democratico, ancor prima che un problema – pur presente – di conformità pure alle norme sulla normazione o anche di aderenza alle politiche della legislazione che pure, a più livelli, sono state rilanciate.

Riferimenti bibliografici

- ALBANESI E. 2013. *Teoria e tecnica legislativa nel sistema costituzionale*, Napoli, Editoriale scientifica, 2013.
- BALDWIN R.-CAVE M.-LODGE M. (eds.) 2010. *The Oxford Handbook of Regulation*, Oxford, Oxford University Press, 2010.
- COSTANZO P. 1999. *Codificazione del diritto e ordinamento costituzionale*, Napoli, Jovene, 1999.
- DE BENEDETTO M. 2017. *Maintenance of Rules*, in KARPEN, XANTHAKI 2017, 215 ss.
- DRINÓCZI T. 2017. *Legislative Process*, in KARPEN, XANTHAKI 2017, 33 ss.
- DUPRAT J.-P., XANTHAKI H. 2017. *Legislative Drafting Techniques/Formal Legistics*, in KARPEN, XANTHAKI 2017, 109 ss.
- HERNÁNDEZ RAMOS M., HEYDT V. 2017. *Legislative Language and Style*, in KARPEN, XANTHAKI 2017, 129 ss.
- HÖFLER S., NUSSBAUMER M., XANTHAKI H. 2017. *Legislative Drafting*, in KARPEN, XANTHAKI 2017, 145 ss.
- IRRESBERGER K., JASIAK A. 2017. *Publication*, in KARPEN, XANTHAKI 2017, 165 ss.
- KARPEN U. 2017. *Introduction*, in KARPEN, XANTHAKI 2017, 1 ss.
- KARPEN U., XANTHAKI H. (eds.) 2017. *Legislation in Europe. A Comprehensive Guide for Scholars and Practitioners*, Oxford, Hart Publishing, 2017.
- MARTINEAU R., SALERNO M.B. 2005. *Legal, Legislative and Rule Drafting in Plain English*, St. Paul, West Academic Publishing, 2005.
- MORTARA GARAVELLI B. 2001. *Le parole e la giustizia. Divagazioni grammaticali e retoriche su testi giuridici italiani*, Torino, Einaudi, 2001.
- NAUNDORF S., RADAELLI C.M. 2017. *Regulatory Evaluation Ex Ante and Ex Post: Best Practice, Guidance and Methods*, in KARPEN, XANTHAKI 2017, 187 ss.
- PAGANO R. 2004. *Introduzione alla legistica. L'arte di preparare le leggi*, 3 ed., Milano, Giuffrè, 2004.
- POPELIER P. 2017. *Management of Legislation*, in KARPEN, XANTHAKI 2017, 53 ss.
- RESCIGNO G.U. 2004. *Tecnica giuridica e comunicazione nel processo legislativo*, in «Parlamenti regionali», 2004, 20 s.
- ROBINSON W. 2017. *EU Legislation*, in KARPEN, XANTHAKI 2017 229 ss.
- STEINER E. 2016. *The rule of law in the jurisprudence of the European Court of Human Rights*, in SCHROEDER W. (ed.), *Strengthening the rule of law in Europe. From a common concept to mechanisms of implementation*, Oxford, Hart Publishing, 2016, 135 s.
- TAVARES DE ALMEIDA M., MOLL C. 2017. *Legislative Training*, in KARPEN, XANTHAKI 2017, 257 ss.
- UHLMANN F., KONRATH C. 2017. *Participation*, in KARPEN, XANTHAKI 2017, 73 ss.
- VOERMANS W.J.M. 2017. *Legislation and Regulation*, in KARPEN, XANTHAKI 2017.

XANTHAKI H. 2014. *Drafting Legislation. Art and Technology of Rules for Regulation*, Oxford, Hart Publishing, 2014.

XANTHAKI H. 2017. *Emerging Trends in Legislation in Europe*, in KARPEN, XANTHAKI 2017, 275 s.

ZAMBONI M. 2017. *Goals and Measures of Legislation: Evaluation*, in KARPEN, XANTHAKI 2017, 97 s.