

I Sessione

Strumenti legislativi

INTERVENTI PROGRAMMATI

Stefania Baroncelli - Sebastiano Faro (1)

Università di Firenze.

Introduzione: la tecnica legislativa.

1. La "tecnica legislativa" o "legistica" (2) (italianizzazione del termine tedesco "legistik", che ha un corrispettivo nel francese "légistique") si occupa, con riguardo all'attività di produzione normativa, della fase di redazione tecnica (*drafting*) del testo normativo, cioè della organizzazione e della scrittura, nella lingua del testo, delle disposizioni che saranno presentate alle autorità incaricate di approvare, con valore legale, tale testo.

Non risulta ancora pienamente delimitato l'oggetto della legistica. Possono, però, individuarsi tre temi principali - non esclusivi - dei quali tradizionalmente si interessa.

In primo luogo, il linguaggio (gli aspetti terminologici, semantici e stilistici e i problemi sintattici e grammaticali propri degli enunciati normativi) e la scrittura del testo (la forma nella quale vanno scritti alcuni elementi costanti dei testi normativi, quali abbreviazioni, sigle, modifiche testuali, citazioni di atti normativi). In secondo luogo, la struttura dell'atto normativo, la sua organizzazione nelle partizioni gerarchiche tradizionali, e la sistematica delle disposizioni. In terzo luogo, il raccordo tecnico linguistico tra le diverse disposizioni del nuovo testo (riferimenti interni) e tra il nuovo testo e il corpus legislativo vigente (riferimenti esterni e modifiche). Al di là dell'attenzione ai problemi suscitati dal *drafting* del singolo atto, altro tema del quale tende ad occuparsi la legistica è quello delle modalità, procedure e criteri, per il riordino e la semplificazione della legislazione (3) (consolidamento redazionale dei testi vigenti, redazione di codici e testi unici, integrale riscrittura - *refonte* - del testo dopo un certo numero di modifiche).

La individuazione di criteri di corretta redazione del testo normativo si propone come soluzione *tecnica* allo stato di "caos normativo", di disordinato intrecciarsi e sovrapporsi di disposizioni, che caratterizza gli ordinamenti contemporanei quale effetto di una produzione normativa quantitativamente eccessiva e qualitativamente scadente (cioè poco chiara, disorganica, frammentaria).

2. Partendo dal presupposto della necessità di operare una distinzione sul piano concettuale fra scelte politiche e criteri tecnici, occorre osservare come la prima fase dell'attività di produzione normativa possa essere individuata nell'analisi dei problemi che l'emanando provvedimento deve affrontare e nell'assunzione delle conseguenti decisioni politiche relative alla scelta degli scopi e alla individuazione delle soluzioni.

Le decisioni assunte in tale fase si traducono in istruzioni per i tecnici della legislazione (*draftsmen*) che, in continuo dialogo con i politici, devono procedere alla materiale stesura del testo.

L'applicazione delle regole di tecnica legislativa, che proprio agli esperti (*legisti*) che aiutano i politici (*legislatori*) (4) sono in via principale rivolte (5), è il mezzo per tradurre in un testo "una indicazione di esigenza normativa, ancora fluida e generica" (6) nel miglior modo possibile, nel modo cioè che consenta all'atto normativo di essere attuato, ed attuato secondo le intenzioni di chi lo ha elaborato nei suoi contenuti, per il perseguimento dei fini prefissati.

Chiarezza, intellegibilità, semplicità ed univocità del testo di legge - questo è l'obiettivo delle regole di legistica - risultano fondamentali garanzie di libertà e democraticità dell'ordinamento:

contribuiscono alla *certezza immediata* della legge (7), alla pronta accertabilità dei contenuti e degli effetti di questa, prima, da parte di chi deve valutare ed approvare il testo (8) e, poi, da parte dei destinatari dello stesso, chiamati ad applicarlo e ad osservarlo ("la primaria finalità di una norma, nel suo aspetto formale, al primo impatto con il suo utente è... quella di lasciarsi possedere nel suo significato") (9); impediscono l'attribuzione di fatto di poteri normativi agli organi dell'applicazione

(amministrazione e giudici) ed agli interpreti (10).

Una corretta redazione del testo riduce i costi necessari per aggiornarsi sulle norme, ne favorisce l'uniformità di applicazione, facilita il conseguimento dei risultati attesi, rende più chiari diritti e obblighi di coloro ai quali l'atto si applica e, riducendo le divergenze interpretative, evita liti non necessarie (11).

Il ricorso ad una accurata tecnica di redazione del testo può anche favorire la completezza e la coerenza dell'intero sistema normativo: lacune ed antinomie possono essere individuate in sede di *drafting* (12), e, conseguentemente, possono essere prevenute riformando le disposizioni in corso di elaborazione oppure aggiungendo nuove disposizioni, per colmare le lacune, ovvero eliminando disposizioni già formulate o prevedendo una deroga esplicita, per risolvere le antinomie.

In seguito allo sviluppo delle applicazioni informatiche al diritto, la legistica si pone, inoltre, il problema di una organizzazione e scrittura del testo che contribuisca alla ottimizzazione dei sistemi di informatica giuridica documentaria (13). Tanto l'inserimento quanto il reperimento dei testi di legge (in particolare, delle norme nel testo vigente) negli archivi elettronici risultano agevolati dall'applicazione di regole quali, ad esempio, il divieto di abrogazioni implicite o di modifiche non testuali, il divieto di rinvii innominati e/o a catena, la brevità degli articoli, l'adozione di forme standardizzate nella scrittura delle abbreviazioni e nelle citazioni degli atti normativi (la gran parte di tali regole - è bene sottolineare - non rappresenta comunque, di norma, una mera concessione alle esigenze dell'informatica (14): il loro primo e più rilevante effetto rimane quello di rendere più chiaro e comprensibile da tutti, sebbene talvolta più prolisso, il testo di legge).

3. In sintesi, dunque, secondo l'accezione proposta da Wiener (15), la legistica è "...une science de la préparation et de la gestion des normes: elle tend à déterminer des règles de rédaction des textes qui favorisent leur interprétation, leur combinaison et leur codification; elle cherche aussi à standardiser les formules pour faciliter l'informatisation; elle se penche enfin sur les modalités d'application pour lever les incertitudes et sur l'ensemble de l'ordonnancement pour le rationaliser". Si distingue da altri tre settori di studio riguardanti il processo di produzione normativa, che, nel complesso, possono essere definiti "tecniche legislative", al plurale (16): la "analisi delle procedure" mediante le quali viene prodotto il documento normativo, la "analisi di fattibilità" (verifica preventiva della possibilità per l'atto di conseguire i risultati prefissati), il "controllo di gestione" (*analisi ex post* dello stato di cose susseguente ad una legge).

Il settore della legistica, oggetto di studio da parecchi decenni in alcuni Paesi (in particolare, Gran Bretagna, Stati Uniti, Austria, Germania) (17), è quello che ha avuto, fra le tecniche legislative, il maggiore sviluppo. La riflessione teorica, ma ancor più la prassi, hanno consentito di individuare un complesso ampio ed organico di procedure, criteri, strumenti tecnici, tale da poter orientare la pratica, soprattutto attraverso la elaborazione di raccolte (definibili "manuali" (18) di regole e suggerimenti per la formulazione tecnica dei testi normativi, emanate dai pubblici poteri, a livello nazionale e regionale, con diversa efficacia vincolante (19) (e la conseguente creazione di uffici e la formazione di funzionari, incaricati di applicare e verificare il rispetto di tali regole (20)).

Le direttive di tecnica legislativa.

a) *Le prime iniziative a livello statale e regionale.*

4. In Italia, un impulso agli studi sulle tecniche legislative decisivo ai fini dell'adozione di regole e strumenti operativi, può certamente farsi risalire al "Rapporto sui principali problemi dell'amministrazione dello Stato" (21), del ministro della funzione pubblica M. S. Giannini (1979) e soprattutto alla relazione della c.d. "commissione Barettoni-Arleri" ("Commissione di studio per la semplificazione delle procedure e la fattibilità e l'applicabilità delle leggi nonché l'approntamento dei conseguenti schemi normativi", presieduta da A. Barettoni Arleri), presentata al Parlamento nel giugno 1981 (22).

Nel rapporto Giannini (par. 2.7) si evidenziava la rilevanza dell'analisi di "attuabilità amministrativa" delle leggi - considerata la "abbondanza delle grida in forma di legge del Parlamento e delle regioni" - pesantemente condizionata dalla cattiva qualità della produzione normativa.

La commissione Barettoni Arleri veniva istituita proprio per approfondire tale tema.

Nella relazione finale della commissione, specifica attenzione era dedicata anche a taluni aspetti della tecnica di progettazione legislativa. In essa, infatti, si rilevava come "il problema dell'analisi relativa alla attuabilità amministrativa delle leggi, pur nella sua prevalente intima connessione con quello delle tecniche di amministrazione, non si esaurisce in esso, ma attiene anche al problema della tecnica legislativa". In particolare, quali cause di difettosa o carente fattibilità delle leggi, venivano individuati otto casi tipici di difetti della legislazione sotto il profilo della tecnica legislativa, inerenti alla struttura del testo di legge (norme "intruse" (23), insoddisfacente articolazione dei testi legislativi) o alle relazioni fra norme contenute in testi diversi (fra questi: abrogazione innominata (24), rinvio innominato ad una legge e a sue successive e non specifiche modificazioni, eccessivo numero di rinvii a leggi precedenti ovvero a singole norme contenute in leggi precedenti). Per ognuna di queste ipotesi (che si risolvono "in difficoltà di intellegibilità del dettato normativo") si cercava anche di trovare e proporre adeguati correttivi. Di rilievo era considerata anche la questione della forma letteraria delle norme, "non solo per il semplicistico motivo che la redazione di esse in forma linguisticamente buona e corretta ne agevola l'applicazione, bensì anche per altra più consistente ragione. Esiste ormai una forma, pur corretta letterariamente, che è specifica e propria del linguaggio tecnico giuridico. La secolare tradizione giuridica comporta che nello scibile giuridico moltissime parole abbiano ormai assunto un significato tecnico convenzionale preciso, cui il legislatore dovrebbe conformarsi, ovvero consapevolmente ed espressamente derogare".

5. In conseguenza del rinnovato interesse, anche della dottrina (25), per il tema della legistica, le prime concrete iniziative dirette al miglioramento della qualità tecnica della produzione normativa venivano assunte dalle regioni (26), istituzioni più permeabili alle novità in materia ("newcomers - si è detto (27) - senza ingombranti tradizioni alle spalle">; i problemi di progettazione legislativa relativi alle leggi statali, come pure i difetti di queste, si ripropongono, del resto, senza rilevanti differenze nell'attività di produzione normativa delle regioni (28).

La Giunta regionale della Toscana rendeva operativo con decisione del 5 novembre 1984, un manuale ufficiale, il primo in Italia, di "Suggerimenti per la redazione di testi normativi" (29), elaborato sulla base delle conoscenze acquisite in occasione di un seminario di perfezionamento per i funzionari della regione sulle tecniche legislative (1983).

"Si tratta di suggerimenti - si legge nella relazione esplicativa - per lo più assai semplici, la cui maggiore rilevanza sta in molti casi nel fatto di costituire la razionalizzazione di determinate prassi o la riconduzione ad unità di svariati comportamenti".

Era previsto un'applicazione ed un controllo del rispetto dei suggerimenti "diffuso": il *vademecum*, infatti, veniva proposto come "strumento di lavoro di tutti coloro che approntino la stesura di un testo di legge ... a partire dai dipartimenti di settore e orizzontali della Giunta e dai dipartimenti del Consiglio, tenendo conto dei suggerimenti che vi sono elencati, già nella fase di prima stesura del progetto di legge".

Questa iniziativa non rimaneva isolata. Altre regioni, nell'arco di tempo fra il 1984 e il 1987, si dotavano di analoghe raccolte di direttive per la redazione degli atti normativi (Lazio -1984-, Emilia Romagna -1985-, Valle d'Aosta -1985-, Lombardia -1986-, Umbria -1986, Marche -1987-, Liguria -1987-, Friuli Venezia Giulia -1986-), o semplicemente recependo o, comunque, assumendo quali modelli il manuale della Toscana e le "regole e raccomandazioni sulla formulazione tecnica dei testi legislativi" (30) adottate, nel 1986, dalle Presidenze di Camera e Senato e dalla Presidenza del Consiglio dei ministri, con tre circolari distinte, ma di identico contenuto, destinate ai ventinove centri di produzione normativa di livello statale (le Assemblee di Camera e Senato, le ventisei Commissioni parlamentari con potere deliberante ed il Governo) (31).

In questa sede (*essendo il nostro studio volto alla analisi, sotto il profilo della qualità tecnico-redazionale, della produzione normativa delle tre regioni che, fra le sei oggetto della nostra ricerca sul procedimento legislativo regionale (32), si erano date delle regole di tecnica legislativa operative nel corso della quarta legislatura*), giova ricordare, soltanto, che con circolare del Presidente della Giunta regionale dell'Emilia Romagna del 16 ottobre 1985 veniva adottato un manuale ("Tecnica di redazione dei testi normativi") che riprendeva pressoché integralmente quello della Toscana.

In Lombardia, il manuale "Regole e criteri per la redazione di testi normativi", elaborato da un

gruppo di lavoro misto Giunta-Consiglio (33) veniva reso operativo a partire dal 1° marzo 1986 con deliberazione n. 5176 del 21 gennaio 1986 della Giunta e n. 66 del 4 febbraio 1986 del Consiglio.

b) *Regione Toscana e Regione Emilia Romagna: manuali per la redazione di testi normativi.*

6. La Toscana, come accennato in precedenza, è la prima regione a dotarsi di un *vademecum* per la redazione dei testi normativi, con una decisione della Giunta regionale del 1984 (34). Si tratta di una iniziativa pilota, che fornisce l'impulso alla adozione di altri manuali regionali, alcuni dei quali di contenuto analogo a quello della Toscana. È questo il caso della Emilia Romagna, che si dota di regole per il *drafting* nel 1985 (35).

In entrambi i casi si tratta di atti giuridicamente non vincolanti, di meri suggerimenti, che fondano la loro efficacia sulla mera persuasività (36). I redattori dei testi normativi non sono vincolati a rispettarli ma trovano utile usarli come schema, per la loro autorevolezza e praticità.

Le regole del manuale toscano tengono conto anche delle necessità informatiche per la ricerca automatica dei testi (37), attribuendo così all'articolo 72 dello Statuto della Regione Toscana - che sancisce il diritto all'informazione da parte del cittadino quale premessa per una piena partecipazione democratica - una nuova dimensione (38). Nei paragrafi seguenti faremo riferimento al "manuale" genericamente, data l'identità dei testi delle due regioni considerate.

7. Il manuale si divide in sei patti. Questa ripartizione segue linee generali e non ha pretese sistematiche; talvolta, infatti, singoli argomenti si trovano a cavallo di più parti e devono essere ricostruiti logicamente. Si tratta perlopiù della scrittura di prassi già seguite nella redazione degli atti regionali, con una funzione essenzialmente pratica (39).

Le regole vengono accorpate nelle categorie seguenti: I) *Accorgimenti linguistici*; II) *Struttura della legge*; III) *Gli articoli e i commi*; IV) *Rinvii*; V) *Modifiche*; VI) *Operazioni non inerenti alla scrittura della legge*.

Una cura particolare è dedicata al tema delle modifiche, a causa probabilmente del gran numero dileggi, perlopiù brevi, che modificano, integrano e abrogano norme precedenti. Esse costituiscono la maggioranza delle leggi della Toscana e dell'Emilia, come risulta dalla nostra ricerca (40).

8. La prima parte tratta dell'*aspetto terminologico e linguistico*. L'imperativo fondamentale consiste nell'uso di formule il più possibile semplici e chiare, con i corollari del: divieto della doppia negazione, uso del tempo presente indicativo e frasi brevi.

La semplicità del linguaggio non deve però prevalere a scapito della certezza del risultato giuridico che si vuole ottenere, dato che spesso le espressioni giuridiche hanno significati convenzionali consolidati, secondo l'interpretazione della dottrina e della giurisprudenza dominante. Nel caso in cui tali termini non abbiano un significato univoco, il manuale suggerisce la definizione all'inizio dell'atto regionale (41). Questo suggerimento, mediato dall'esperienza dei paesi anglosassoni, deve però essere inteso in modo elastico, dato che talvolta è preferibile lasciare i termini in modo indefinito per estendere al massimo l'applicazione della legge ai casi concreti.

Come regola generale il manuale raccomanda la coerenza temporale: i lemmi di una legge modificativa devono essere interpretati secondo il senso ad essi attribuito nella legge modificata. Di converso, esso sconsiglia di definire il termine di una legge facendo riferimento al significato assunto in un'altra legge.

Infine, propone un uso ristretto delle lettere maiuscole, che devono essere limitate all'inizio del periodo, dopo il punto fermo, e all'inizio del lemma designante il nome proprio di un organo o di ente (42).

9. La seconda parte - sulla *struttura della legge* - ha di mira i fruitori finali dell'atto, e tiene conto del reperimento automatico dei testi.

Dopo avere diviso la legge secondo le *partizioni interne* classiche - *titolo* - *capo* - *sezione* - *articolo* - il manuale detta alcune regole per la corretta scrittura del *titolo* dal quale deve emergere, seppure in modo succinto, l'intera materia trattata nel testo. Le parole usate nel titolo devono essere le stesse del testo legislativo. Qualora il titolo sia eccessivamente lungo, è opportuno dividerlo in un titolo breve,

di carattere generico, e un titolo specifico. Il titolo delle leggi modificative deve riportare gli estremi delle leggi modificate, anche se non sempre occorre ricorrere alla dizione letterale delle materie di competenza della regione, secondo l'articolo 117 della Costituzione (43).

Anche le partizioni interne devono essere titolate e, nel caso di *norme intrusive*, ossia di quelle norme che attengono ad un oggetto diverso e non connesso a quello della legge, il titolo deve essere riportato nel titolo qualora non sia possibile farne oggetto di un apposita legge (44). Così si ottiene una maggiore trasparenza della normativa, dato che le norme intrusive sono di difficile conoscenza da parte dei cittadini e degli operatori del diritto.

Infine, viene scoraggiato l'uso di *sigle e abbreviazioni* che, se necessarie, vanno definite per esteso all'inizio della legge e non devono essere puntate. Gli allegati sono indicati da lettere dell'alfabeto (45).

10. La terza parte riguarda gli *articoli ed i commi*. Gli articoli devono essere brevi per facilitarne la comprensione e contenerli per esigenze informatiche, in un'unica "videata". I commi sono contrassegnati da numeri arabi e le sotto ripartizioni da lettere dell'alfabeto (46).

Le *sanzioni* devono essere preferibilmente poste nello stesso articolo che pone il divieto, e non accorpate in fondo, ma la regola è soggetta ad alcune deroghe.

Infine, sono elencati i *modi di citazione delle fonti normative*, che in alcuni casi divergono da quelli statali, come nel caso delle abbreviazioni usate per l'indicazione degli atti regionali, un criterio adottato in quanto conforme alle esigenze informatiche e perché usato nella prassi regionale (47).

11. La quarta parte è dedicata alla tecnica dei *riferimenti (o rinvii)*, ossia ai casi in cui il testo della legge si riferisce a un altro atto (rinvio esterno) o a un'altra parte dello stesso atto (*rinvio interno*). *I rinvii interni* sono scoraggiati, soprattutto nel caso di rinvii a catena. Il rinvio deve fare riferimento al titolo dell'articolo richiamato e usare i numeri ordinali per il rinvio ai commi. L'uso della formula "della presente legge" è pleonastico (48). Seguono le formule di riferimento interno. Per i *riferimenti esterni* valgono gli stessi principi. In più, è richiesta la citazione del titolo dell'articolo e della legge di riferimento. La regola aurea per il redattore consiste dunque nel conoscere la normativa anteriore; in modo da tracciare un quadro il più possibile completo della storia dell'atto. È invece sconsigliata l'abrogazione di norme genericamente incompatibili, per lo spazio di indeterminatezza che lascia all'interprete.

12. La quinta parte costituisce un *continuum* rispetto alla quarta, perché approfondisce la tematica dei rinvii. Viene trattato il tema delle modifiche, che comprendono la sostituzione di parole (*modificazione*), l'aggiunta di parole (integrazione) e l'eliminazione di parole (abrogazione). La norma base, che viene invece spesso disattesa, stabilisce che il comma o le sue partizioni siano considerate quale unità minima sostitutiva di testo.

Quando un articolo subisce modifiche numerose in molti suoi commi, il manuale consiglia di riscrivere l'intero articolo. Questa direttiva è dettata dall'esigenza di non alterare l'impianto della normativa esistente, dato che può sempre esistere una norma che rinvii a un comma o sottopartizione e la sua sostituzione può creare scompensi all'interno dell'ordinamento.

Seguono una serie di formule per l'uso delle modifiche, che riguardano rispettivamente: un articolo, un comma, una lettera di un comma o un numero all'interno di una lettera di un comma (49).

Infine, sono vietate le *modifiche implicite*, ossia non testuali e derivanti da incompatibilità con la nuova disciplina. Anche qui, risulta indispensabile la conoscenza della normativa anteriore.

13. La sesta ed ultima parte concerne le *operazioni non inerenti alla scrittura del testo*. Si tratta del tema della pubblicità e delle *verifiche non strettamente testuali*.

Pubblicità: nel caso di una legge che disponga la soppressione, l'aggiunta o la sostituzione di norme di una preesistente legge il manuale richiede la pubblicazione del testo coordinato nella parte del bollettino ufficiale relativa alle comunicazioni. Una pubblicità adeguata è richiesta altresì per le norme degli atti richiamati e per gli estremi dei documenti ufficiali dei lavori preparatori.

Infine, la parte sulle *verifiche non strettamente testuali* riassume i canoni di verifica di fattibilità delle leggi, che è compiuta dagli uffici giuridici della Giunta e del Consiglio regionale in sede di

predisposizione del progetto e dagli organi politici in sede di assunzione delle decisioni. Una legge, infatti, può avere degli errori giuridici, essere illegittima oppure, anche se perfetta dal punto di vista formale, può creare problemi di compatibilità con il corpus normativo antecedente.

Così, è necessaria una valutazione sulla *necessità tecnica* della legge, che decida se una determinata situazione sia da regolare con una legge regionale, o con altri atti (atto amministrativo o regolamento).

Occorre poi operare un'esame di legittimità delle norme e di verifica di coerenza con l'ordinamento. Questa analisi deve considerare l'andamento recente dell'ordinamento e operare un confronto con la giurisprudenza ordinaria, i rinvii del Governo sulla stessa materia, le sentenze della Corte costituzionale, le leggi e le proposte di legge delle altre regioni.

Infine, è necessario verificare se la legge operi effetti modificativi non voluti e se gli atti di legge a cui la normativa eventualmente rinvia debbano avere la forma di atti amministrativi o di legge.

c) *Regione Lombardia: il manuale "regole e criteri per la redazione di testi normativi"*.

14. Il manuale adottato dalla regione Lombardia nel 1986 è articolato in due parti. Gli elementi dell'atto normativo (in particolare: linguaggio, struttura, rinvii e modifiche) vengono considerati sotto due diversi profili.

La prima parte, infatti, contiene regole di carattere *formale* per la scritturazione dei testi normativi (50). La seconda raccoglie criteri e raccomandazioni per la formulazione e la stesura dei testi normativi sotto il profilo *tecnico giuridico*.

Le regole sono tendenzialmente destinate ad una automatica applicazione; rispetto ad esse, in genere, si pone esclusivamente la alternativa fra obbedienza e non obbedienza. Per una parte dei *criteri e delle raccomandazioni*, invece, appare rimessa alla valutazione del redattore la scelta se attenersi sempre, e più o meno completamente, agli stessi, negli specifici casi concreti (dovendosi, ad esempio, mediare tra esigenze di chiarezza e rischi di eccessivo appesantimento e di prolissità del testo).

15. Le regole della prima parte concernono l'uso della maiuscola (da utilizzare secondo le regole generali della lingua italiana, senza usi indiscriminati), le sigle (da scrivere in lettere maiuscole, non puntate e senza spazi), gli allegati (contraddistinti con lettere maiuscole), la forma di scrittura delle modifiche (sostituzioni o aggiunte espresse di norme).

Sono poi minuziosamente indicate le forme standardizzate di citazione degli estremi degli atti comunitari, di quelli statali e di quelli regionali, delle loro sottopartizioni e della loro sede di pubblicazione.

Vengono dettate anche le regole per la standardizzazione della formulazione dei rinvii interni (51) ed estemi (52).

Per ciò che attiene alla struttura dell'atto, è richiesta la numerazione dei commi con numeri arabi (anche nel caso di articoli costituiti da un solo comma). Vanno usate lettere minuscole per contraddistinguere le partizioni interne ai commi, un codice binario (lettera e numero progressivo) per eventuali sottopartizioni delle lettere. È disposta, per esigenze derivanti dalla informatizzazione delle procedure, la numerazione in numeri arabi anche delle partizioni del testo di livello superiore all'articolo.

16. Riguardo alla formulazione ed alla stesura dei testi sono il profilo tecnico giuridico, relativamente al linguaggio, si suggerisce (oltre che, ovviamente, il rispetto delle normali regole del corretto scrivere in italiano), di usare le forme verbali al tempo presente, di evitare l'uso di termini latini e stranieri (e quando questo non è possibile, di definire il termine straniero), di adoperare sempre l'identico termine per esprimere il medesimo oggetto o concetto (soprattutto in relazione alle eventuali successive modifiche delle norme), di utilizzare i termini giuridici secondo il loro uso più comune a livello legislativo o giurisprudenziale.

Ai fini della strutturazione del testo normativo, si puntualizzano le regole per la intitolazione dell'atto normativo e delle sue sottopartizioni (da utilizzare per i testi di particolare complessità e lunghezza e secondo la seguente gerarchia discendente: titolo, capo, sezione, articolo). È raccomandata fa

omogeneità terminologica fra il testo ed il titolo della legge (53). Normalmente quest'ultimo deve essere breve; qualora l'atto normativo riguardi più argomenti, deve fare riferimento a tutti gli argomenti principali disciplinati e, nel caso di legge di modifica, agli estremi ed al titolo (o, se particolarmente lungo, al contenuto prevalente) della legge modificata.

Altri suggerimenti riguardano abbreviazioni e sigle (di regola da evitare), gli allegati (da collocare alla fine dell'articolato, con il riferimento nel titolo di ciascuno di essi all'articolo cui va collegato), il divieto di norme intrusive - che dovrebbero essere oggetto di autonome leggi - (in particolare sono assolutamente da evitare le modifiche di disposizioni sostanziali in sede di leggi di bilancio e di assestamenti di bilancio).

Il punto 9 della seconda parte è dedicato ai rinvii interni ed esterni. Per questi ultimi, si richiedono non indicazioni generiche ma la puntuale citazione degli estremi delle singole disposizioni alle quali si fa rinvio e del titolo (eventualmente in forma sintetica) della relativa fonte normativa. Si sconsiglia l'uso dell'espressione "e successive modificazioni" (54), in caso di rinvio ad articoli modificati. Particolare attenzione, infine, è dedicata alle modifiche. Viene con forza affermata la esigenza di evitare, "nel modo più assoluto", le modifiche implicite (quelle che avvengono non attraverso modifiche testuali, bensì per incompatibilità della nuova disciplina con quella precedente). Per "modifiche esplicite" si intende: sostituzione di parole (modificazione), aggiunta di parole (integrazione), eliminazione di parole (abrogazione). Per ciascuna di tali ipotesi vengono esemplificate in maniera molto puntuale le formule da usare.

L'unità minima di testo da sostituire è indicata nel comma (o in una lettera di un comma) anche quando si tratti di sostituire una singola parola od inciso. Riguardo alla sistematica delle modifiche sono dettati criteri di accorpamento (va scritto un articolo per ogni articolo modificato, più commi di uno stesso articolo per modificare più commi di un articolo; le abrogazioni totali di leggi vanno inserite nelle norme finali della legge sostitutiva la disciplina anteriore) e suggerimenti volti ad evitare che le modifiche vengano inserite in modo da alterare l'impianto complessivo del testo modificato (si consiglia, ad esempio, di evitare la sostituzione di un comma con due commi). Si richiede, altresì, che le disposizioni che introducono deroghe, sospensioni o proroghe alla legislazione vigente non costituiscano leggi a sé stanti, bensì modifiche testuali alle leggi alle quali la deroga, sospensione o proroga si riferisce.

17. Merita, infine, osservare che il testo in esame non si occupa specificamente dei temi affrontati nella sesta parte dei manuali della Toscana e della Emilia Romagna (operazioni non inerenti alla scrittura del testo: pubblicità (55) e verifiche riguardanti la sostanza delle norme, nell'ottica della verifica di fattibilità (56)). Alcune delle regole inerenti alla pubblicità contenute in questi manuali risultano, però, per la regione Lombardia, fissate a livello legislativo, dalla legge regionale 23 aprile 1985, n. 33 ("Norme in materia di pubblicità degli atti regionali e riordino delle disposizioni relative al Bollettino Ufficiale della Regione Lombardia" (57). In particolare, i commi terzo e quarto dell'art. 2 (58) di tale legge riguardano la pubblicazione, per informazione, nel Bollettino Ufficiale - in calce ai provvedimenti normativi modificativi - del testo aggiornato delle disposizioni o degli atti normativi oggetto di modifica.

Con la medesima finalità informativa, può essere disposta la pubblicazione di preesistenti disposizioni alle quali il nuovo testo normativo faccia rinvio (nel caso di rinvii numerosi o complessi).

Il *drafting* nella quarta legislatura. Analisi delle leggi e dei regolamenti regionali.

Premessa

18. Come accennato, l'oggetto della presente ricerca consiste in una valutazione comparata sul rispetto delle regole di redazione tecnica nelle tre regioni che nella quarta legislatura, erano dotate di un manuale di *drafting* (59). Le regioni analizzate sono, la Toscana, l'Emilia Romagna e la Lombardia.

Le leggi sono state esaminate in base a criteri di valutazione il più possibile uniformi, tenendo conto sia del tipo di errore redazionale (60) che della ricorrenza degli errori in rapporto alla consistenza e

alla lunghezza della singola legge. In base a questi parametri le leggi sono state classificate in base al grado di rispetto delle regole di redazione: *integrale (i)*; *quasi integrale (qi)*; *di alcune regole (ar)*; *di poche regole (pr)*.

Come già osservato, le disposizioni dei manuali costituiscono regole di massima, che suggeriscono e non impongono ai redattori determinate soluzioni lasciando così un margine di manovra agli interpreti. Per questo abbiamo considerato le leggi di tipo *qi* alla stessa stregua di quelle di tipo *i*. Le leggi di tipo *qi* sono di solito leggi molto brevi, costituite ad esempio da un articolo e un comma, in cui gli elementi a disposizione sono troppo scarsi per qualificarle come atti di tipo *ar* (61). Oppure si tratta di leggi contenenti errori soprattutto nelle modifiche, data la difficoltà di trovare una legge modificativa perfetta (62). O, infine, si tratta di leggi complesse, in cui gli errori sono discontinui (63), o di leggi contenenti scorrettezze varie riguardanti allegati, sigle, abbreviazioni o simili. Dato che il fine del presente lavoro consiste nell'evidenziare il tipo di errori più frequenti, le leggi prese in esame sono quelle di qualità redazionale inferiore, ossia di tipo *or o pr*. Di seguito, riportiamo gli errori più frequenti e il numero di leggi difettose. I dati, a causa dell'elasticità delle indicazioni del manuale non hanno pretesa di matematica precisione (*i dati numerici offerti acquistano rilievo, pertanto più come indici di una tendenza, che per i loro valori assoluti*). Talvolta, infatti, regole puntuali del manuale confliggono con suggerimenti più generali, e sono lasciati alla sensibilità del redattore (64).

Un tipo di verifica matematica per un numero elevato di leggi d'altronde, sarebbe proficua solo se compiuta con l'ausilio di un software per la redazione e la verifica di testi legislativi (65). Così, abbiamo preferito non fornire una percentuale precisa degli errori incontrati ma di usare l'impostazione già esposta, che cataloga le leggi a seconda del rispetto delle regole di *drafting (i, qi, ar, pr)*. In questo modo è possibile ottenere una visione globale del fenomeno che, allo stesso tempo, dia un'idea della consistenza numerica del tipo di errori (66).

A) TOSCANA

a1) Caratteristiche generali

19. Dal punto di vista della produzione normativa la Toscana si trova in una posizione peculiare. Essa si distingue da tutte le altre regioni oggetto del nostro studio, sia per la quantità che per il tipo di leggi adottate.

Nella IV legislatura essa ha adottato 364 leggi regionali (67) e 6 regolamenti. Si tratta di una produzione consistente la più elevata fra quelle di tutte le altre regioni considerate; seguono, a distanza ravvicinata, solo la Lombardia ed il Piemonte, con 324 leggi approvate. Su queste 364 LR:

- 196 LR sono conformi alle regole del manuale (*i e qi*). Di queste:
- 79 LR (29% della totalità LR) in modo integrale (*i*);
- 117 (42%) in modo quasi integrale (*qi*).
- 78 LR non sono conformi (*ar e pr*). Di queste:
- 52 LR (19%) hanno rispettato solo alcune regole (*ar*);
- 26 LR (9, 5%) poche regole (*pr*) (68).

Questi dati sono stati depurati delle leggi di bilancio e dei provvedimenti collegati che, per la loro consistenza (si tratta di 90 LR), incidono sul risultato della ricerca, falsandolo.

Un'altra caratteristica del corpus normativo toscano sta nel fatto che la maggior parte delle leggi regionali - ben il 44% - è formato da leggi brevi, composte da uno o due articoli, mentre gli atti più articolati, con più di dieci articoli, costituiscono una -quantità più ridotta - il 17, 7%. Il dato è significativo se messo a confronto con la composizione delle leggi delle altre regioni, che concentrano nella fascia mediana (leggi da tre a dieci articoli) il massimo della produzione normativa, mentre le leggi più complesse della fascia alta (leggi con più di dieci articoli) vanno dal minimo del 27% della Lombardia al massimo del 32, 3% dell'Emilia Romagna.

Queste peculiarità, come vedremo, hanno avuto un impatto anche sulla qualità delle leggi toscane. Occorre però precisare che le percentuali relative alla lunghezza delle leggi includono anche le 90 leggi sulla manovra di bilancio, solitamente appartenenti alla fascia bassa o, al limite, mediana.

Eliminando queste ultime leggi, rileviamo che, all'interno della categoria delle leggi di qualità inferiore (*ar e pr*):

- 64%: LR con 1-4 articoli
- 18% (13 LR): LR con 5-10 articoli
- 18% (13 LR): LR con più di 10 articoli.

Infine, abbiamo rilevato una legge di qualità inferiore che, in seguito a rinvio governativo contenente osservazioni circa la buona tecnica legislativa, è stata modificata conseguentemente (69).

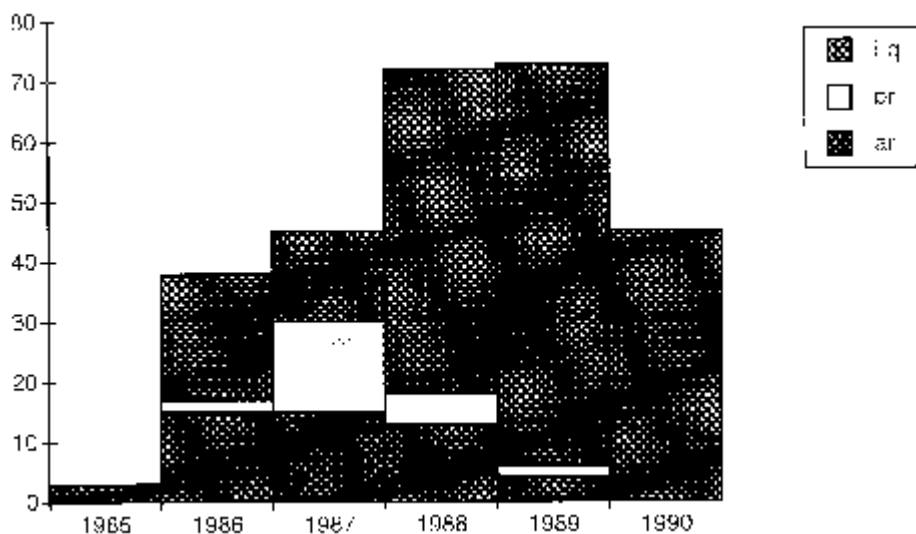
20. Sulla base di queste prime rilevazioni, possiamo già anticipare qualche giudizio sul rispetto delle regole contenute nel manuale.

Innanzitutto, il fatto che una cattiva formulazione si riferisca a leggi brevi, evidenzia come il difetto di formulazione non dipenda dalla difficoltà di maneggiare un materiale normativo copioso ma, soprattutto, dal mancato rispetto delle regole più strettamente formali, come le formule espresse di rinvio interno od esterno e delle regole sulle modifiche esplicite, che implicano un rispetto puntuale e rigoroso. Fra l'altro, la maggioranza delle leggi brevi modificano espressamente leggi precedenti. L'impressione generale che deriva dalla lettura di questi atti è la mancanza di uniformità, anche all'interno della stessa legge, dove spesso si alternano parti consone alle regole con altre improvvisate che testimoniano la mancanza di una rilettura complessiva del testo. Questo tipo di errori, seppure di tipo meramente formale, inficia la certezza del diritto e rende difficoltoso il reperimento del materiale normativo, anche tramite i terminali del computer. La premessa di una ricerca proficua è, infatti, la univocità dei principi adottati più che la loro bontà.

21. Infine, rileviamo un trend positivo nel corso della legislatura: il numero di leggi di qualità scadente decresce nel prosieguo del tempo, nonostante l'aumento del numero di leggi emanate negli anni più recenti. Infatti, se nel 1987 le leggi *pr* erano ben 15, nel 1988 il numero delle stesse diminuisce a 6, per arrivare a 2 nel 1989 e a quota 1 nel 1990. Un andamento simile si verifica anche per le leggi di tipo *ar*: dopo avere registrato un picco negli anni 1986-87, con rispettivamente 17 e 16 leggi, esse arrivano nel 1988 a 13, per poi giungere a quota 5 e 0 negli anni 1989 e 1990. La tabella 1 fornisce il numero di leggi *ar* e *pr* in relazione al numero di leggi emanate ogni anno, in numeri assoluti.

Tabella 1: Regione Toscana

Distribuzione delle leggi con alcune regole (*ar*) e con poche parole (*pr*) nell'arco della IV legislatura



a2) Analisi puntuale delle leggi.

22. Per verificare il grado di qualità tecnica delle leggi nelle singole regioni seguiamo le partizioni del manuale.

Accorgimenti linguistici - Gli errori più ricorrenti consistono nell'uso indiscriminato delle maiuscole. Esse sono usate anche per richiamare in modo improprio un ente (es: "Giunta Regionale" e non "Giunta regionale") o nomi comuni (es: gli Alberghi, le Farmacie, il Paese di origine) (70).

In alcune leggi il testo risulta molto complicato, a causa dell'uso eccessivo di frasi subordinate e della congiunzione "nonché" (71). In 2 casi è stato rilevato l'uso del tempo futuro indicativo, al posto del presente. In generale, le frasi sono piuttosto lunghe e le congiunzioni sono preferite a periodi brevi.

23. *Struttura della legge* - Le scorrettezze più gravi riguardano il titolo delle leggi. Le leggi modificative talvolta non riportano per esteso il titolo della legge modificata (72), 1 LR non riporta gli estremi della legge modificata (73), 1 LR non specifica che si tratta di una modificazione (74), 1 LR riporta solo il numero e non l'anno (75). Altre leggi riportano gli estremi della legge modificata in modo scorretto (76).

In media, il titolo è sufficientemente corto. Talvolta sono apposte delle virgolette, senza che vi sia alcun bisogno (77).

Per quanto concerne le *partizioni interne*, il maggiore appunto riguarda la numerazione dei commi. Ben 48 leggi hanno commi non numerati o numerati saltuariamente. In alcuni di questi casi vengono usati simboli alternativi, quali trattini (78), pallini (79) o altri simboli erronei (80).

In generale, le partizioni interne non sono usate appieno; in un numero considerevole di leggi si preferisce ricorrere soltanto al comma, con il risultato di appesantire il testo (81).

Il *preambolo* presente in 9 leggi, sembra essere in rapporto diretto con l'esistenza della relazione allegata al progetto di legge (82). Invece, sembra non esserci connessione con il numero degli articoli della legge; solo in 2 casi, infatti, la legge è piuttosto complessa (rispettivamente 27 e 47 articoli). Le altre leggi hanno una lunghezza media di dieci articoli.

Le *sigle*, di cui si raccomanda un uso prudente, sono invece usate per esteso e con lettere puntate (83).

Gli *allegati*, in numero di 6, sono usati in modo scorretto. Cinque allegati non riportano l'articolo della legge a cui si riferiscono: 2 mancano del titolo e 2 sono indicati con un numero e non con una lettera.

24. *Articoli e commi* - La regola del manuale di questa sezione che è violata più sovente concerne il *titolo dell'articolo* (cd "rubrica"): ben 52 leggi regionali ne sono carenti.

I *commi* sono piuttosto lunghi, ma questo difetto deriva prevalentemente dal mancato uso delle partizioni interne osservato in precedenza (84).

L'indicazione dell' articolo unico non è univoca: in alcuni casi è indicato come "articolo unico" (85), altre volte come "art. 1" (86).

Il rientro a destra dei numeri dei commi e delle partizioni inferiori, mero accorgimento meccanico che permette una migliore visione della partizioni dell'articolo, è usato solo in un caso (87).

Le *fonti normative* sono citate in modo diverso rispetto al modello delineato nel manuale. Ciò che colpisce è la grande disomogeneità nel riportare le fonti che si ripercuote anche nel titolo. Con un buon grado di approssimazione, si calcola che circa 41 leggi siano affette da questo difetto. I vizi più ricorrenti sono: citazione delle leggi che riporta soltanto il numero e l'anno (88), dizione scorretta di una serie di fonti normative, quali il decreto legge (89), lo statuto regionale (90), la legge regionale (91), il regolamento CEE (92), le leggi nazionali (93) e i testi unici (94).

Le *sanzioni* di solito sono raggruppate in fondo alla legge, in un'unica norma finale (95). Questa tradizione urta però con il dettato del manuale, che suggerisce di scaglionare le sanzioni nel testo della legge, nello stesso articolo che pone il comportamento incriminato o, se troppo complesso, nell'articolo successivo.

25. *Rinvii* - Sia nei rinvii interni che nei rinvii esterni si incontrano spesso errori nella citazione di articoli (96), commi (97) o partizioni interne (98). Erronea è spesso anche l'indicazione del plurale di articoli e commi, per il quale valgono regole peculiari (99).

Nei *rinvii interni* alcune leggi usano le formule "precedente", "successivo" o "della presente legge" in relazione a commi o ad articoli del testo, trascurando così la regola che li ritiene superflui.

Molto raramente viene scritto il titolo dell'articolo a cui si rinvia e, se ciò avviene, in modo discontinuo all'interno della stessa legge.

I rinvii interni, comunque, sono molto meno frequenti dei rinvii esterni, salvo che in certe leggi più sofisticate, in cui si osserva un continuo rimbalzo da un articolo a un altro. È raro però il fenomeno dei rinvii a catena.

Più numerosi sono i *rinvii esterni*, per i quali viene generalmente ignorata la regola che suggerisce la scrittura del titolo dell'articolo e della legge di rinvio. Si calcola, infatti, che per lo meno 58 leggi operino rinvii esterni senza indicare il titolo dell'articolo e della legge a cui si riferiscono. Spesso coesistono, all'interno della stessa legge, soluzioni diverse.

26. *Modifiche* - il manuale suggerisce una serie di regole piuttosto complesse per le leggi che derogano, sostituiscono o integrano leggi antecedenti. Data l'alta percentuale di questi atti nell'ambito della categoria delle leggi di qualità inferiore, le regole in oggetto assumono un rilievo di primo piano per un corretto *drafting*. Si calcola, infatti, che delle 126 leggi che modificano altre leggi contate nella IV legislatura (100), 44 appartengano alla categoria delle leggi *ar* e *pr*.

Nella maggior parte dei casi le regole sulle modifiche sono state trascurate o sono state lasciate alla sensibilità del singolo redattore. Delle 44 leggi sopracitate, che contengono modifiche esplicite alla legislazione precedente, nessuna rispetta integralmente le regole del manuale. I difetti più frequenti consistono nella mancata apposizione del titolo e della formula di modifica agli articoli modificativi da riportare prima di introdurre il nuovo testo. Ma sono ricorrenti anche altre scorrettezze, come: non riportare l'articolo modificato od aggiunto entro le virgolette, non specificare il titolo del nuovo articolo e non numerarne i commi.

Infine, è frequente la modifica di partizioni interne inferiori al comma - o della lettera o del numero di un comma - tramite sostituzioni con formule del tipo "al posto dell'espressione X sostituire l'espressione Y" o simili. Questa operazione è in contrasto con la regola che vuole che il comma, o le sue partizioni minori, siano l'unità minima di modifica. Questo difetto è stato osservato in almeno 15 leggi.

Saltuariamente, si trova anche una sistematica erronea delle modifiche, come quando un comma viene sostituito con due commi o più commi sono sostituiti nello stesso comma.

Rilevante risulta altresì il fenomeno di leggi il cui scopo precipuo è di derogare ad altre leggi, mentre le *deroghe*, *sospensioni* o *proroghe* di leggi anteriori non dovrebbero essere contenute in leggi autonome ma costituire modifiche testuali alle leggi a cui la deroga, sospensione o proroga si riferisce. In almeno 5 casi, abbiamo rilevato proroghe di questo tipo. In 4 di esse la dizione "proroga" è contenuta anche nel titolo (101).

Le *norme transitorie* sono generalmente corrette. Circa 4 LR non contengono riferimenti all'articolo in cui le modifiche transitorie intervengono. Una LR le racchiude in un articolo a sé.

Infine, si riscontrano alcune *modifiche implicite* in alcune leggi regionali, laddove si stabilisce l'abrogazione o la modifica di una legge in questione e di tutte le "altre norme con essa incompatibili". La mancata verifica dell'incisione della legge in esame su leggi già vigenti comporta modificazioni implicite, perché evita di apportare le necessarie modifiche testuali (102).

27. *Operazioni non inerenti alla scrittura del testo - Pubblicità*: diversamente dall'Emilia Romagna, la Toscana non ha pubblicato gli estremi dei lavori preparatori e le norme a cui la legge fa rinvio, in coda al testo della legge regionale.

Le *verifiche non strettamente testuali* esulano dallo studio delle tecniche di redazione normativa in senso stretto, come ritiene la migliore dottrina (103). È per questo motivo che non sono state prese in considerazione dal manuale unificato di cui parleremo in seguito. Inoltre, il tema è oggetto di una relazione separata del presente lavoro, a cui rimandiamo.

a3) *Regolamenti regionali* (104)

28. I 6 regolamenti regionali sono atti di qualità tecnica inferiore (5 di tipo *ar*, 1 di tipo *Pr*):

- Scorrettezze sintattiche: 2 reg.
- Uso eccessivo e scorretto delle lettere maiuscole: 3 reg.
- Titolo lungo: 1 reg.
- Mancata numerazione dei commi: 3 reg.
- Uso dei trattini per le partizioni interne: 2 reg.
- Uso del codice binario per le partizioni interne: 1 reg.
- Abbreviazioni puntate: 1 reg.
- Mancanza della rubrica degli articoli: 2 reg.
- Citazioni fonti normative scorrette: 3 reg.
- Mancanza del titolo della legge e dell'articolo nei rinvii esterni: 2 reg.
- Modifiche scorrette: 1 reg.
- Deroga che costituisce oggetto di un reg. autonomo: 2 reg.

B) EMILIA ROMAGNA

b1) Caratteristiche generali

29.11 *corpus* normativo dell'Emilia Romagna evidenzia un trend uniforme nel modo di redazione delle leggi.

Nella IV legislatura l'Emilia Romagna adotta 238 leggi e 4 regolamenti. Non si tratta di un numero assai elevato, in termini relativi. Infatti, delle regioni esaminate, solo la Sicilia e la Basilicata hanno una produzione normativa inferiore. Le leggi adottate sono lunghe e articolate: il 32,3% delle leggi (82 LR), infatti, ha più di 10 articoli e, di queste, ben l'8% contengono più di 30 articoli (105). Le leggi brevi costituiscono solo il 26% del totale. Solo la Basilicata può vantare una percentuale simile, del 32,3%, di leggi con un numero di articoli superiore a dieci, ma in termini assoluti il numero di leggi di questo tipo scende a solo 57 leggi. Su un totale di 242 LR adottate:

- 81% hanno rispettato le regole del manuale (*i* e *qi*). Di queste:
 - 50% integralmente (*i*)
 - 31% quasi integralmente (*qi*)
- 19% non le hanno rispettate (*ar* e *Pr*). Di queste:
 - 17% (36 LR) sono di tipo *ar*
 - 2% (512) sono di tipo *pr*

Come di consueto, da queste percentuali sono stati espunti i dati relativi alle leggi sulla manovra di bilancio (31 LR).

Sulla tipologia delle leggi delineata influisce anche la regola dello Statuto che vieta la decadenza dei progetti di legge presentati al termine della legislatura o in caso di scioglimento anticipato del Consiglio. Il risultato è una quantità molto elevata di leggi con progetti plurimi e presentati da soggetti diversi.

Questa norma sembra che abbia influito sulla qualità delle leggi; infatti, se eliminiamo le leggi con più progetti di legge dalla totalità vediamo che la qualità delle leggi migliora, in termini percentuali. Infatti, il numero di leggi che rispettano il manuale sale di 4 punti percentuali (dall'81% all'85%), e il numero di leggi *ar* e *pr* diminuisce di 5 punti percentuali (dal 19% al 14%).

La tipologia del prodotto normativo ha, come è evidente, dei risvolti anche sull'uso delle tecniche di buona redazione dei testi. Infatti, ben il 60% delle leggi di cattiva formulazione (24 LR su un totale di 40) contiene più di 10 articoli con la più lunga di 75.

Quattro delle 5 leggi che rispettano solo poche regole (*pr*) hanno più di 10 articoli.

30. Sulla base di queste prime rilevazioni, possiamo così riassumere i principali difetti di redazione delle leggi emiliano-romagnole.

Gli errori di *drafting* seguono linee uniformi: solo un nucleo secondario di atti applica principi di tecnica redazionale confliggenti, concernenti soprattutto le regole di struttura. Generalmente i redattori seguono principi di *drafting* costanti, che si pongono talora come alternativi rispetto alle

regole del manuale, come risulta evidente soprattutto nel caso di rinvii esterni e di modifiche esplicite. Nel primo caso manca sempre il riferimento al titolo dell'articolo e, seppure meno spesso, della legge a cui si rinvia; nel secondo caso manca molto spesso il titolo dell'articolo modificato e, con minore frequenza, della legge modificata. Sembra dunque che ci sia una volontà precisa nell'omettere queste citazioni causata, forse, dal rischio di incidere sulla fluidità del testo soprattutto qualora il titolo delle leggi modificate, o a cui si rinvia, sia eccessivamente lungo.

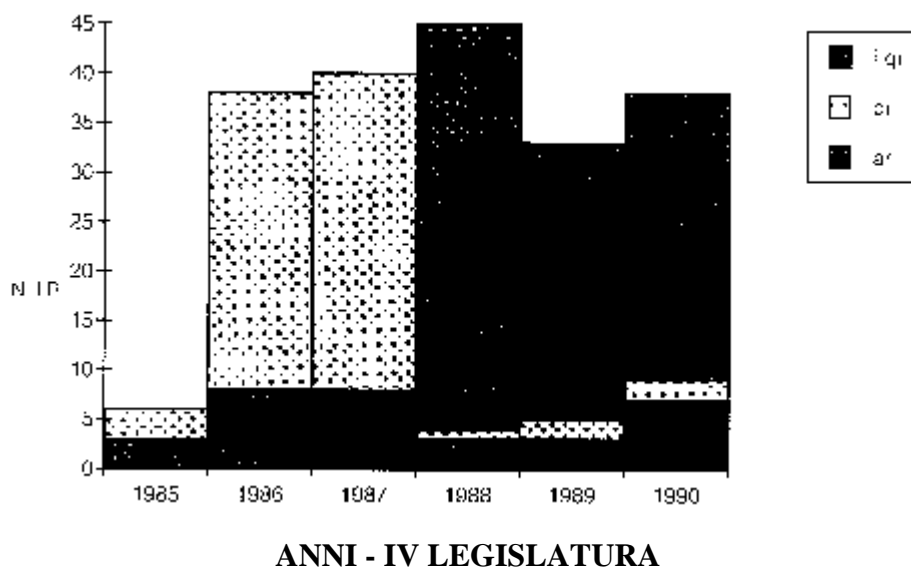
Comunque, queste carenze sono ridimensionate dalla scrittura del testo rinvio o richiamato in calce alla legge, nella parte del Bollettino Ufficiale sulle comunicazioni. Così, vengono recuperate le omissioni del testo, in conformità alla regola del manuale contenuta nella parte sulle pubblicazioni e alla legge regionale n. 28 del 9 settembre 1987 (106).

Infine, ricordiamo anche il Decreto del Presidente della Giunta regionale n. 466 del 17 settembre 1985 che richiede la pubblicazione delle note redatte dal Servizio Affari istituzionali, legislativi e legali per facilitare la lettura del testo.

31. I difetti ulteriori della normativa concernono soprattutto la struttura della legge, degli articoli e delle sotto partizioni. Come rilevato in precedenza, essi sembrano essere causati dalla lunghezza delle leggi adottate. Si segnala altresì la presenza di alcune modifiche implicite.

La presenza di leggi di qualità inferiore si distribuisce uniformemente nei cinque anni di legislatura, senza che ci siano miglioramenti o peggioramenti nell'uso delle tecniche redazionali. La tabella 2 traccia questo andamento, evidenziando la quantità di leggi regionali di qualità *ar* e *pr* per il periodo considerato, in numeri assoluti.

Tabella 2: *Regione Emilia Romagna*
Distribuzione delle leggi con alcune regole (*ar*) e con poche parole (*pr*) nell'arco della IV legislatura



b2) Analisi puntuale delle leggi

32. *Accorgimenti linguistici* - Le leggi di qualità tecnica inferiore sono caratterizzate spesso da frasi lunghe e complicate; in alcuni casi è usato il futuro indicativo al posto del presente (107). Si lamenta altresì un uso eccessivo delle *lettere maiuscole*; usate per lemmi indicanti nomi comuni (le Università, gli Istituti Scientifici) (108).

33. *Struttura della legge* - La critica più grave riguarda la qualità redazionale del *titolo delle leggi*, in molti casi lungo o vago (ossia non contenente tutte le informazioni relative al contenuto della legge, seppure in forma succinta) (109). Almeno 6 leggi non menzionano nel titolo la modificazione (abrogazione, soprattutto) apportata dalla legge in questione (110), altre non riportano il titolo della legge di attuazione o del regolamento delle Comunità europee (111). Almeno 4 LR non riportano per

esteso il titolo della legge modificata (112).

Una semplice scorrettezza di tipo formale, molto frequente, consiste nel segnalare modificazioni alle leggi con la dizione "modifiche e integrazioni" mentre il manuale ritiene sufficiente la menzione "modifiche", definita voce onnicomprensiva (113).

Le *partizioni interne* di solito sono usate correttamente (114), anche se talora sono adottati simboli alternativi, come i trattini (115). Gli articoli e i commi in alcune leggi sono molto lunghi, come nel caso della LR con un articolo di 22 commi (116).

I *preamboli* sono usati in modo corretto e con frequenza, come introduzione alla materia trattata, e al fine di dettare un principio unificante per leggi particolarmente complesse. Infatti, su 16 leggi contenenti preamboli, ben 14 hanno più di 10 articoli. Anche le abbreviazioni o le sigle sono generalmente disseminate in modo corretto, senza essere puntate.

Gli *allegati* sono spesso indicati in modo erraneo (117). In 5 casi manca sia la menzione all'articolo del testo a cui l'allegato si riferisce sia la lettera dell'alfabeto che lo contraddistingue. Un allegato è sprovvisto di titolo (118).

34. *Articoli e commi* - Le regole sulle partizioni interne sono impiegate correttamente (119) ma gli articoli sono generalmente troppo lunghi. In particolare, gli articoli sono quasi sempre muniti di titoli ("rubrica") (120), i commi sono sempre numerati, se si eccettuano i commi degli articoli introdotti con modifiche alla legge (121).

Non viene però utilizzato il rientro sulla destra per le partizioni inferiori al comma. *Le fonti normative* vengono citate in modo scorretto in almeno 17 leggi (122).

Le *sanzioni*, spesso complesse, sono raggruppate in un unico articolo in fondo alla legge (123).

35. *Rinvii* - Il rispetto della disciplina sui rinvii risente del già rilevato carattere di complessità che impronta la normativa regionale emiliano-romagnola. I *rinvii interni* sono molto numerosi: nella maggioranza dei casi non viene riportato il titolo dell'articolo a cui si rinvia (124) e i commi e gli articoli a cui si rinvia sono citati spesso in modo erraneo (125).

Le leggi che operano rinvii interni ricorrono spesso alle espressioni "precedente articolo" o "successivo articolo", ritenute pleonastiche, e formano il plurale dei commi e degli articoli in modo errato (126).

Inoltre, sono operati numerosi *rinvii a catena*, che rendono la legge di difficile consultazione (127). Anche i *rinvii esterni* sono molto numerosi, e spesso manca il titolo dell'articolo (in almeno 32 LR) e della legge (in almeno 30 LR) a cui si rinvia. A parziale giustificazione di questa mancanza, rileviamo che in molti casi il rispetto integrale della regola del manuale comporterebbe l'introduzione nel testo della legge di titoli anche molto lunghi, disturbando così notevolmente la sua leggibilità. D'altronde i redattori, al solo scopo di facilitare la lettura della legge, inseriscono sempre in calce alla legge il titolo e il testo dell'atto a cui si rinvia, come nota redazionale.

36. *Modifiche* - *Le modifiche esplicite*, seppure numerose, sono riportate chiaramente. Vi sono però una serie di scorrettezze riguardanti il titolo degli articoli modificativi, in alcuni casi mancante del titolo della legge modificata o indicata in modo scorretto (128).

Più spesso è deficitaria, perché mancante o scorretta, *la formula di modifica* che precede il testo del nuovo articolo (ed "alinea"):

alternativamente, o cumulativamente, non vengono riportati il titolo della legge modificata, il titolo dell'articolo modificato o non sono numerati i commi (129).

Almeno 9 leggi violano la regola che stabilisce che l'unità minima di sostituzione è il comma, o una sua partizione interna (130). In almeno 3 casi di *modifiche ad articoli modificati*, la legge intermedia non viene citata, ossia si rinvia genericamente alle "successive modificazioni" (131), anche se il titolo viene sempre riportato in calce.

Si rilevano scorrettezze anche nella *sistematica delle modifiche*: più commi modificati dallo stesso comma; abrogazione di articoli di una legge contenuta in un articolo con disposizioni varie; modifiche di più articoli, anche dileggi diverse, nello stesso articolo.

Nelle *norme di tipo transitorio* la regola del manuale sembra non essere applicata: molto raramente viene richiamato l'articolo in cui la modifica interviene; in alcuni casi la norma transitoria non è

isolata in un articolo a sé ma è collocata insieme ad altre disposizioni (132).

Solo in 1 caso abbiamo rilevato una *proroga* che costituisce legge a sé stante (133).

Infine, rilevante appare il fenomeno delle possibili *modifiche implicite*. In alcune leggi la disciplina è molto vaga e non si comprende se il redattore della legge abbia controllato quale sia l'impatto della nuova disciplina su quella anteriore. Si tratta perlopiù di casi limite che potrebbero confluire nel caso di mancata indicazione delle leggi intermedie rispetto a quella abrogata oppure nel caso di mancata indicazione di abrogazione o di integrazione. Esemplificativa, a tal proposito, è la legge n. 30 del 1987, che stabilisce "sono abrogati gli articoli ... per le parti non espressamente richiamate nella presente legge e ogni altra norma incompatibile".

37. *Pubblicazione*. Le leggi della IV legislatura contengono sempre l'indicazione delle norme a cui la legge rinvia e gli estremi dei lavori preparatori.

b3) *Regolamenti regionali*

38. Dei 4 regolamenti regionali approvati nella IV legislatura, solo uno è formulato in modo scorretto (*ar*) (134). Si tratta di un atto complesso (26 articoli), con frasi lunghe e errori nella struttura della legge. In particolare, manca il titolo della legge di attuazione nel titolo del regolamento e la rubrica degli articoli. Esso contiene numerosi errori in tema di rinvii interni ed esterni (mancata scrittura del titolo della legge e degli articoli a cui si rinvia).

C) *LOMBARDIA*

c1) *Caratteristiche generali*

39. Sono state analizzate 270 leggi, quelle approvate (135) successivamente al 10 marzo 1986 (136) (data nella quale è divenuto operativo il manuale) - con esclusione delle leggi di bilancio e di quelle di assestamento e di variazione del bilancio -(53 del 1986, 34 del 1987, 52 del 1988, 70 del 1989 e 61 del 1990) (137).

Le leggi per le quali si è ritenuto di formulare un giudizio negativo (*ar + pr*) (138) sono 130 - pari al 48% del totale - (in questa categoria si sono incluse anche tutte le leggi i cui articoli sono privi di rubriche, leggi che sono in numero elevato (84), anche qualora questo sia stato l'unico difetto riscontrato (139).

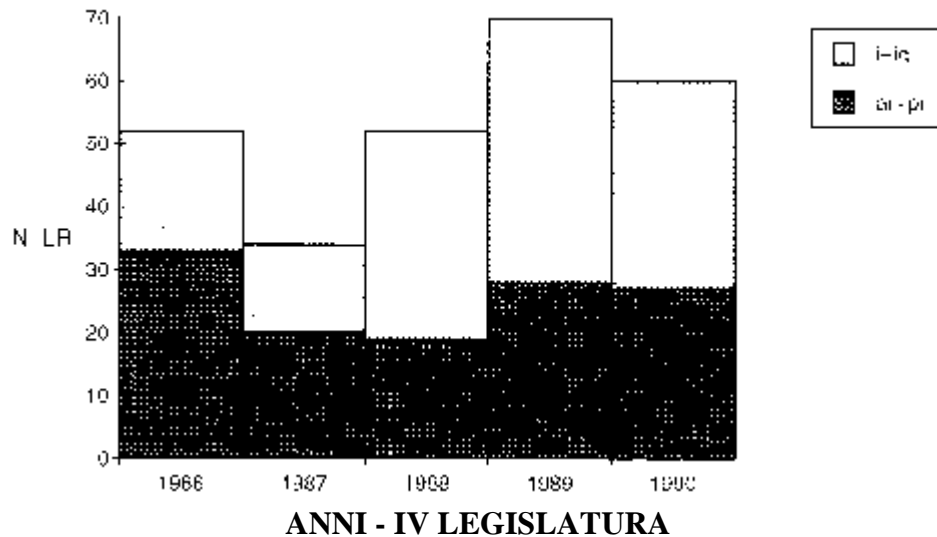
Negli anni 1986-1990, queste leggi sono così ripartite (in numero assoluto ed in percentuale rispetto al totale di ciascun anno):

- 33 (62%) nel 1986;
- 20 (58% nel 1987;
- 19 (36%) nel 1988;
- 30 (42%) nel 1989;
- 28 (45%) nel 1990.

Il 57% di questi casi è costituito da leggi brevi (1-4 articoli) (140).

Tali dati sono rappresentati graficamente nella seguente tabella 3.

Tabella 3: *Regione Lombardia*



40. Nel corso della legislatura si è manifestata la tendenza ad un miglioramento della qualità del prodotto normativo; l'analisi condotta ha evidenziato l'emergere di una maggiore attenzione ai problemi della tecnica legislativa, attenzione quasi del tutto assente, per contro, nei primi due anni analizzati (141). La percentuale delle leggi carenti dal punto di vista tecnico è però rimasta anche nei più recenti anni della legislatura particolarmente alta (e tendenzialmente in risalita: ma è da considerare la tendenza ad accelerare il ritmo della produzione legislativa, con effetti negativi sulla qualità di questa, con l'approssimarsi della fine della legislatura).

Le regole ed i criteri non si sono affermati nella prassi (142) tanto da essere costantemente ed uniformemente seguiti dai funzionari. L'impressione è che non si possa nemmeno dire che si siano consolidate prassi diverse, non conformi a quanto previsto nel manuale, se non per pochi aspetti (in tema di citazioni di atti normativi, ad esempio) - che abbiano comunque garantito l'applicazione di criteri uniformi.

Questa situazione è stata in parte determinata da carenze strutturali. Nella precedente fase della ricerca si è ricordato come "nella quarta legislatura non erano state adottate le misure di carattere organizzativo necessarie per l'applicazione della disciplina" del manuale "che perciò era stata solo parzialmente rispettata, secondo le possibilità e le disponibilità dei singoli funzionari" (143). Nello stesso senso, già in occasione di una prima verifica del rispetto delle regole del manuale, operata con riguardo alla produzione normativa del 1987, in vista del convegno di Palermo del 1989 (v. *infra*) erano state evidenziate le difficoltà derivanti dalla mancata individuazione delle strutture e delle relative dotazioni organiche responsabili della applicazione della normativa tecnica nelle varie fasi del procedimento e dalla mancanza di una formazione specifica in materia (144).

L'obiettivo della "normalizzazione" degli atti normativi attraverso l'adozione di forme standardizzate di scrittura ed organizzazione di taluni elementi caratteristici del testo - non può dirsi sia stato raggiunto: talvolta nemmeno all'interno della stessa legge viene fatta applicazione uniforme di certe regole. Nè certamente contribuisce alla chiarezza del testo normativo la frequente scorretta o carente applicazione soprattutto dei criteri inerenti al linguaggio, alle modifiche ed ai rinvii.

c2) Analisi puntuale delle leggi

Passiamo, adesso, a qualche rapida osservazione con più specifico riferimento alle disposizioni del manuale (145).

41.11 primo dato che emerge, anche solo da una lettura non particolarmente frettolosa del Bollettino Ufficiale, indipendentemente da più approfondite analisi, è lo scarso rispetto di gran parte delle *regole di carattere formale* per la scritturazione dei testi normativi.

Spesso disattese, in particolare, risultano le regole riguardanti l'uso delle maiuscole (generalmente utilizzate anche per i nomi di enti pubblici e privati e degli organi di pubbliche istituzioni) (146), le

sigle, le forme di scrittura dei rinvii (147) (regole, queste, più rispettate, comunque, negli anni più recenti), le forme standardizzate di citazione degli atti normativi.

Sotto quest'ultimo profilo, sono generalmente usate (anche nei titoli delle leggi) le forme "L.R." o "L.r." (148) (per la legge regionale; il manuale prevede, invece, "l.r." e "Legge" (per la legge statale, in luogo di "legge") (149).

42. Riguardo alla *struttura* della legge, sono rispettate le regole attinenti alla scrittura dei commi: sono numerati (con numero arabo seguito da un punto (150) e le loro partizioni interne sono di regola correttamente introdotte da lettere (anche se non mancano alcuni casi in cui sono utilizzati trattini (151) numeri o punti (152).

Su 30 leggi formate da un solo articolo, in 17 casi questo è indicato come "articolo unico", anziché come "art. 1"

In 33 leggi (la più breve di 8 articoli (153) sono utilizzate le partizioni interne di livello superiore agli articoli (in 30 casi *titoli*, senza altre sottopartizioni). Solo in 6 leggi, però, tali partizioni sono contraddistinte da numeri arabi (154), come richiede il manuale. Per quattro di queste leggi è stato redatto un sommario.

Non sempre gli allegati sono contraddistinti da lettere, piuttosto che da numeri; di solito, inoltre, il titolo dell'allegato non contiene il riferimento all'articolo o agli articoli ai quali va ricollegato (non mancano, poi, casi di tabelle inserite nel corpo della legge (155). Solitamente rispettati risultano i criteri attinenti alle modalità di redazione del *titolo della legge* (156) (in particolare, in caso di modifica di disposizioni anteriori, viene, di nonna, indicato il titolo od una sintesi del titolo della legge che le contiene).

43. Sono il profilo del *linguaggio*, può osservarsi come non manchino espressioni quali "depubblicizzazione" (l.r. n. 21 del 1990), "nello scenario della creazione di una rete ferroviaria..." (l.r. n. 47 del 1990), "follow up" (157) (l.r. n. 57 del 1990), "soggetti attuatori" (l.r. n. 56 del 1988), "soprassedere all'autorizzazione" (l.r. n. 12 del 1986), "impegni contabili, comunque assunti, caduti in perenzione" (l.r. n. 28 del 1987), "personale medico-paramedico", "evento gravidanza-parto-nascita" ed "evento travaglio-parto-nascita" (l.r. n. 16 del 1987), non raramente, la congiunzione "e/o" (158).

Può osservarsi, inoltre, come, per descrivere lo stesso evento, vengano usate, in tre leggi approvate lo stesso giorno, due diverse espressioni: calamità naturali" (159) ed "eventi calamitosi" (160); e come l'articolo che contiene la clausola di urgenza, ex art 127 Cost., venga indifferentemente intitolato "urgenza" o "clausola d'urgenza" o "dichiarazione d'urgenza"

44. Fra le raccomandazioni e i criteri della seconda parte del manuale, appaiono spesso disattesi quelli (i più complessi e articolati del manuale) relativi ai rinvii e, soprattutto, alle *modifiche* (161) (in particolare, alla sistematica ed alle formule delle modifiche, al titolo degli articoli modificativi, alla regola che individua nel comma l'unità minima di testo da sostituire). È difficile offrire dati numerici puntuali o fare un catalogo delle più frequenti ipotesi di violazione (si consideri comunque che più del 50% delle leggi di qualità inferiore è costituito da leggi che hanno per oggetto esclusivo o comunque contengono la modifica di norme preesistenti (162). Questo per almeno due motivi.

In primo luogo, questi sono i criteri che sotto certi profili si prestano ad una maggiore elasticità nella loro applicazione: più che altri possono subire deroghe, da parte dei redattori, che possono apparire giustificate dall'esigenza di una maggiore leggibilità e chiarezza del testo (163).

In secondo luogo, sono frequenti i casi nei quali all'interno della stessa legge, tali criteri, sotto alcuni profili, vengono rispettati, sotto altri, no.

c3) Regolamenti regionali

45. Degli otto regolamenti adottati nella quarta legislatura (164), *solo uno* (il n. 1 del 1990) appare conforme alle regole di corretta redazione degli atti normativi.

Gli altri presentano, in parte, dei difetti. Così, ad esempio, in quattro regolamenti (165) gli articoli sono privi di rubrica; in quattro (166), i rinvii esterni non sono formulati in maniera corretta (manca

l'indicazione del titolo dell'atto normativo al quale si rinvia); in tre (167) sono utilizzate forme verbali al tempo futuro, in due (168), le sottopartizioni dei commi sono, in alcuni casi, introdotte da trattini anziché da lettere o dal codice binario lettera-numero.

Gli ulteriori sviluppi: il manuale unificato ("Regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi")

a) Il manuale unificato: genesi e applicazione

Il problema della redazione dei testi normativi, considerato fino agli anni Ottanta di carattere meramente tecnico, è stato ultimamente oggetto di rinnovato interesse. Anche le forze politiche si sono rese conto che un difetto di redazione può inficiare gravemente l'atto, operando un tacito trasferimento decisionale dal centro politico verso la periferia, ossia verso gli interpreti del diritto. Questa presa di coscienza ha prodotto risultati degni di nota, insieme al fiorire di una serie di organismi e gruppi di studio che si occupano della materia.

Il manuale della Toscana e l'interesse che ha saputo convogliare sulle problematiche afferenti al *drafting*, ha costituito una solida base di partenza. Non solo altre regioni hanno adottato negli anni successivi manuali identici o simili a quello toscano, ma anche la Camera, il Senato e la Presidenza del Consiglio hanno adottato, con circolari del 1986, un manuale sulla formulazione dei testi legislativi che si ispira a quello della Toscana.

Sulla scia di questi sviluppi, l'Osservatorio legislativo interregionale, un organismo che dipende dalla Conferenza dei Presidenti dei Consigli Regionali, si è fatto promotore di un convegno nazionale, tenutosi poi a Palermo nel 1989 (169). Preordinatamente alla conferenza veniva creato un gruppo di lavoro sulle tecniche redazionali presieduto da Giuseppe Ugo Rescigno, formato sia da soggetti appartenenti al mondo politico sia da tecnici del diritto. Veniva così costituito un laboratorio in cui venivano confrontate le problematiche del settore, le risposte fornite dai manuali esistenti ed i risultati ottenuti a livello internazionale, soprattutto in Inghilterra, Austria e Germania, nella prospettiva di un'ampia riforma di regolazione (170). Le osservazioni del gruppo di lavoro sono presentate al convegno, dove sono raccolte e pubblicate a cura dell'Assemblea regionale siciliana. Esso, in seguito, continua il suo lavoro di elaborazione con l'intento di formulare un manuale di redazione unico in tutto il territorio nazionale.

Il prodotto di questo lavoro, che raggiunge forma definitiva nel dicembre del 1991, è intitolato "Regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi" ed è approvato dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative regionali il 24 gennaio 1992. Il testo è infine inviato ai Consigli regionali e alle Giunte regionali, con l'invito a renderlo vincolante per i funzionari della Regione. Inoltre, la Conferenza si incarica di procedere affinché il testo sia adottato anche dalla Camera, dal Senato e dalla Presidenza del Consiglio (171).

In seguito a questa iniziativa alcune Regioni e Province autonome - fra cui la Toscana (172) - adottano formalmente il manuale (173). Invece, l'Emilia Romagna e la Lombardia fino a questo momento non hanno assunto alcuna iniziativa, anche se si conformano di fatto alle istruzioni del manuale unificato.

Anche a livello statale sono mancate iniziative di recepimento del manuale, per cui continuano ad essere applicate ancora le circolari emanate nel 1986 (174).

Come è stato notato da più parti, la uniformizzazione delle regole di redazione a livello nazionale, pur auspicabile, non è tuttavia sufficiente per raggiungere gli obiettivi di semplificazione e di chiarezza che costituiscono l'obiettivo del manuale unificato. Occorre, in aggiunta, un meccanismo di monitoraggio costante, *a posteriori* o *a priori*, che controlli il grado di rispetto delle regole, in cui dovrebbero essere coinvolti anche esponenti politici. Solo così sarebbe possibile valorizzare il ruolo dei redattori delle leggi e dare un impulso decisivo al processo di riordinazione in atto.

Esemplare, in questo senso, è l'esperienza della Toscana che, dal 1 aprile 1994, ha istituito un controllo sui disegni di legge da parte del Dipartimento servizi legislativi del Consiglio regionale. Il dipartimento predispone una scheda, dove vengono annotate le osservazioni istruttorie circa la legittimità costituzionale, la coerenza con la normativa vigente e gli elementi di tecnica redazionale

dei disegni di legge. Si tratta di un parere che non è definitivo, dato che precede l'esame consiliare, ma che può essere sviluppato, a richiesta della Commissione. La valutazione viene anche sugli allegati e i documenti di accompagnamento.

Anche la regione Val d'Aosta e la provincia autonoma di Trento hanno istituite forme di controllo, ma di tipo diverso (175).

In questa ultima parte del lavoro ci accingiamo ad operare un controllo simile a quello del Consiglio regionale toscano, trasferendo però la verifica nella fase *ex post*, rispetto all'adozione della legge. Le leggi analizzate sono considerate nel testo definitivo, come vengono pubblicate nel bollettino ufficiale regionale. In questo modo, saremo in grado di valutare se l'introduzione del manuale unificato, da molti definito come documento spartiacque nella storia delle tecniche redazionali in Italia, abbia modificato l'atteggiamento spesso scettico dei redattori nei confronti dell'uso di regole di *drafting* costanti. Oppure se siano necessari altri meccanismi di controllo, e quali siano i più efficaci, anche al fine di estenderli alle altre regioni in cui la tecnica legislativa si trova ad un livello meno avanzato.

b) *Contenuto*

47. Il manuale si pone come punto di riferimento completo per la redazione di tutti i testi normativi, sia regionali che statali. Esso riprende i temi già trattati nei manuali regionali precedenti, li svolge, li chiarifica e li arricchisce di nuove regole. La sua struttura riecheggia quella delle regole toscane, ma le singole disposizioni sono state staccate e accorpate ad altre, al fine di costruire un sistema che copra tutti i problemi concreti che si possono presentare.

Rilevante è lo sforzo definitivo dei redattori, che hanno cercato di inquadrare i suggerimenti redazionali in una cornice concettuale, in precedenza trascurata. In questo paragrafo cercheremo di schematizzare i caratteri salienti del manuale unificato, senza pretesa di completezza, dato che una analisi esauriente richiederebbe uno studio monografico (176).

Il manuale si compone di cinque parti e di tre allegati.

La parte I, sul *linguaggio normativo*, corrisponde quasi integralmente alla prima parte del manuale della Toscana (177), a cui sono aggiunte nuove regole, come le raccomandazioni sul non uso dei verbi servili, i termini stranieri, i neologismi e altri accorgimenti sintattici.

La parte II - *sulla scrittura dei testi normativi* - detta le regole sull'uso delle lettere maiuscole, delle abbreviazioni e dei numeri, date e unità di misura e rimanda all'allegato A. Essa tratta anche della citazione di testi normativi, rinviando all'allegato B. Le disposizioni sulle citazioni sono molto sofisticate: distinguono a seconda che il rinvio avvenga per la prima o per la seconda volta, a cui corrispondono norme di redazione differenti. Queste regole sono diverse rispetto a quelle del manuale toscano: il nuovo testo tende a preferire forme complete di citazione ed a rifiutare quelle abbreviate usate in precedenza (178). La citazione segue un ordine decrescente, e non più crescente (179).

Il numero 33 del manuale, infine, introduce le regole per le citazioni in caso di modifiche testuali, denominate "novelle" (180). La parte III - *sulla struttura dell'atto normativo* - condensa la parte seconda (181) e terza (182) del manuale toscano e introduce nuove nozioni. La struttura dell'atto normativo è sempre la stessa, secondo la sequenza *capo, titolo, parte e libro*, ognuno con una rubrica. È inoltre specificata la scaletta delle disposizioni all'interno della legge (183).

Le regole sugli elementi ufficiali del testo (184), sul titolo (185) e sugli allegati (186) sono molto dettagliate.

La parte IV regola i *referimenti* dal punto di vista sostanziale (187).

Complessa è la disciplina dei *referimenti esterni*, che distingue fra *referimenti veri e propri* o *rinvii senza funzione normativa* - che consistono nel richiamare un'altra disposizione per qualsiasi ragione o scopo - e *rinvii con finzione normativa* - quando il richiamo ha la funzione di integrare il precetto. I secondi si distinguono, a loro volta, in *rinvii formali* - quando l'atto rinvia ad un altro atto con "l'intesa che il rinvio viene fatto alla fonte prima ancora che alla disposizione" e comprende tutte le successive modificazioni - e *rinvii materiali* - quando l'atto rinvia solo alle disposizioni richiamate "cosicché le successive modificazioni dell'atto richiamato non toccano l'atto rinviante" - che sono sconsigliati (188). Invece, i *referimenti senza funzione normativa*, che sono consentiti, hanno la mera funzione di ricordare o indicare un altro atto normativo, per "denominare qualcosa a cui ci si

riferisce" (189).

Utile risulta la disciplina dei riferimenti ad atti modificati, che nel manuale toscano mancava di una propria specificità e doveva essere dedotta dalle altre regole. Infine, la parte V è dedicata alle *modifiche* (190) ed è quella in cui lo sforzo sistematico dei redattori ha dato i suoi frutti maggiori. Si compone, infatti, di 27 numeri e un allegato.

Le *modifiche*, le *integrazioni*, le *abrogazioni* sono distinte in modo categorico e sono comprese sotto il genus delle *modifiche*.

A loro volta, le modifiche, integrazioni e abrogazioni, insieme alle *deroghe*, si differenziano dalle *proroghe e sospensioni*. Le prime, infatti, riguardano o direttamente le disposizioni o comunque le norme che si ricavano dalle disposizioni", mentre le seconde "non entrano nel contenuto delle disposizioni, ma riguardano la sfera temporale di efficacia di esse" (191).

Le modifiche esplicite - che si hanno quando una disposizione avverte che una norma precedente è stata modificata - possono essere testuali, quando il legislatore usa opportune formule o non testuali, quando non esiste una modifica testuale dell'atto, che viene solo citato. Nel primo caso, il manuale detta nell'allegato e le formule da usare.

Nel caso di articoli o commi da aggiungere dopo l'ultimo articolo o comma sono usati gli avverbi numerali latini (bis, ter, quater..), diversamente dal manuale toscano, dove era aggiunto un numero nuovo (192).

Una differenza ulteriore rispetto al manuale toscano riguarda il titolo della legge, che deve riportare sempre il titolo della legge modificata (193) e, nel caso di atti più volte modificati, anche gli estremi e i titoli delle leggi intermedie, in modo da poter ricostruire il testo in vigore dalle modifiche che si sono stratificate nel tempo (194).

c) *Analisi puntuale delle leggi (Toscana, Emilia Romagna, Lombardia).*

48. *Premessa.* - Abbiamo sottoposto ad analisi di qualità redazionale un campione di quindici leggi regionali adottate nel 1995, all'inizio della VI legislatura, per ognuna delle tre regioni esaminate. I risultati ottenuti, anche se provvisori, rispecchiano la difficoltà di mettere in atto le disposizioni del manuale, seppure sia evidente un miglioramento globale nella qualità delle leggi. La fase in esame risente cioè della difficoltà di cambiare abitudini e di adattarsi alle nuove forme richieste ai redattori. I maggiori problemi nascono, infatti, dalle regole che hanno subito un maggiore cambiamento rispetto alle norme del vecchio manuale, come quelle sulle citazioni degli atti normativi.

49. *Toscana* (195)

1. *Linguaggio normativo*

- Uso frequente della forma passiva e dei verbi servili: rispettivamente, almeno 10 LR e 6 LR.
- Uso del futuro indicativo al posto del presente: almeno 3 LR.
- Uso della congiunzione "nonché": almeno 4 LR.
- Scorrettezze di sintassi: almeno 3 LR.
- Uso della congiunzione "e/o" al posto di "o": i LR.

2. *Scrittura dei testi normativi*

- Uso eccessivo di *maiuscole*: almeno 7 LR (196).
- *Abbreviazioni*: almeno 4 LR (197).
- *Citazione di testi normativi* (in numero di 11). Citazione errata di atti normativi (Allegato B1): almeno 8 LR (198).

Mancata indicazione dei titoli della legge richiamata, nel caso sia la prima volta: 6 LR (199).

Citazione errata di parti di atti normativi (Allegato B2): almeno 11 LR (200).

Citazione errata di numeri: 3 LR (201).

Citazione errata di date: 3 LR (202).

Scorrettezze varie: almeno 5 LR (203).

3. Struttura dell'atto normativo

- *Titolo*

Mancanza del titolo della legge di modifica: almeno 3 LR.

Legge abrogata riportata fra virgolette e non fra parentesi: tutte le LR abrogative Eccessivamente lungo: i LR.

- *Preambolo*: i LR (204).

- *Definizioni*: 2 LR (205).

- *Allegati* (tot. 1 LR): mancanza del riferimento all'articolo del testo o del titolo (206).

- *Partizioni interne*

Rubrica dell'articolo mancante: 6 LR (207). Articolo unico indicato scorrettamente: 1 LR (208).

Rientro a destra delle partizioni interne: mai usato.

Scarsa utilizzazione delle partizioni interne: 3 LR.

Uso dei trattini al posto delle partizioni interne: 1 LR.

Errori materiali nelle partizioni interne: 2 LR.

Uso errato delle partizioni superiori agli articoli: 2 LR.

Mancata numerazione dei commi degli articoli: 4 LR.

Ritorno a capo all'interno di un comma: 2 LR.

- *Sanzioni* (1 LR): raggruppate in un articolo finale, anche se si riferiscono a tutta la legge (209).

4. Riferimenti

- Mancata indicazione delle LR che hanno modificato la legge di rinvio (c.d "successive modificazioni": 4 LR): 3 LR.

5. Modifiche

- Sostituzioni di unità inferiori al comma o a una sua partizione interna: 1 LR.

- Formula di modifica scorretta: 4 LR.

- Mancanza delle virgolette che racchiudono il nuovo testo: 1 LR.

- Mancato uso degli avverbi latini nelle integrazioni finali (bis, ter.): 2 LR.

- Sistematica delle modifiche errata: 2 LR (210).

49.1. *Regolamenti*. - il solo regolamento (211) preso in considerazione contiene molti errori sia sintattici che di scrittura del testo normativo. Numerosi sono gli sbagli nella citazione di fonti normative ed anche la modifica è errata.

Nella fase di progetto il regolamento è stato soggetto all'esame del Dipartimento legislativo del Consiglio regionale e, in seguito alle osservazioni sulla qualità tecnica, è stato rielaborato completamente.

49.2. *Esame preliminare dei progetti di legge da parte del Dipartimento legislativo del Consiglio regionale*. - Le critiche mosse dal Dipartimento legislativo hanno costituito la molla per una riconsiderazione della qualità formale della legge, anche se talvolta è difficile giudicarne l'impatto a causa della successiva rielaborazione dell'atto. Talvolta le critiche sulla qualità del *drafting* sono state particolarmente incisive, come nel caso della LR n. 80 del 1995 ("*Disciplina delle professioni di guida turistica, accompagnatore turistico e interprete turistico*"), che era stata criticata per la sua legittimità costituzionale, l'incoerenza rispetto alla normativa vigente e la qualità del *drafting*, con osservazioni riguardanti la struttura, il linguaggio e i riferimenti.

50. Emilia Romagna (212)

1. Linguaggio normativo

- Uso frequente della forma passiva e dei verbi servili: 2 LR.

- Uso del futuro indicativo al posto del presente: almeno 1 LR.
- Uso della congiunzione "nonché": almeno 8 LR.
- Scorrettezze di sintassi: almeno 2 LR.

2. Scrittura dei testi normativi

- Citazione di testi normativi (in numero di 10).
- Citazione errata di atti normativi (Allegato B1): almeno 9 LR.
 Mancata indicazione dei titoli della legge richiamata, nel caso sia la prima volta: 5 LR.
 Citazione errata di parti di atti normativi (Allegato B2): almeno 10 LR.

3. Struttura dell'atto normativo

• Titolo

- Mancata menzione della modificazione di una legge: 2 LR.
 Mancanza del titolo della legge di modifica: almeno 1 LR.
 Legge abrogata riportata fra virgolette e non fra parentesi: tutte le LR abrogative.

- *Preambolo*: 3 LR
- *Definizioni*: 1 LR
- *Allegati* (tot. 0 LR)
- *Partizioni interne*

- Rubrica dell'articolo mancante: 1 LR. Rientro a destra delle partizioni interne: mai usato.
 Uso dei trattini al posto delle partizioni interne: 1 LR.
Sanzioni (1 LR): 1 LR non specifica gli articoli a cui si applica.

4. Riferimenti

- Mancata indicazione delle LR che hanno modificato la legge di rinvio (c.d. "successive modificazioni": tot. 6 LR): 4 LR.

5. Modifiche (tot. 5 LR)

- Formula di modifica scorretta: 1 LR
- Sistematica delle modifiche errata: 2 LR.

51. Lombardia (213)

1. Linguaggio normativo

- Periodi lunghi e complessi: almeno 3 LR (214).
- Uso dei verbi servili: 5 LR.
- Uso del futuro indicativo al posto del presente: 5 LR.
- Uso di congiunzioni con significato sintattico non univoco: 4 LR.
- Scorrettezze di sintassi: almeno 2 LR.

2. Scrittura dei testi normativi

- Scorretto uso delle *sigle*: 2 LR.
- Scorretta scrittura di *numeri*: 6 LR.
- *Citazione di testi normativi*: nessuna legge può dirsi corretta sotto questo profilo. In ogni legge nella quale si citano testi normativi vi è almeno uno di questi tipi di errore:
 citazione errata di atti normativi (215) (Allegato B1);
 mancata indicazione del titolo della legge richiamata, nel caso sia la prima volta;
 citazione errata di parti di atti normativi (Allegato B2).

Scorrettezze varie: [\(216\)](#) 8 LR.

3. *Struttura dell'atto normativo*

- *Titolo*

Scorretta indicazione dell'atto modificato: 1 LR.

Titolo incompleto: 1 LR.

- *Preambolo*: 2 LR. [\(217\)](#)

- *Allegati*: nell'unica legge [\(218\)](#) che contiene allegati manca l'indicazione delle disposizioni della legge che fanno rinvio a questi.

- *Partizioni interne*

Rubrica dell'articolo mancante: [\(219\)](#) 5 LR. Uso del codice binario [\(220\)](#) per le suddivisioni delle lettere dei commi: [\(221\)](#) 2 LR. Mancata numerazione dei commi degli articoli: 1 LR.

Scarsa utilizzazione delle partizioni interne dei commi: almeno 1 LR.

Ritorno a capo all'interno di un comma: 1 LR.

- *Norme intrusive*: 1 LR. [\(222\)](#)

4. *Riferimenti*.

- Mancata indicazione delle leggi che hanno modificato la legge alla quale si rinvia (c.d. "successive modificazioni"): 2 LR.

5. *Modifiche* (tot. leggi contenenti modifiche: 7)

- Formula di modifica scorretta: 2 LR.
- Sistematica delle modifiche errata: 2 LR.

Considerazioni conclusive. Prospettive.

52.

1. Le regioni hanno dimostrato grande sensibilità al tema della legistica dal momento in cui, all'inizio degli anni Ottanta, si è definitivamente affermata a livello istituzionale e dottrinale l'attenzione verso le problematiche connesse alle tecniche attinenti al processo di produzione normativa (le c.d. "tecniche legislative"), come un settore distinto rispetto a quelli contigui di "analisi delle procedure", di "analisi di fattibilità" e di "controllo di gestione". Anzi, si può dire che esse hanno svolto un ruolo fondamentale nell'instaurazione di un dibattito sulla necessità di instaurare regole nuove, grazie anche alla loro peculiare posizione di nuove arrivate nel panorama della redazione normativa, scevre dai condizionamenti di tecniche ormai consolidate.

2. È stato all'interno di questo clima dinamico che, nella seconda metà degli anni Ottanta, la regione Toscana si era dotata del primo manuale di regole di tecnica legislativa con decisione del 5 novembre 1984, che sarà successivamente preso come modello da altre regioni, sia formalmente che in via di riferimento di fatto. È il caso, seppure con modalità e con gradazioni parzialmente divergenti, delle regioni Emilia Romagna, Lazio, Umbria, Val d'Aosta, Liguria e Lombardia. Successivamente, nel 1986, le Presidenze di Camera e Senato e la Presidenza del Consiglio dei Ministri hanno adottato tre circolari distinte ma di contenuto identico, indirizzate ai ventinove centri di produzione normativa di livello statale, quali le Assemblee di Camera e Senato, le ventisei Commissioni parlamentari con potere deliberante ed il Governo. Il contenuto di questi atti, in contrasto con quello del manuale toscano, ha ispirato a sua volta i manuali e la prassi di altre regioni, come le Marche e il Friuli Venezia Giulia [\(223\)](#).

3. L'analisi da noi condotta non ha rilevato una decisa, definitiva, influenza in senso positivo di queste regole sulla qualità della produzione normativa.

Anche se, seppure con fatica, pare si siano affermati nella prassi, almeno in parte, i criteri formali attinenti alla struttura ed alla scrittura del testo, certamente meno sistematica è risultata l'applicazione di quelli relativi ai rinvii ed alle modifiche. In particolare, la Toscana - contraddistinta da una

produzione normativa copiosa in cui la cattiva qualità redazionale ha colpito soprattutto le leggi di tipo breve e le disposizioni più disattese hanno riguardato le regole di tipo formule, come le formule di rinvio interno od esterno e le regole sulle modifiche esplicite (il 28% delle leggi sono di qualità redazionale inferiore) - ha evidenziato un leggero trend positivo. La regione Emilia Romagna - con una quantità totale di leggi medio-bassa, in cui i difetti di *drafting* hanno riguardato le leggi più lunghe e complesse, dando luogo ai conseguenti problemi di coordinamento, sia all'interno della legge stessa che con il corpus normativo anteriore - ha un andamento nel tempo di tipo costante, seppure il giudizio sulla qualità redazionale delle leggi sia complessivamente positivo (solo il 19% di leggi sono di cattiva redazione). Infine, nella regione Lombardia - con una produzione normativa elevata ed una qualità di *drafting* piuttosto scadente (il 48% delle leggi approvate è in contrasto con le norme di *drafting* del manuale) - si è osservato negli ultimi anni della legislatura un incremento positivo nella attenzione manifestata verso i problemi di qualità redazionale, anche se in termini assoluti il numero di leggi scorrette era aumentato, a causa dell'impennata nel numero di leggi emanate in quegli anni.

4. Fra i fattori che hanno determinato questa situazione vi è certamente, da un lato, la natura stessa dei manuali, che contenevano spesso esclusivamente dei criteri indicativi (meri "suggerimenti") per i redattori, con valore non vincolante, dall'altro, la mancanza, negli anni immediatamente seguenti all'adozione degli stessi, di una formazione specifica dei funzionari e di un (224) sufficiente grado di attenzione ai problemi applicativi ed organizzativi all'interno degli uffici competenti.

5. Restava poi aperto il problema dell'adozione di regole diverse da regione a regione, oltre che rispetto a quelle adottate a livello statale. Infatti, se è vero che le regioni si erano mostrate molto ricettive ed avevano cercato di sperimentare soluzioni che avevano avuto il vantaggio di instaurare un dibattito sulla validità dei manuali in vigore, tuttavia restava pur sempre il problema della divergenza del contenuto dei manuali stessi, con gravi ricadute in punto di certezza del diritto e di problemi applicativi. Ciò che è emerso da questo dibattito è stato, infatti, che in realtà non esiste una soluzione ottimale per la redazione degli atti legislativi, e che l'elemento più rilevante consiste nella uniformità degli schemi adottati.

6. Sotto questo profilo è risultata di grandissimo rilievo l'iniziativa assunta dalla Conferenza dei presidenti dei consigli regionali per l'emanazione di quel manuale unificato dal titolo "Regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi", che, come è stato detto, chiude la fase "pionieristica" dello sviluppo della tecnica legislativa in Italia per aprire nuove prospettive. Da una prima analisi approssimativa sulla qualità redazionale delle leggi emanate dalle tre regioni considerate nella vigenza del nuovo manuale sono emerse tuttavia difficoltà di applicazione molto simili a quelle già osservate per la quarta legislatura, ascrivibili sia alle carenze strutturali e alla mancata individuazione delle relative dotazioni organiche responsabili della applicazione delle regole, soprattutto a livello di proposta legislativa, sia alla riluttanza degli organi competenti a lasciare vecchi schemi mentali per conformarsi alle nuove regole.

53. Giunti, con il manuale unificato, alla formulazione di un testo del quale è generalmente riconosciuto il valore sia sotto il profilo scientifico, sia sotto quello operativo (rappresenta - secondo Rescigno (225) - il massimo risultato di cui oggi sono capaci, collettivamente, coloro che si occupano di legistica per studio o per ragioni professionali), gli ulteriori sviluppi sembra possano muoversi secondo due direttrici (constatato come, ovviamente, la prima, e fondamentale, esigenza che si pone è quella della concreta attuazione da parte dei *draftsmen* dei criteri contenuti in tale testo).

In primo luogo, in direzione della generale adozione ed uniforme applicazione dei criteri del manuale da parte di tutti i centri di produzione normativa (226), come strumento per l'affermazione di una tecnica normativa comune che possa essere condivisa, con evidenti vantaggi, da tutte le istituzioni statali e regionali (i cui rappresentanti hanno contribuito alla redazione del manuale (227)).

È questo uno degli obiettivi che intende perseguire il gruppo di lavoro "Legislazione regionale", istituito nel dicembre del 1995 dalla Conferenza dei presidenti dell'Assemblea, dei Consigli regionali e delle Province autonome. Tale gruppo, formato da dirigenti e funzionari degli uffici legislativi dei Consigli e delle Giunte (in concreto, da coloro che di tecniche legislative si occupavano all'interno dell'Osservatorio legislativo interregionale (228)), è nato allo scopo di promuovere un miglioramento

della qualità formale della legislazione regionale, prestando un'attenzione particolare al *drafting* ed alla semplificazione del linguaggio legislativo (229). "In tal modo il perfezionamento e la diffusione delle tecniche legislative si sono trasformate, da esigenza culturale e professionale dei *draftsmen* regionali, in finalità istituzionali con marcate ricadute operative nell'attività degli uffici legislativi delle regioni" (230).

Allo stato attuale, il manuale unificato, come detto, è stato formalmente recepito da sette regioni (Friuli Venezia Giulia, Toscana, Valle d'Aosta, Liguria, Piemonte, Sardegna, Puglia) e dalla Provincia autonoma di Trento (231); ma, di fatto, costituisce un punto di riferimento per i funzionari degli altri Consigli e Giunte regionali.

A livello statale, invece, per Camera, Senato e pubbliche amministrazioni dipendenti dal Governo si continua ad applicare il testo del 1986 (v. *supra* par. 6). Ancora di recente le circolari di contenuto pressoché identico, "sulla istruttoria legislativa nelle commissioni" emanate dai Presidenti di Camera (232) e Senato, il 10 gennaio 1997, al fine di individuare gli strumenti riconducibili alle diverse tecniche legislative per il miglioramento della produzione normativa confermano, riguardo alla redazione dei testi di legge, l'applicazione delle regole e raccomandazioni del 1986. Come è evidente, le circolari rappresentano, sotto il profilo che ci interessa, una occasione perduta per uniformare a livello nazionale i criteri di *drafting*.

In secondo luogo, (come già accaduto in altri Paesi, nei quali si sono succedute più edizioni delle raccolte delle direttive di legistica) il manuale può, e deve, essere oggetto di ulteriori studi e approfondimenti (233), anche alla luce delle prime esperienze di concreta attuazione.

Per ciascuna direttiva in esso contenuta, infatti, si possono raccogliere esempi concreti di corretta e di mancata o incompleta attuazione, possono essere meglio specificati criteri e condizioni di applicazione, possono più attentamente valutarsi gli effetti prodotti dal suo utilizzo in termini di maggiore comprensibilità e chiarezza del testo normativo.

Questi sviluppi possono essere accompagnati ed agevolati dall'implementazione di strumenti informatici che siano in grado di facilitare l'applicazione delle regole di tecnica legislativa. Di questo si occupa un nuovo settore di studio dell'informatica giuridica: la *legimatica* (234) (termine che deriva dalla crasi di legislazione ed informatica). Tale disciplina si propone lo studio e la progettazione di strumenti, tecniche, metodologie informatiche di ausilio alla attività di produzione normativa. In questa prospettiva, le prescrizioni contenute nei manuali di *drafting* vengono utilizzate per definire funzionalità ed obiettivi di programmi informatici, basati su un nucleo di aiuto alla redazione del testo normativo (*wordprocessing*), che mettono a disposizione anche, da un lato, strumenti di verifica automatica del rispetto delle regole di tecnica legislativa attinenti all'ortografia, al lessico, alla sintassi, allo stile ed alla struttura dell'atto normativo, e, dall'altro, schemi, modelli e formule di aiuto alla redazione di quei segmenti di testo per i quali è richiesta l'adozione di forme e strutture standardizzate (235).