

Il manuale di *drafting* comprende l'insieme delle *regole e dei suggerimenti* per la redazione tecnica dei testi normativi, è uno strumento di cui si sono dotati gli stessi soggetti che curano l'elaborazione tecnica dei testi (operatori delle assemblee legislative, statali e regionali) per giungere ad un insieme di regole quanto più possibile chiaro, comprensibile, condiviso.

Queste regole sono soggette a periodiche verifiche volte a monitorare il grado di comprensione, applicazione e attuazione delle regole.

Il termine *drafting* proviene dall'inglese *to draft*, che significa abbozzare, preparare una bozza, una minuta. Viene comunemente usato per indicare l'attività volta a redigere testi normativi, tradurre in termini tecnico-giuridici le scelte politiche operate dal legislatore.

La storia del Manuale di drafting comincia alla fine degli **anni '70**, dal rapporto trasmesso alle Camere dal Ministro per la funzione pubblica Massimo Severo Giannini nel novembre 1979, nel quale si indicavano i principali problemi delle amministrazioni pubbliche: arretratezza, improduttività, mancanza di indicatori di produttività, costi occulti, disorganizzazione, diversità di prassi, attuabilità amministrativa delle leggi. Riguardo a quest'ultimo punto, si segnalava che il problema delle tecniche di amministrazione dipendeva dal difetto della analisi di attuabilità amministrativa delle leggi, in Italia particolarmente avvertito per l'abbondanza della produzione normativa.

Il Rapporto Giannini viene esaminato dal Senato nei mesi di giugno-luglio 1980. Al termine della discussione, nel **luglio 1980**, si propone di istituire un gruppo di lavoro che approfondisca tutte le problematiche rilevate nel Rapporto Giannini.

Viene quindi istituita la commissione Barettoni Arleri (dal nome del suo presidente), che affronta la tematica inerente l'aspetto della fattibilità ampliandone la nozione proveniente dalla tradizione statunitense (inapplicabilità della legge perché l'amministrazione è lenta, refrattaria alle novità, non aggiornata, ecc.) e venendo ad includere nella fattibilità anche la progettazione legislativa, intesa come tecnica di preparazione della legge e di confezione degli enunciati normativi.

Emerge quindi la consapevolezza che il giudizio di fattibilità delle leggi non può limitarsi a considerare l'idoneità dell'apparato amministrativo, ma deve comprendere anche quello della confezione degli enunciati, perché un enunciato non intelligibile o scarsamente intelligibile costituisce un fattore di non fattibilità^[1].

Le problematiche sollevate dal Rapporto Giannini interessano tutti i centri di produzione normativa, quindi non solo gli apparati statali, ma anche quelli regionali.

Nel periodo **1983-1984**, organizzato dalla Regione Toscana, si svolge un seminario articolato in più sessioni che coinvolge i funzionari preposti alla formazione delle leggi.

Al seminario partecipano esperti, alcuni dei quali avevano anche partecipato ai lavori della Commissione Barettoni Arleri, e anche, pur se episodicamente, la componente politica.

Si fa strada, lentamente, la consapevolezza che questi strumenti costituiscono una risorsa, non un limite, e che essi non hanno un valore solo tecnico, ma che contribuiscono alla realizzazione di valori fondamentali di civiltà giuridica posti a tutela della norma e dello stesso ordinamento, quale quello della certezza del diritto. La comprensibilità dell'enunciato normativo costituisce infatti condizione perché possa essere imposto ai cittadini il rispetto delle leggi.

Il legislatore ha l'obbligo di formulare norme concettualmente precise sotto il profilo semantico della chiarezza e della intelligibilità dei termini impiegati, a garanzia della stessa persona e della sua libertà. Il soggetto deve infatti poter trovare nell'ordinamento, in ogni momento, cosa gli è consentito e cosa gli è vietato: a questo fine sono necessarie leggi precise, chiare, contenenti riconoscibili direttive di comportamento^[2].

Prodotto più rilevante e duraturo di quel gruppo di lavoro è la elaborazione, nel **1984**, da parte della Regione Toscana, del primo manuale per la redazione dei testi legislativi. Negli anni successivi altre regioni seguono la medesima strada, approvando proprie circolari sulla formulazione degli atti normativi.

Nel 1986, Camera, Senato e Presidenza del Consiglio, adottano tre circolari, distinte ma dallo stesso contenuto, contenenti regole per la formulazione tecnica dei testi legislativi, circolari poi sostituite e aggiornate da altre adottate nel 2001. Le circolari statali presentano elementi di differenziazione rispetto al manuale adottato dalla Regione Toscana, ma risultano ispirate alla medesima logica di formalizzare quanto sempre fatto nella pratica per avere regole certe, chiare e condivise che garantiscano uniformità e regolarità nella elaborazione dei testi.

Nel **1988** l'Osservatorio legislativo interregionale (struttura composta da funzionari dei consigli e delle giunte regionali, che permette uno scambio continuo di informazioni e la ideazione e organizzazione di seminari, studi e ricerche su temi di interesse regionale) propone un seminario nazionale di approfondimento dei temi già trattati nel 1983 e promuove la costituzione di gruppi di lavoro in preparazione del seminario medesimo che si svolge **a Palermo nei giorni 27-29 aprile 1989**.

In questa occasione vengono ripresi temi già sollevati dalla commissione Barettoni Arleri (fattibilità e *drafting*), mentre altri vengono posti per la prima volta (collegamento tra *drafting* e informatica). Anche il seminario di Palermo conferma che il settore più maturo per una "codificazione" è quello relativo alla redazione dei testi normativi. Si propone quindi di elaborare un manuale unificato per tutte le regioni e viene a tal fine costituito un gruppo di lavoro composto da funzionari regionali e statali, nonché da componenti di centri di ricerca.

Il gruppo di lavoro termina i suoi lavori nel 1991 e presenta il **volume "Regole e suggerimenti per la redazione tecnica dei testi normativi", approvato dalla Conferenza dei presidenti delle assemblee regionali nella riunione del 24 gennaio 1992**.

Nella medesima occasione, la Conferenza decide tre cose di estrema importanza:

- a) invitare tutti i consigli regionali ad adottare il testo come testo vincolante per i funzionari del Consiglio;
- b) invitare le giunte a fare altrettanto per i propri funzionari;
- c) prendere contatti con Camera, Senato e Presidenza del Consiglio perché adottino il medesimo testo, perché un unico testo sia valido per tutta la Repubblica.

L'invito espresso dalla Conferenza viene variamente recepito dalle regioni: anche se non tutte lo adottano, il manuale è ormai diffusamente utilizzato da tutti gli operatori.

In occasione della adozione dei nuovi statuti, molte regioni hanno inserito nella stessa fonte statutaria disposizioni sul rispetto delle regole di *drafting*^[3].

Proprio perché proviene ed è rivolto ad operatori del diritto, ed è finalizzato a tradurre in linguaggio normativo, in continua evoluzione, le proposte politiche, il manuale non costituisce uno strumento statico, ma dinamico, soggetto quindi a periodiche rivisitazioni destinate a renderlo sempre aderente all'evoluzione della materia.

Una prima revisione del manuale è stata effettuata nel 2002, una seconda è stata avviata nel 2006 e ha portato alla introduzione delle modifiche che vengono di seguito illustrate.

[1] È utile a questo riguardo rammentare la distinzione tra le nozioni di "tecnica legislativa" (propriamente riferita alla corretta redazione del testo normativo) e "tecniche legislative" (comprensiva dell'analisi delle procedure; dell'adeguatezza dell'atto e della verifica della sua efficacia).

[2] Cfr. sentenze della Corte costituzionale 185/1992 e 364/1988, specificamente riferite alle disposizioni sanzionatorie. Dalla giurisprudenza costituzionale emergono talvolta riferimenti alla tecnica di scrittura delle leggi (95/2007 sull'uso dei tempi verbali; 397/1994 sulle disposizioni interpretative; 292/1984 sull'espressione "...e successive modificazioni"; 73/1958 sulla tipizzazione delle ipotesi giuridiche).

[3] Cfr. art. 39 St. Abruzzo; art. 30 St. Campania; art. 36 St. Lazio; art. 34 St. Marche; art. 48 St. Piemonte; art. 37 St. Puglia; art. 44 St. Toscana. Alcuni statuti richiamano i principi di “chiarezza e semplicità di formulazione e al rispetto delle regole di tecnica legislativa” (Abruzzo, Marche, Piemonte), mentre altri demandano alla fonte regolamentare la disciplina delle modalità di redazione dei testi normativi (Campania, Lazio e Puglia). Lo Statuto della Regione Toscana prevede la sanzione della “improcedibilità” per le proposte di legge che non osservano le disposizioni stabilite a tutela della qualità della legislazione (art. 44, u.c.). Altri prevedono l’istituzione, sulla falsariga parlamentare, del Comitato per la legislazione (art. 26 St. Abruzzo), al quale compete l’espressione dei pareri sulla qualità dei testi, con riguardo alla loro omogeneità, semplicità, chiarezza e proprietà della formulazione (art. 61 St. Umbria).
