

Emana, promulga o adotta: come «significar per verba» l'atto di normare?

Benché le procedure di formazione degli atti normativi siano in generale definite in modo circostanziato e preciso, l'uso linguistico da parte dei media e delle stesse istituzioni lascia trasparire non poca incertezza e ampie oscillazioni terminologiche nella scelta dei verbi per designare la fase conclusiva – o perfettiva – dell'iter legislativo, ossia per denominare l'atto mediante il quale l'autorità dà il suo avallo al testo normativo che le compete¹. I singoli testi normativi dichiarano invero al loro interno l'atto che regge le loro disposizioni: l'Assemblea federale, ad esempio, *decreta* gli articoli di una legge, mentre il Consiglio federale *ordina* le disposizioni che costituiscono un'ordinanza. Questi verbi, di valenza performativa (thetica), sono peraltro codificati e prescritti dalle regole della legistica (cfr. ad es. DTL n. marg. 102, 120, 136). Non è invece altrettanto disciplinata la designazione «metatestuale» per dire che cosa l'autorità *fa* quando stabilisce che la versione definitiva del testo in cui decreta od ordina le disposizioni corrisponde alla sua volontà. Non è una questione bizantina, perché ne va del rapporto che nello Stato di diritto si instaura tra l'autorità investita del potere supremo² e quell'oggetto centrale in tutta la procedura legislativa che è il testo³. Ad esempio, al termine di una sessione parlamentare non è raro leggere sulla stampa che le Camere hanno *varato X* nuove leggi e *approvato*, tra l'altro, il decreto federale urgente su XY. Nei comunicati stampa che riferiscono delle decisioni del Governo si può inoltre apprendere che il Consiglio federale ha *licenziato* il messaggio XY e che, nella stessa seduta, ha *emanato* l'ordinanza sulle XY e magari *adottato* il rapporto concernente ABC. Sulle pagine Internet dell'Amministrazione federale si può infine scoprire che la Svizzera ha *promulgato* la legge XY nell'anno 2010. Si può certo affermare che tali espressioni sono sinonimiche e che comunque il loro significato risulta assai chiaro, il che entro un certo margine di approssimazione può anche essere vero. Volendo tuttavia fare un po' di ordine tra i diversi concetti legati a tali espressioni e rendere giustizia alle parole, occorre soffermarsi su alcune distinzioni imposte in primo luogo dalla semantica e, d'altra parte, dalla natura della stessa procedura legislativa.

Sotto un profilo strettamente linguistico, i diversi verbi che abbiamo appena menzionato non hanno significato identico o, per lo meno, è lecito supporre che chi li usa non intenda dire proprio la stessa cosa. Quando scriviamo che il Parlamento ha *votato* la legge XY sottolineiamo, oltre all'attività concreta mediante la quale avviene l'approvazione, che il testo ha ottenuto i voti della maggioranza del Legislativo e che quindi è l'espressione della volontà di tale organo, è un suo

«voto» appunto. Questo senso traspare in modo netto se contrapposto al verbo «adottare», che di per sé sottolinea il fatto che l'autorità a cui è stato sottoposto un testo per approvazione lo «fa suo», ne assume la paternità e quindi anche la responsabilità⁴: il parlamentare che fosse contrario alla legge pur adottata, direbbe che comunque lui «non l'ha votata». Se invece affermiamo che la legge XY è stata *approvata* dal Parlamento, diciamo sempre che è stata adottata, ma poniamo l'accento sull'aspetto materiale, sul fatto cioè che il testo gode del sostegno dell'organo legislativo a scapito, magari, di pareri contrari che ne mettono in dubbio la pertinenza o, prima del voto, le probabilità di successo. L'approvazione è pertanto il presupposto materiale dell'atto formale dell'adozione⁵. Dal canto suo, il verbo *emanare* è meno usato per gli atti legislativi, probabilmente perché con esso si sottolinea la statuizione *erga omnes* di un disposto normativo da parte di un'autorità, quasi nella sua componente dichiarativa, il che si addice più a un organo governativo che non a un'assemblea legislativa. Non a caso l'uso tecnico in Italia riserva questo verbo ai decreti del Governo o comunque a una fase diversa da quella deliberativa⁶. Si tratta probabilmente del verbo più generico, o neutro, per designare l'emissione da parte di un'autorità di una decisione o di un disposto e proprio in questo senso generico è infatti utilizzato nell'articolo 163 della Costituzione federale, dove si stabilisce che «l'Assemblea federale *emana* («erlässt», «édicte») le norme di diritto sotto forma di legge federale od ordinanza» e che «gli altri atti sono *emanati* sotto forma di decreto federale». Vi è inoltre nel verbo «emanare» la connotazione di qualche cosa di definitivo⁷ e avente valenza di decisione o atto normativo, sul modello del francese «édicter», verbo che – sia detto per inciso – ha in italiano solo il sostantivo *editto*; non avrebbe infatti senso utilizzare questo verbo riferendolo a documenti interlocutori – o di natura comunque non edittuale – e scrivere ad esempio che il Consiglio federale ha emanato un messaggio o un rapporto. Quanto a «licenziare», è verbo che sposta anaforicamente la prospettiva sul piano del processo decisionale, quasi a voler mettere in evidenza il fatto che l'autorità ha raggiunto un'intesa per adottare il testo, magari dopo fasi travagliate di discussioni e ripensamenti. Non è d'altronde un caso se questo verbo sia per lo più usato per designare l'ultima fase di elaborazione di uno stampato, nella quale l'autore (o comunque il responsabile del testo) *licenzia* appunto le ultime bozze dando il «visto si stampi» (o «buona stampa»). Infine, nonostante sia usato – e pure attestato nei dizionari – come sinonimo di emanare, il verbo *promulgare* si riferisce a una fase ben precisa del processo legislativo e, come vedremo in seguito, non può propriamente essere usato per un atto del Parlamento. Verosimilmente, il suo significato tecnico e restrittivo si è affermato solo in epoca moderna, se è vero che San Tommaso poteva assimilare la promulgazione all'atto dichiarativo della legge, tramite di cognizione, un atto perpe-

tuato costantemente grazie alla forma scritta della legge⁸. Resta il fatto che nella realtà odierna *promulgare* una legge è un atto specifico la cui competenza non spetta all'autorità legislativa.

Se ora poniamo tali verbi nel contesto dettagliato della procedura legislativa ci accorgiamo che ogni fase di questo iter mette in evidenza un senso particolare dell'uno o dell'altro verbo, escludendo talvolta addirittura la possibilità di scambiare un termine con un altro e sfatando – ancora una volta – il mito della sinonimia. Nella procedura legislativa normale⁹ si possono distinguere almeno undici versioni formali di un testo legislativo, ossia, schematicamente, le seguenti:

1. **Proposta** al Consiglio federale (non pubblicata)
2. **Avamprogetto** in consultazione corredato di rapporto esplicativo
3. **Disegno** corredato di messaggio
4. **Paragramma**
5. **Progetto** della Commissione di redazione per la votazione finale
6. **Testo sottoposto a referendum**
7. Opuscolo di spiegazioni del Consiglio federale [**Testo in votazione**]
8. **Testo pubblicato** nella Raccolta ufficiale delle leggi con decreto di promulgazione
9. **Testo integrato** nella Raccolta sistematica
10. **Estratti** a cura dell'UFCL o di privati
11. **Testo consolidato** nella RS (ove confluiscono gli atti modificatori pubblicati nella RU)

Di queste undici versioni dello stesso atto normativo alcune non sono neppure pubbliche (la proposta al CF), altre non sono oggetto di una decisione specifica di adozione (il progetto della CdR per la votazione finale o il testo in votazione), ma tutte provocano o sono l'esito di un atto di un'autorità che può essere reso con un verbo preciso. Vediamo quali sono tali verbi percorrendo per sommi capi l'iter legislativo.

Una commissione peritale (oppure i servizi competenti del Dipartimento incaricato) *elabora* un avamprogetto corredato di un rapporto esplicativo; i due testi sono *presentati* come proposta al Consiglio federale che, se li approva, li *adotta* e li *pone* in consultazione. I servizi competenti *valutano* i pareri espressi nella procedura di consultazione, apportano le modifiche del caso all'avamprogetto ed elaborano il disegno corredato di messaggio. Anche questi due ultimi testi sono *sottoposti* quali proposta al CF che, se li approva, li *adotta* e li *trasmette* al Parlamento per *trattazione*¹⁰. Considerato che in questa fase il disegno abbandona la sfera di competenza del Governo per investire il Legislativo, si può parlare anche

di licenziamento: il Collegio governativo *licenzia*, cioè approva definitivamente il suo testo dichiarando implicitamente che non vi porrà più mano. Nella fase parlamentare, le proposte commissionali e le decisioni delle singole Camere nelle deliberazioni di dettaglio sono progressivamente *registrate* nei paragrafi fin quando i due rami dell'Assemblea federale non raggiungono l'intesa sul testo da *votare*. Raggiunto questo consenso, la Commissione di redazione fa le ultime verifiche dei testi e ne *stabilisce* la versione definitiva nel suo progetto per la votazione finale, su cui le due Camere si pronunciano l'ultimo giorno della sessione parlamentare, dedicato appunto alle votazioni finali. Se il testo ottiene la maggioranza dei voti nelle due Camere (ossia, se è *approvato* da entrambi i rami del Parlamento), la legge è *adottata* quale legge dell'Assemblea federale e *firmata* dal presidente e dal segretario di ogni Camera; la data che la accompagnerà fino all'*abrogazione* sarà appunto quella del giorno di adozione (diversa dalla data di pubblicazione e dalla data di entrata in vigore ma anche dalla data, o dalle date, a partire da cui le sue disposizioni esplicheranno i loro effetti). Se per gli atti *pubblicati* dopo l'adozione non viene *chiesto* il referendum, il Governo *appronta* i disposti esecutivi (generalmente ordinanze) in vista dell'entrata in vigore della legge, *stabilita* con decreto di promulgazione¹¹ posto in calce all'atto riportato nell'organo di pubblicazione ufficiale delle leggi federali (Raccolta ufficiale delle leggi federali). La *messa in vigore* di una legge presuppone dunque (generalmente) da parte del Governo lo svolgimento di una fase d'integrazione dell'efficacia che comprende la preparazione dell'applicabilità della legge (solitamente garantita da una o più ordinanze), la decisione formale del Consiglio federale, detta decreto di promulgazione, e la *pubblicazione*¹² dell'atto legislativo (unitamente, di norma, alle relative ordinanze). Qualora l'atto sia sottoposto al voto del sovrano, in caso di approvazione si dirà che la legge è stata *accettata* in votazione popolare (piuttosto che «adottata» o, peggio, «emanata»).

Jean-Luc Egger, lic. in lettere, Cancelleria federale, Servizi linguistici centrali, Divisione italiana, Sezione Legislazione e lingua, e-mail: Jean-Luc.Egger@bk.admin.ch

Note

- 1 O, in altri termini, l'atto che permette il compiersi del momento perfettivo, il quale, seguendo la formulazione di Rescigno (1998, 85), coincide «col momento in cui è possibile dire che l'autorità competente ha ufficialmente voluto quello specifico testo».
- 2 «L'Assemblea federale esercita il potere supremo nella Confederazione, fatti salvi i diritti del Popolo e dei Cantoni» (art. 148 cpv. 1 Cost).
- 3 «I problemi che ruotano intorno al tema della interpretazione non debbono ingannare: ogni interpretazione deve partire dal testo, così come ufficialmente scritto, e deve tornare al testo; ogni controversia interpretativa è controversia intorno a quello specifico testo, e solo a quello» (Rescigno 1998, 85).
- 4 Ciò che non è il caso, invece, per gli interventi parlamentari che necessitano dell'approvazione delle Camere per essere trasmessi all'Esecutivo: se approvati dalla maggioranza della Camera, vengono formalmente «accolti», ma non adottati, infatti la paternità resta al promotore e non passa alla Camera.
- 5 Cfr. art. 81 cpv. 2 LParl. Connotazione materiale presente anche rispetto al verbo «accogliere» (per cui cfr. nota 4): ad esempio, la mozione approvata da una sola Camera, non è ancora accolta, mentre il postulato «è accolto se una Camera lo approva» (art. 124 cpv. 2 LParl).
- 6 Cfr. ad es. Rescigno (1998, 88): «La dichiarazione degli atti con forza di legge si chiama «emanazione» (nome per la verità generico che riguarda i decreti in generale, che vengono emanati, qualunque sia il loro contenuto) [...]».
- 7 Connotazione assente, invece, nel verbo affine *promanare*, pure usato in tale contesto; cfr. ad es. Guastini (2001, 23): «Sicché si potrebbe dire in linea di principio che il termine «legge» sia usato, nel nostro ordinamento, per designare atti che *promanano* da organi rappresentativi» [corsivo nostro].
- 8 «Ad tertium dicendum est quod promulgatio praesens in futurum extenditur per firmitatem scripturae, quae quodammodo semper eam promulgat» (*Summa Theologiae* Ia IIae, q. 90 art. 4 ad ter).
- 9 Ossia (e a prescindere dall'aumento riscontrato in questi ultimi anni delle iniziative parlamentari) quella che nasce per iniziativa del Governo e che ha un decorso lineare fino all'entrata in vigore del testo legislativo.
- 10 Oppure, riferendosi soltanto al disegno, per *approvazione*.
- 11 Il decreto di promulgazione *stabilisce* che l'atto entra in vigore e *determina* quando e come (integralmente o parzialmente) questo debba avvenire.
- 12 Pubblicazione nel senso «forte» (e tecnico) di pubblicazione legale, quale garanzia dell'esistenza stessa dell'atto nell'ordinamento giuridico e veicolo ufficiale della sua cognizione da parte dei suoi destinatari; cfr. in proposito Rescigno (1998, 68).

Bibliografia

- Cancelleria federale svizzera, 2003, *Direttive di tecnica legislativa* (DTL), Berna.
- Guastini, Riccardo, 2001, *Il diritto come linguaggio. Lezioni*, Giappichelli, Torino.
- Rescigno, Giuseppe Ugo, 1998, *L'atto normativo*, Zanichelli, Bologna.