

SENATO DELLA REPUBBLICA

— XV LEGISLATURA —

N. 1914

DISEGNO DI LEGGE

**d’iniziativa dei senatori MENARDI, MARTINAT, FLUTTERO,
ADRAGNA, BALDASSARRI, BALDINI, BERSELLI, BORNACIN,
BRUTTI Paolo, CALDEROLI, CALVI, CASTELLI, COLLINO,
CURTO, DAVICO, DE ANGELIS, DE POLI, DELOGU, DIVINA,
DONATI, FERRANTE, FORTE, FRUSCIO, GABANA,
MANINETTI, MONACELLI, MONTALBANO, NANIA, PARAVIA,
PISTORIO, ROSSI Paolo, RUGGERI, SILVESTRI, STIFFONI,
TOTARO, TREU, VALDITARA e VIESPOLI**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 6 DICEMBRE 2007

**Disposizioni per la redazione e la migliore comprensibilità
dei testi normativi**

ONOREVOLI SENATORI. - Nel corso della XIII legislatura, la Commissione bicamerale per le riforme costituzionali, nel testo finale del progetto di riforma costituzionale del 4 novembre 1997, all'articolo 92, sottolineava la necessità di assegnare alla legge il compito di definire le procedure attraverso le quali il Governo avrebbe potuto proporre alle Camere la codificazione per settori della legislazione vigente, sanzionando con l'improcedibilità i disegni di legge che non avessero provveduto a curare l'inserimento, in via di modifica o d'integrazione, della nuova disciplina in quella già codificata. Il progetto è inoltre il segno di una sensibilità da alcuni anni finalmente diventata di attualità nei confronti della così detta «qualità della legge», questione assai rilevante e sostanzialmente incidente sul rapporto tra governanti e governati, con riferimento tra l'altro al principio di legalità, alla certezza del diritto e alla stessa dicotomia autonomia-libertà dei consociati, che si auspica possa essere risolta attraverso il progressivo rafforzamento dei processi di codificazione. Ricordando quelle che sono le radici più profonde della problematica in esame, infatti, è abbastanza semplice notare che l'esigenza che le leggi siano poche, chiare, semplici ed uniformi era avvertita già nel periodo dell'illuminismo, come reazione agli abusi perpetrati soprattutto dal potere politico ed è altrettanto facile provare sconforto guardando all'attuale situazione italiana. Il rapporto fra il corpo elettorale e l'espressione dell'operato dei suoi rappresentanti (la legge) è infatti rimasto, nella storia politica parlamentare del nostro Paese, quasi del tutto immutato dal tempo dell'unificazione nazionale ad oggi, nonostante il problema sia già stato da tempo avvertito dalla nostra pubblicistica (fin dalla fine degli

anni Settanta il professor Massimo Severo Giannini, allora Ministro della funzione pubblica, presentò infatti un articolato «Rapporto sui principali problemi dell'amministrazione dello Stato» in cui, affrontando il problema della qualità della legge, sottolineò il rapporto tra buona legislazione ed efficienza della pubblica amministrazione) e anche da organizzazioni internazionali (come l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico-OCSE, a partire dal suo rapporto del 1995, sulla qualità e il volume della produzione normativa, in cui si evidenziava la necessità di limitare l'inflazione normativa e di elaborare norme chiare e attuabili). La situazione non appare infatti essere significativamente mutata, nonostante gli sforzi profusi negli ultimi anni da più parti (a partire dalle circolari dei Presidenti delle Camere e del Presidente del Consiglio dei ministri - si veda la pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* n. 97 del 27 aprile 2001 - sulla redazione dei testi normativi e dall'istituzione del Comitato per la legislazione della Camera dei deputati); sicché il principale problema da affrontare rimane quello di un effettivo intervento a breve termine, e questo nella speranza che il già avviato processo di codificazione compia ulteriori e significativi passi in avanti. La comprensibilità delle leggi costituisce infatti un'indispensabile esigenza del cittadino che il più delle volte resta insoddisfatto, di fronte a disposizioni normative suddivise in numerosissimi e complicatissimi paragrafi intrisi di innumerevoli rimandi ad altre disposizioni a volte assai risalenti nel tempo. Questo disegno di legge si pone quindi come una legge sulle leggi e intende presentarsi come un invito al legislatore a seguire, nella redazione dei testi normativi, i principi di chiarezza, semplicità,

utilità, completezza, uniformità e omogeneità. Si intende quindi espressamente prevedere e cristallizzare il divieto per il legislatore di emanare disposizioni che per disciplinare una fattispecie rimandano ad altra norma senza riportarne il contenuto, costringendo così l'interprete e, cosa ben più grave, il cittadino, a una indesiderata «navigazione» all'interno del complicatissimo ordito normativo italiano. Verrà quindi facilitata la

comprensione dei testi normativi, che non necessiterà più di un qualificato interprete dotato di specifiche competenze, ma potrà essere effettuata da ogni cittadino con immediata elevazione del grado di certezza del diritto. Un diritto più chiaro, un diritto «più amico». L'esigenza di testi di legge comprensibili, chiari e soprattutto completi è quindi alla base del presente disegno di legge.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. Al fine di migliorare la formazione, l'attuazione e la conoscenza di ogni fonte del diritto dell'ordinamento italiano, i testi normativi aventi forza di legge dello Stato e delle regioni si conformano ai principi di chiarezza, semplicità, utilità, omogeneità, completezza e uniformità.

2. I testi normativi non possono contenere richiami ad altre disposizioni di legge senza riportare integralmente il testo della norma richiamata.