

## SEZIONE SECONDA – Genesi e sviluppi del dibattito sulla tecnica legislativa nell'esperienza ordinamentale italiana: dallo Statuto alla Repubblica

(di Pasquale Costanzo e Maria-Teresa Sagri)

**1.13. La tecnica legislativa nello sviluppo istituzionale italiano.** – Concentrando ora la nostra attenzione sul contesto italiano postunitario, un punto di svolta nel dibattito in merito ai problemi della formazione delle leggi va rintracciato, come peraltro in altre esperienze ordinamentali, nel passaggio da generali riflessioni ed osservazioni sui “difetti delle leggi”<sup>1</sup>, all’analisi e all’elaborazione di strategie e metodologie finalizzate al concreto miglioramento della produzione legislativa.

All’interno poi di questo più recente sviluppo, è possibile effettuare una fondamentale bipartizione tra epoca statutaria ed epoca repubblicana: nella prima di queste due epoche, permane infatti una visione legata essenzialmente ad una semplice valutazione del prodotto legislativo. Ricorrono, è vero, accenni, osservazioni, riferimenti al modo di produrre le leggi ed alla loro qualità, ma questi rimangono circoscritti a teorie, prospettive, ideologie ancorate ad un’idea politica del diritto ed un’analisi “dei rapporti tra le leggi e le società cui esse si applicano”<sup>2</sup>.

In epoca repubblicana, possono invece apprezzarsi dapprima (anni ‘60-‘70), un notevole sviluppo del dibattito dottrinale tra scienza e tecnica legislativa; quindi (a partire dagli anni ‘80), l’affermazione nel nostro ordinamento di regole codificate per la redazione delle leggi, assurgendo il miglioramento della produzione legislativa ad obiettivo politico-costituzionale delle istituzioni.

**1.14. Qualità delle leggi e tecnica redazionale tra unificazione legislativa e codificazione nello Stato liberale.** – Le prime significative riflessioni sulla tecnica legislativa sono presenti già in occasione della proclamazione del Regno d’Italia (1861), quando il tentativo di raggiungere un’unificazione legislativa è reso assai complesso dalle forti differenze normative esistenti nelle varie aree corrispondenti agli Stati preunitari.

Il questo periodo storico il panorama legislativo italiano è infatti caratterizzato da un substrato giuridico fortemente condizionato dalle differenziazioni regionali.

Ciò determina la presenza di un enorme quantità di leggi diverse e discordanti, a cui si vanno ad assommare un’«innumerevole serie di speciali provvedimenti, ordinanze, decreti, editti, cò quali i governi caduti avevano spiegato o modificate le leggi stesse»<sup>3</sup>. Ne consegue una situazione « buia ed intrigata ».<sup>4</sup>

Di fronte a ciò si afferma l’idea che una prima soluzione all’imperante caos legislativo possa essere rintracciata in una maggiore armonizzazione e chiarezza delle leggi.

In riferimento a questo aspetto, un’interessante indicazione è data dalle parole del deputato Giuseppe Romano, che, in un intervento alla Camera del 9 febbraio 1865, dopo aver precisato di non voler fare una discussione astratta sulle regole di codificazione, precisa come “le leggi non si creano nella mente del giureconsulto, ma si copiano dai bisogni e dai costumi sociali”, aggiungendo la seguente ammonizione “unificate prima i costumi (...) i bisogni della penisola, fate le ferrovie e le strade ordinarie, ed allora verrà, per logica necessaria, l’unificazione delle leggi”; per concludere come diversamente “la perturbazione sociale porterà questo digesto di leggi indigeste”.<sup>5</sup>

<sup>1</sup> Cfr. L. Muratori, *Dei difetti della Giurisprudenza*, 1742, ????

<sup>2</sup> Cfr. R. Pagano, R., *Introduzione alla legistica. L’arte di preparare le leggi*, Milano, 2004, A. 2.

<sup>3</sup> Cfr. la *Relazione della Commissione della Camera al progetto di legge sull’unificazione legislativa del Regno*, in A. Aquarone, *L’unificazione e legislativa e i codici del 1865*, Milano, 1960, 253.

<sup>4</sup> *Ibidem*.

<sup>5</sup> Testo tratto dall’intervento di G. Romano, Deputato alla Camera, nel 9 febbraio 1865, in Aquarone, *L’unificazione*, op cit. pag. 285.

Dott.<sup>10</sup> in *Metodi e tecniche di formazione e di valutazione delle leggi*

Le questioni che si sviluppano intorno all'esigenza di creare un nuovo sistema legislativo testimoniano come all'interno del panorama dottrinale, pur non trattandosi ancora direttamente di tematiche inerenti alla tecnica normativa, si inizino però ad evidenziare i limiti che nascono da un diritto "non pensato" e "distaccato" dalle esigenze del contesto socio-politico.

Il dibattito parlamentare sui metodi dell'unificazione legislativa si rivela molto lungo e complesso. Uno dei maggiori esponenti delle nuove teorie in materia l tempo, sottolineando come, di fronte "all'agitazione presente" ed all'"incertezza di sapere quale delle disposizioni si debba applicare (...) sarà necessario (...) volendo cambiare la legislazione, farne una sola"<sup>6</sup>.

A seguito dell'affermarsi di questa forte esigenza di chiarezza e certezza legislativa, il 2 aprile 1865, a conclusione dei lunghi lavori parlamentari, si pervenne all'emanazione della legge sull'unificazione legislativa.

All'art. 2 si prevede che "il Governo del Re avrà facoltà d'introdurre nei codici (...) le modificazioni necessarie per coordinarne in ciascuna materia le particolari disposizioni, sia nella sostanza che nella forma, col sistema e coi principi direttivi adottati"<sup>7</sup>. Si proclama cioè l'idea che le nuove normative e le nuove codificazioni debbano essere adottate a seguito di medesimi criteri formali al fine di sviluppare un modello per la produzione normativa successiva.

Un diverso ambito di indagine in questa fase storica è costituito dai lavori per la preparazione del nuovo codice civile, dove si rintraccia uno dei primi e significativi richiami alla tecnica legislativa.

I lavori erano per vero sono iniziati prima dell'unificazione. Già nella prima relazione al primo progetto di revisione del codice (1860) il Ministro Cassinis aveva specificato come "finalmente preparati i materiali della codificazione civile, essa dovrà altresì trovar la formula e questa dovrà essere una formula scientifica, ma non dottrinale; il che parrà ancora una contraddizione ed è soltanto una delle più gravi difficoltà del metodo legislativo"<sup>8</sup>.

A testimonianza di come si vada affermando una certa sensibilità verso la tecnica legislativa, possiamo citare ulteriori esempi di interventi di esperti in quella stessa occasione. In particolare si apprezzano riflessioni sulle formule e le espressioni da usare all'interno della linguaggio normativo, sottolineandosi che « le leggi si migliorano di mano in mano che si rendono più semplici, che si diminuiscono le disposizioni eccezionali, che si estende l'impero del diritto comune»<sup>9</sup>. Talvolta si scorgono invece i primi giudizi critici nei confronti di normative che non riescono ad essere "specchio di un ordine, di chiarezza - che peccano - di dizione"<sup>10</sup>.

Ancora una testimonianza interessante della sensibilità nei confronti della tecnica della legge è offerta dai lavori preparatori del codice Zanardelli (1890). Il codice penale presenta infatti diverse novità d'impostazione tecnica. Si hanno, ad esempio, indicazioni sull'uso del linguaggio, oppure raccomandazioni per evitare le lacune legislative. Zanardelli stesso sviluppa talune osservazioni sull'importanza della forma del codice, auspicando di "porre attento studio alla forma di tutto il codice, poiché la forma prestasi sempre a miglioramenti definitivi"<sup>11</sup>; e soggiungendo che il codice deve "mirare a rendere più chiaro e semplice il dettato legislativo"<sup>12</sup>. Si precisa inoltre che si studia "ogni riferimento di formula, procurando di ottenere in essa una maggior chiarezza, semplicità, precisione, concisione, proprietà, efficacia, ed anche la massima utilità possibile"<sup>13</sup>.

<sup>6</sup> Ibidem

<sup>7</sup> Testo tratto dall'intervento del Senatore Scolopis nel 9 febbraio 1865, in Aquarone op cit. pag. 285.

<sup>8</sup> Relazione del Ministro Cassinis al progetto di revisione del Codice Civile albertino nel 1860, anche in Aquarone, l'Unificazione, op. cit. p.101-102.

<sup>9</sup> Testo tratto dalla lettera aperta di Enrico Puccetti pubblicata sul la rivista l'Opinione del 12 febbraio 1865, in Aquarone, op. cit., p.278.

<sup>10</sup> Salvioli, G., Storia della procedura civile e criminale, in P. Del Giudice, Storia del diritto Italiano, v. III, parte II, p.789.

<sup>11</sup> Relazione a S.M. il Re del Ministro Guardasigilli Zanardelli, nell'udienza del 30 giugno 1889, per approvazione del testo definitivo del codice penale, Roma, Stamperia reale, 1889.

<sup>12</sup> Ibidem

<sup>13</sup> Ibidem

Ma testimonianze dell'esigenza di una legge migliore e meno "indigesta" saranno ancora vive nei primi anni del novecento. Esemplarmente, Vittorio Emanuele Orlandosi lagnerà del fatto che "le leggi in Italia son fatte da una classe dirigente imbevuta da un liberalismo dottrinario che è altrettanto intransigente circa alle formule quanto indifferente per ciò che riguarda l'attuazione reale ed effettiva di esse"<sup>14</sup>.

**1.15. Efficacia della legge e tecnica legislativa sotto la dittatura.** – Durante il ventennio fascista, la riforma generale della legislazione è incentrata sulla riforma dei codici, quale mezzo per radicare in modo profondo l'ideologia del regime all'interno della società.

Dal punto di vista pratico l'interesse si concentra sul tentativo di affermare un certo rigore sistematico nella tecnica della produzione delle leggi, quasi a voler trasporre nell'efficacia della legge le asserite qualità ed i presunti vantaggi del sistema<sup>15</sup>.

La relazione introduttiva al nuovo codice penale (1930) rappresenta uno dei documenti più rilevanti per la ricostruzione dello sviluppo della tecnica legislativa in tale contesto storico. Lo stesso Ministro Rocco, sottolinea come: "le ripartizioni del codice sono fatte a criteri rigorosamente scientifici e conformi alla più progredita tecnica legislativa"<sup>16</sup>.

Ne emerge non solo un esplicito riferimento all'uso di una tecnica "consolidata", ma si evidenzia anche un "avvertimento d'ordine, sistematico, esegetico e terminologico generale, per evitare ripetizioni (...) e per fornire una sicura guida all'interprete", attraverso una maggiore attenzione sulla forma linguistica usata. Possono, del resto, documentarsi sia una particolare cura sull'uso del linguaggio, spiegandosi il significato delle parole e delle espressioni utilizzate; sia una certa attenzione all'eliminazione di espressioni superflue, sia ancora l'adozione di termini specifici per un particolare dominio normativo. Si noti inoltre che, forse per la prima volta nella storia della codificazione, si fa infatti ricorso durante dei lavori preparatori ad una consulenza linguistica: a conclusione della relazione che accompagna il nuovo codice penale, il Guardasigilli confida "che accrescerà pregio al codice anche la formulazione dei precetti, particolarmente curata dal lato linguistico, in base ai suggerimenti di un eminente scrittore"<sup>17</sup>.

Anche la relazione introduttiva del nuovo codice di procedura penale esibisce attenzione per la tecnica legislativa. Si fa infatti riferimento ad un'accurata esposizione della struttura e dell'ordine del codice, alla doverosità dell'uso di chiarimenti sul linguaggio. L'aspetto più innovativo è però indubbiamente rappresentato da un'esplicita indicazione sulla brevità, la chiarezza e la quantità degli articoli. "La commissione, anzitutto mi consigliò di formulare articoli più brevemente, perché un articolo breve è sempre più chiaro [...] ciò che importa non è tanto la brevità, quanto la semplicità, la chiarezza, la concisione, la precisione, la completezza della disciplina".

---

<sup>14</sup>Orlando V.E, *La giustizia amministrativa*, in Primo Trattato completo di diritto amministrativo, III, Società ed. libraria, Milano, 1901, p. 636.

<sup>15</sup>Cfr. Zuliani, op. cit., p. 132.

<sup>16</sup>Ibidem

<sup>17</sup>Zuliani D., op. cit. p. 133.