

Gruppo di lavoro per la revisione del manuale regionale di drafting Verbale riunione 13 novembre 2006

Presenti

Agricola Gelsomina	Piemonte
Alessandrelli Luigia	Marche
Ambrosi Vincenzo	Puglia
Cefalà Maria	Lombardia
Cortelazzo Michele	Docente università di Padova
Di Porto Valerio	Camera dei deputati
Franceschini Fabrizio	Docente università di Pisa
Gallinaro Mirella	Veneto
Gavazzi Ginevra	Marche
Libertini Raffaele	Toscana
Lupo Luigi	Lazio
Mercatali Pietro	ITTIG
Minunni Antonella	Abruzzo
Moi Patrizia	Sardegna
Monaco Michele	Campania
Paradiso Carla	Toscana
Parisi Giovanni	Sardegna
Pastore Gemma	Friuli Venezia Giulia
Prina Antonio	Toscana
Pietrangelo Paolo	Conferenza presidenti della assemblea e dei consigli delle regioni e delle province autonome
Regge Renata	Piemonte

Apri i lavori **Libertini** ricordando la prossima riunione già fissata per il **22 gennaio 2007**, come sempre dalle ore 11 alle ore 17,00. Propone di fissare una ulteriore riunione per il 16 aprile 2007. Suggerisce che i primi a commentare i testi delle leggi, inviati a tutti i componenti del gruppo per l'analisi linguistica, siano i linguisti.

Come prima impressione **Cortelazzo** fa presente che ha visto con difficoltà le motivazioni delle scelte. Solo in alcuni casi si tratta di problemi linguistici; in altri casi ci sono problemi di drafting. In altri casi ancora, tra gli esempi segnalati come negativi, si tratta di casi obbligati perché leggi scritte per i tecnici (vedi Ir Veneto sul condono edilizio). Si conferma che i problemi maggiori sono di tipo testuale, es.: sull'ordine delle disposizioni, sul rapporto tra il contenuto e la titolazione dell'articolo. Evidenzia problemi di organizzazione testuale del testo. Ricorda che l'idea era di scegliere, tra le leggi, qualcuna delle più brevi da approfondire. Cortelazzo sottolinea che una delle norme meno rispettata è quella del paragrafo 5, sul divieto dell'uso della forma passiva dei verbi. E' da considerare come un tributo all'inglese o è dovuto alla difficoltà di applicazione della norma?

Franceschini ha esaminato anche il volumetto sull'indice di qualità della Toscana; si può considerare un indice di efficacia del lavoro di revisione dei testi normativi. Da una

rilettura del manuale di drafting, dei materiali statali e della guida dell'unione europea, da una riflessione sul paragrafo 11 del manuale, che vieta le proposizioni prive di significato, in rapporto alle leggi bandiera, suggerisce di aprire il manuale con un paragrafo sulla struttura ottimale di un testo di legge, cioè anticipare la parte in cui si parla della struttura. Questo permetterebbe di introdurre subito concetti e definizioni a cui la legge fa riferimento invece di introdurli a metà testo. La proposta è di inserire le definizioni (soprattutto in presenza di neologismi) nell'articolo o nella parte sulle finalità. Altro elemento di riflessione: certi testi a colpo d'occhio si presentano "lindi" perché sono costituiti da articoli brevi; come ad esempio la legge della Campania in cui la prima parte è composta da articoli brevi (anche se la legge è complessa e lunga). Quindi inserire nel manuale una serie di indicazioni (o specificare quelle esistenti), ai paragrafi 1 e 2 collegare il tema della strutturazione per articoli e commi brevi, anche se questo si scontra a volte con la complessità della materia. Si propone l'espansione del paragrafo 17 anche alle strutture della lingua, cioè incoraggiare, accanto all'uso di parole italiane, anche l'uso dei costrutti italiani con l'uso di articoli, preposizioni ecc. .

Libertini rileva che si sta facendo un discorso di ampio respiro, ma esorta a restringere il discorso per dare indicazioni a coloro che devono scrivere la norma. Inoltre osserva: 1) che per le proposizioni prive di significato normativo (par. 11) bisogna tener conto della sentenza della Corte costituzionale sullo statuto della regione toscana che attribuisce un significato anche alle proposizioni prive di contenuto prescrittivo; 2) tenere presente a chi sono dirette le norme. Nella guida della UE c'è una regola interessante (par. 3) sui destinatari. Nel nostro manuale non c'è alcun riferimento ai destinatari e si potrebbe inserire.

Pastore ricorda che nella rivisitazione del manuale ci sono state grosse esigenze di mediazione tra i rappresentanti regionali a causa delle diversità di tradizione. Nel manuale non si sono usati verbi prescrittivi, quindi diventa difficile imporre alcune regole del manuale perché creano incertezza, tenendo conto che il manuale è finalizzato alla scrittura di atti prescrittivi. Nella sua esperienza di formatore è già abituata a dare più importanza alla struttura (si veda il vademecum, come spiegazione del manuale, con al primo punto le spiegazioni sulla struttura). Creare la struttura significa per il redattore riuscire a focalizzare i punti necessari. Come logica, vedrebbe bene la terza parte al primo posto. Inoltre nella pratica vede che spesso viene fatta una scaletta e vengono organizzati gli argomenti. Per quanto riguarda il paragrafo 11 del manuale la regola è posizionata in area non congrua. Andrebbe riformulata, ma non eliminata, per esempio non debbono esserci disposizioni doppie. Pastore spiega che usa il primo articolo della legge per definire le competenze tra stato e regione. È più morbida rispetto al non inserire articoli privi di contenuto normativo perché a volte anche le dichiarazioni di principio possono essere utili politicamente. Si dà troppa attenzione ai destinatari quindi è contraria ad inserire la regola sui destinatari. La legge deve garantire la precisione, perché la legge è destinata a tutti i cittadini e non si può abbassare il livello per una ipotetica facilità di lettura da parte dei destinatari.

Libertini ribadisce che sono da eliminare le oscurità inutili.

Mercatali è d'accordo ad anteporre la terza parte alla prima, anzi bisognerebbe ampliare il paragrafo 51, dando indicazioni più articolate. Per esempio il punto tre, del par. 51, dove si parla delle definizioni, si potrebbe ampliare con esempi di disposizioni definitorie o con una spiegazione di cosa debba contenere. Pensare come allegare al manuale dei formulari. È d'accordo riguardo al rendere più prescrittivo il manuale, mentre la parte con i suggerimenti potrebbe andare in altri documenti. Andrebbero articolate e approfondite le singole

disposizioni del manuale, anche della prima parte. Per quanto riguarda i paragrafi sugli elenchi tassativi e cumulativi, si potrebbero articolare con esempi. Lo stesso vale per le congiunzioni condizionali.

Gallinaro concorda che il paragrafo sulla struttura dovrebbe emergere perché più importante. Ha letto tutte le leggi e le ha trovate di faticosa lettura, ritiene che mancasse un criterio per ragionare sulle leggi, perché a volte non si capisce il tipo di organizzazione della normativa di quella regione. Ha posto attenzione alle definizioni, vengono scritte da tecnici e spesso i tecnici si debbono confrontare con una serie di termini che nascono in piccoli gruppi e poi esplodono (come ad esempio terzo settore, sviluppo sostenibile, ecc.). Termini che abbisognerebbero di definizioni, ma quali? Sono termini in divenire, lo stesso linguaggio è in divenire. Le regole 16, 17, 18 non bastano più. Si potrebbe specificare che le definizioni sono legate alla legge in cui sono presenti (e che in seguito potrebbero cambiare). Es. in una delle leggi segnalate dall'Abruzzo si usano le parole recupero e riciclaggio, ma non è reso comprensibile la differenza tra i termini usati.

Minunni spiega facendo l'esempio con le definizioni della normativa sull'ambiente. Hanno dovuto reinserire nella legge regionale le definizioni di 'rifiuto' presenti nella normativa statale per renderle comprensibili agli operatori regionali, ma la normativa (il nuovo decreto) è cambiata (sta cambiando) nel giro di sei mesi ed ha introdotto una nuova definizione di 'rifiuto' diversa da quella precedente; ciò creerà confusione. Naturalmente saranno costretti a reintervenire sulla legge regionale.

Pastore fa presente che si sta affermando l'uso delle definizioni non più solo a titolo interpretativo, ma diventano frammenti di norme, sulla scorta di quanto avviene nella normativa europea. Gli articoli sulle definizioni diventano dei glossari. Va invece specificato che quelle definizioni sono valide solo in quel contesto. La definizione non deve essere strumento di novazione delle fonti. Inoltre la legge non va caricata di valori comunicativi quando novano la fonte. Concorda con Franceschini sulla necessità di non introdurre strutture estranee alla lingua italiana.

Gallinaro propone che nel paragrafo sulla struttura di un testo di legge venga inserita la distinzione tra principi/finalità/oggetto (si veda ad esempio la legge toscana sulle mense biologiche che all'articolo 1, rubricato finalità, inserisce anche le definizioni). Si domanda: cosa significa "di norma"? Va detto esplicitamente che non si usa, meglio usare il 'può'. Spesso il 'può' viene usato per l'autorità (ad esempio 'la giunta può autorizzare..', mentre in realtà è più corretto dire 'la giunta autorizza ...'). Inoltre si veda la legge dell'Emilia-Romagna sul lavoro all'articolo 1, comma 2 dove ritiene pleonastico il "nel rispetto del riparto di competenze"

Pastore ripete che è importante specificare dove è il riparto di competenze tra stato e regioni (deriva dallo statuto delle regioni speciali). In generale va sottolineato che, come legge regionale, mi muovo nel rispetto del mio statuto e della Costituzione, cioè ai sensi dell'art.... dello statuto faccio questa cosa; finalità di principio.

Libertini fa notare che per il discorso sui termini esistono glossari regionali che possono essere utili ai nostri scopi per il paragrafo sulle "definizioni". Parla anche dell'articolo 2 della legge di semplificazione 2005 che ha previsto accordi stato-regioni in materia di qualità normativa, anche il linguaggio rientra nella qualità. Sull'articolo 2 è stato costituito un gruppo di lavoro.

Di Porto evidenzia che sono emersi con chiarezza alcuni punti fondamentali: le leggi sono strumenti multiformi che arrivano al termine di un processo legislativo che parte

dall'Unione europea passa dallo stato e poi arriva alle regioni. Indicare i confini di competenza può essere utile sia per le regioni sia per lo stato. Per come si sta sviluppando il sistema, alla luce della giurisprudenza costituzionale, sembra tutto concorrente. Da questo fatto deriva anche l'inseguimento delle disposizioni statali: lo stato, il parlamento muta le disposizioni in maniera caotica, le regioni in quanto terminali del procedimento a volte sono costrette a ridire o ridefinire le definizioni. Ritiene che è più importante e più facile indicare il titolo di competenza piuttosto che inserire la motivazione delle leggi.

A livello statale vi è una sostanziale applicazione delle circolari di drafting. I punti critici sono tre o quattro: in particolare, il coordinamento con la legislazione vigente e le modifiche non testuali, i rinvii generici che non dichiarano la legge di riferimento, le deroghe generiche, le false 'interpretazioni autentiche', le modifiche puntuali di norme secondarie (rilegificazione). Altra questione, che può interessare le regioni, riguarda la legge usata come strumento multiforme e, in particolare, nella sua funzione surrogatoria dei libri bianchi, come usati nell'unione europea o come recepiti dall'esperienza anglosassone. Le leggi, intese come libri bianchi, acquistano finalità di programmazione, mentre perdono il significato normativo. La legge è usata al posto di altri strumenti e diventa un'indicazione di direzione per i legislatori. Altro aspetto collegato al drafting formale e alla struttura è la valutazione delle leggi cioè la capacità di valutare la fattibilità e l'efficacia delle leggi.

Alessandrelli è d'accordo che le definizioni introdotte nelle leggi sono un problema ed è un problema l'individuazione delle competenze. In merito alle disposizioni che non hanno contenuto normativo è d'accordo che il paragrafo 11 del manuale vada riscritto. Ritiene che le competenze, spesso, si individuano in base alle finalità e alla motivazione della legge. Le sentenze della Corte costituzionale fanno riferimento alla motivazione della legge per individuare la materia e la competenza, per tanto se un intervento in una determinata materia rientra nella competenza regionale, un altro intervento nella stessa materia può non rientrare nella competenza regionale. Spesso si deve vedere in maniera concreta dove si colloca l'intervento per capire a chi spetta la competenza. Per questo generalizzare una regola può essere difficile. Sempre in ordine al dichiarare la competenza ritiene che a volte può essere inutile, quindi è meglio ricordarci che va usato solo nel caso di fraintendimento di dove si può inserire il mio intervento. Es. opero in base all'art. della legge regionale, solo quando si tratta di un intervento che lo stato potrebbe avocare a se; va inserito per chiarezza.

Per le definizioni ci sono 2 interessi diversi: per alcuni andrebbero inserite molte definizioni perché le renderebbero subito chiare per chi legge, ma le definizioni spesso cambiano velocemente, sia nella normativa da cui derivano (UE e stato) ma anche nel linguaggio tecnico. Anche qui c'è bisogno di grande mediazione e pensa che una regola molto generale sia di difficile definizione. No a doppie disposizioni bisogna evitarle. È d'accordo a spostare la terza parte sulla struttura dell'atto al posto della prima.

Cortelazzo rileva che parlando di forma è inevitabile che si parli di sostanza. È interessante anche la stessa idea che le leggi presentate come positive sono state utilizzate da alcuni per esemplificazioni negative. È d'accordo ad integrare il manuale con esempi, come dice Mercatali, in particolare ritiene sia meglio inserire solo esempi positivi. Sottolinea, però l'insufficienza del mandato. Per quanto riguarda il manuale non vede il limite tra prima e seconda parte, per esempio anche la scrittura delle sigle ha parentela con l'uso dei termini s. Per capire cosa è necessario chiarire alcune cose:

- la prescrittività del manuale (raccomandazioni o strumento più stringente? Ma ci sono

difficoltà ad essere prescrittivo in materia di linguaggio).

- il destinatario, è vero che in termini generali il problema non dovrebbe porsi perché la legge è rivolta a tutti, ma molte leggi sono troppo tecniche. Allora o decidiamo che tutti i cittadini sono tecnici e capiscono oppure inseriamo tutte le definizioni oppure ancora riflettiamo sulla definizione della UE sui destinatari.

- la pianificazione del testo, va deciso cosa mettere prima o dopo nella struttura del manuale, compatibilmente con il mandato.

I paragrafi su cui si può operare, venuti fuori dalla discussione, **sono il 4, il 5, l'11 e dal 12 al 16. Anche la definizione, la scorrevolezza del testo, le disposizioni doppie e la struttura sono argomenti emerse dalla discussione e su cui si può provare a modificare.** Nel riflettere su questi argomenti si decide se il manuale va ampliato, accompagnato da formulari ecc. . Sui glossari si rileva grosse differenze degli orientamenti tra regione e regione, sia nella scelta dei termini sia sulle definizioni.

Libertini l'orientamento, rispettando il mandato, è di modificare la prima parte del manuale, ma anche le regole in altre parti del manuale, purché secondo l'ottica del linguaggio. Si può anche prevedere uno spostamento delle regole. Si possono, quindi, liberamente fare proposte su altre parti del manuale. Riguardo alla prescrittività del testo ritiene che non è un problema perché il manuale è una semplice circolare e si applica se si vuole. Stare attenti a non irrigidire il linguaggio.

Di Porto chiarisce che la scelta statale è stata di dare regole su punti più certi, invece si parla di suggerimenti o raccomandazioni in presenza di indicazioni incerte o discutibili ed è una precisazione utile.

Prina intende fare precisazioni sulle leggi della regione toscana. Prima di tutto premette che ritiene, che oggi, le definizioni sono vere disposizioni normative, si vedano i più recenti codici emanati dallo stato. Ma sottolinea che se in ogni legge sono presenti le definizioni, anche di cose già presenti in altre leggi, si creano molti problemi. In alcuni casi nelle leggi regionali si riprendono inizialmente le definizioni statali, ma all'interno del testo la regione riprende ed usa definizioni in base al proprio uso tradizionale. Ci sono spazi riservati alle regioni. In merito alle leggi toscane, nella legge sul servizio civile in primo piano ci sono le definizioni (evidenza che nell'articolo sulle finalità sono segnalate finalità che sono del servizio civile e non della legge). Nella legge, all'articolo 10, si dice cosa non si fa, invece di affermare positivamente cosa la legge indica di fare o di essere. Nella legge sulle mense ci sono tanti problemi. La legge introduce subito le definizioni, ma alcune derivano dalla normativa comunitaria, mentre altre definizioni sono forzate (prodotti tradizionali o tipici). Inoltre nella legge ci sono errori di scrittura o di comunicazione (vedi art. 2, comma 3). L'articolo 3 contiene le priorità, ma introduce anche la clausola valutativa che invece andava inserita in un altro contesto. Il vero dispositivo normativo è il regolamento.

Cefalà informa che in Lombardia c'è una discreta applicazione del manuale e si sta assestando, ritiene che capovolgere la struttura del manuale può creare problemi.

Da questo momento ci si dedica all'analisi delle leggi:

Franceschini analizza la legge nr 2/2006 della Lombardia e la legge nr 35/2006 della Toscana, entrambe riguardano il servizio civile regionale:

⇒ l'oggetto e le finalità sono inserite in un unico punto in Lombardia, divisi in due punti in Toscana e comprende anche le definizioni; inoltre per la Toscana le finalità sono quelle del

servizio civile non le finalità della legge.

- ⇒ All'articolo 6 della legge toscana la rubrica parla di soggetti mentre nell'articolo si fa riferimento a persone (va usato sempre lo stesso termine).
- ⇒ All'articolo 8 della legge regionale toscana la rubrica (ammissione al servizio civile) non nomina più i soggetti.

Mercatali nel manuale va inserito qualcosa sul 'nonché' (v. lr toscana 18/2002, art. 2, comma 1)

Altri intervengono per sottolineare che va inserito qualcosa anche in merito ai termini 'altresì' e 'oppure'.

In merito al "nonché" si dice che il suo uso ha il significato di introdurre una gerarchia nell'elenco, corrisponde a "e anche", invece, come emerge dai testi di legge campione, viene usato alla fine di un elenco con il significato di "e" finale.

Riprende **Franceschini** segnalando, riguardo alla punteggiatura, che va indicato meglio come il divieto, nelle leggi, dell'uso di segni quali "? e ! " è tassativo. Invece sugli altri segni di interpunzione bisogna sottolineare che vanno usati tutti.

Pastore è d'accordo a riformulare o modificare il paragrafo 28 specificando, per alcuni segni il divieto (spiegando che non fanno parte del lessico normativo). L'uso del congiuntivo è evitabile nelle norme di condotta, ma in altre condizioni, (appunto condizionali), se necessario, il congiuntivo si può usare.

Cortelazzo propone di scrivere che in presenza di 2 soluzioni, una con l'indicativo e l'altra con il congiuntivo, va raccomandato di usare la formula con l'indicativo. Per i giuristi l'indicativo va collegato alla prescrizione (prescrittività). Il congiuntivo è marginale nell'uso della lingua italiana e allora si può dire che tutte le volte che possiamo usare l'indicativo è sempre meglio.

Gallinaro ritiene che nel paragrafo 28 si potrebbe spiegare di più il significato sintattico. Il punto a capo, all'interno di un comma, non è corretto, ma a volte è difficile evitarlo (si veda ad esempio la lr della Campania con un elenco di lettere interrotto da un elenco numerico, alla fine del quale viene aggiunto una definizione riferita solo ai numeri e poi si deve proseguire con un elenco di lettere; la definizione viene messa a capo anche se secondo il manuale non si dovrebbe andare a capo all'interno di un comma)

Cefalà porta l'attenzione sull'uso del futuro nelle disposizioni finanziarie. Chiede lumi se è più corretto dire 'inerenti al' o 'inerenti il' (i linguisti ritengono migliore l'uso della prima versione); se è più corretto dire 'pubblicati sul' o 'pubblicati nel' (sempre secondo i linguisti è più corretta la seconda versione), ma non è scorretto usare l'una o l'altra espressione, lo si può fare liberamente, l'importante è la coerenza interna del sistema.

Cortelazzo, in merito all'uso del futuro, bisogna capire perché i giuristi hanno scelto di non usare il futuro, perché tale scelta è una grande limitazione della potenzialità della lingua, ma tale scelta diventa necessaria per la prescrittività del linguaggio. La norma sul futuro va precisata, individuando qual è il futuro che non si vuole. Questione di tattica: un divieto per evitare che insieme ad un futuro buono entri anche un uso cattivo del futuro.

Franceschini suggerisce di chiarire la regola specificando che in un testo precettivo ed imperativo si usa solo l'indicativo presente.

Cortelazzo ritiene necessario che sulle modifiche introdotte vanno fatte delle simulazioni altrimenti si rischia di dover contraddire noi stessi le regole appena elaborate.

Franceschini per la prossima volta suggerisce di lavorare su 3 livelli: 1) prescrizione, 2) indicazioni/suggerimenti, 3) allegati e buone pratiche. Cosa possiamo indicare come regole prescrittive, cosa possiamo dare come indicazioni o suggerimenti e una casistica di buone pratiche.

Pastore indica come necessario rafforzare il principio di economia, cioè fare poche leggi con poche parole. Il manuale manca di una esplicitazione di principi generali alla luce dei quali si danno suggerimenti. Suggerisce di inserire i principi generali, relativi al linguaggio normativo (anche per limitare il linguaggio burocratico).

Gallinaro sottolinea che ci sono formule ridondanti (es. “con proprio atto”) e formule ambigue (“con apposito atto” che poi diventa una miriade di atti)

Pastore suggerisce di inserire, tra i principi generali, anche il principio della pianificazione del testo e il principio di precisione (approva, adotta, emana)

Libertini riassume: **22 gennaio 2007 e 16 aprile 2007 sono le date delle prossime riunioni.**

Vanno riesaminate le regole attuali, si fanno proposte alternative basandosi anche su altre parti del manuale e sulle leggi campione. I linguisti, in particolare, possono provare a riscrivere una legge breve alla luce di quanto detto. Fare proposte testuali con emendamenti alle regole esistenti ragionando sulle leggi inviateci e provando una riscrittura delle leggi campione. Successivamente, si farà la stesura vera e propria delle regole da inserire nel manuale facendo prima anche le simulazioni.

Cortelazzo raccomanda, nelle proposte di riscrittura, di tenere conto dei problemi che sono venuti fuori dalla riunione e cercare di rispondere (prima di presentare altri problemi). È importante enunciare i principi. Ritiene che inserendo all’inizio del manuale i principi generali quali ad esempio il principio di pianificazione si può evitare di spostare parti del manuale (es. terza parte al posto della prima).

Decisioni conclusive:

Proporre emendamenti alle regole della prima parte del manuale, in particolare ai paragrafi 4, 5, 11, ai paragrafi dal 12 al 16, e al paragrafo 28. Inoltre si propongono modifiche al paragrafo 51, in particolare sulle definizioni. Gli emendamenti vanno inviati a Carla Paradiso che si occuperà di inoltrarli a tutti i componenti del gruppo di lavoro. Nella prossima riunione si discuterà sugli emendamenti presentati.

Prossime riunioni:

22 gennaio 2007 dalle ore 11 alle ore 17 circa

16 aprile 2007 dalle ore 11 alle ore 17 circa.

Se nella riunione di gennaio sarà ritenuto necessario verrà fissata una data per una riunione intermedia.