

LE TECNICHE LEGISLATIVE STATALI, REGIONALI E DELL'UNIONE EUROPEA A CONFRONTO. PER UN AUSPICABILE RAVVICINAMENTO

Laura Tafani*, Federico Ponte**

Sommario

1. Introduzione. – 1.1. *Nota metodologica*. – 2. La tecnica legislativa tra forma e sostanza. – 3. Natura, struttura, stile e contenuti dei testi di tecnica legislativa. – 3.1. *Natura*. – 3.2. *Struttura*. – 3.3. *Stile*. – 3.4. *Contenuti*. – 4. La comparazione dei testi, alla ricerca di spunti per il loro ravvicinamento. – 4.1. *Principi*. – 4.2. *Struttura dell'atto normativo e sistematica delle disposizioni*. – 4.3. *Linguaggio normativo e scrittura del testo*. – 4.4. *Le relazioni tra le disposizioni*. – 5. La revisione delle circolari statali. – 6. Conclusioni. – *Appendice*: Tavola sinottica.

Abstract

The essay starts from the observation of the central importance of formal drafting tools in helping to ensure a better quality of legislation. Twenty years after the adoption of the Rules and recommendations for the technical drafting of legislative texts (issued in Italy in 2001 by the President of the Camera dei deputati, the President of the Senato della Repubblica and the President of the Council of ministers), the need to update and harmonise them with the regional Rules and recommendations for the drafting of legislative texts (3rd edition, 2007) and the European Union Guidelines (Joint Practical Guide, 2nd edition, 2013) is questioned. Starting from a table comparing these three texts, the main aspects and nodes of the drafting techniques are addressed and differences and analogies are highlighted. In spite of the peculiarities of the different contexts to which these rules refer, it is believed that a harmonization is possible and indeed desirable and that further formal and substantive updates are appropriate to adapt these tools to the challenges of today's legislative production, involving in this activity different professionals and skills. A synoptic table comparing the provisions of the different guidelines is attached to the article.

Suggerimento di citazione

L. TAFANI, F. PONTE, *Le tecniche legislative statali, regionali e dell'unione europea a confronto. per un auspicabile ravvicinamento*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2022. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

* Consigliere parlamentare del Senato della Repubblica i.q.

Contatto: laura.tafani64@gmail.com

** Funzionario del Consiglio regionale Assemblea legislativa della Liguria.

Contatto: feder.ponte@gmail.com

1. Introduzione

A vent'anni dalla pubblicazione, nel 2001, delle circolari recanti *Regole e raccomandazioni per la formulazione tecnica dei testi legislativi* abbiamo sentito l'esigenza di sottoporle a una riflessione critica che prenda le mosse da un raffronto con i corrispondenti manuali e linee guida, regionali e dell'Unione europea, e consenta di porre in luce identità, similitudini e differenze al fine di offrire un contributo a un auspicabile "ravvicinamento" delle istruzioni di redazione degli atti normativi tra i vari livelli di governo.

Per quanto riguarda lo Stato e le regioni, l'opportunità di una ricomposizione delle differenze tra le indicazioni redazionali adottate nei rispettivi ambiti emerge già negli anni immediatamente successivi all'adozione delle circolari statali ed è giustificata dal nuovo assetto istituzionale conseguente alla riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione. Nell'Accordo raggiunto in sede di Conferenza unificata nel 2007¹ è già presente, all'articolo 14, l'impegno «ad unificare i manuali statali e regionali in materia di *drafting* dei testi normativi», impegno ad oggi «purtroppo colpevolmente inattuato»².

In un sistema multilivello, peraltro, il raffronto non sembra potersi limitare all'Italia: il lungo processo che, a partire dal Trattato di Maastricht, ha condotto all'attuale assetto istituzionale e delle fonti di produzione normativa dell'Unione europea rende opportuno, se non addirittura necessario, aprirsi anche alle suggestioni che provengono dall'ordinamento sovranazionale cui l'Italia partecipa e che contribuisce in maniera ormai molto significativa a disciplinare larghi ambiti e settori della legislazione.

Parlare di suggestioni derivanti dall'Unione europea può anzi risultare riduttivo, in quanto i tre sistemi di produzione normativa (statale, regionale e unionale) appaiono sempre più interconnessi e le rispettive istituzioni si influenzano reciprocamente nelle modalità, procedure e tecniche di redazione degli atti normativi di rispettiva competenza.

¹ Accordo fra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano, le province, i comuni e le comunità montane in materia di semplificazione e miglioramento della qualità della regolamentazione, raggiunto in sede di Conferenza unificata il 29 marzo 2007. Si veda in particolare l'art. 14, rubricato «*Drafting* normativo». Si noti che della Conferenza unificata fanno parte lo Stato, le regioni, le province, i comuni e le comunità montane, ossia non i soli detentori della potestà legislativa (che si trovano insieme nella Conferenza Stato regioni e province autonome), ma tutti gli enti territoriali: ciò a riprova di come la questione sia percepita come cruciale in ogni ambito di governo. Si sviluppa in questo periodo la breve vicenda di un comitato paritetico tra le assemblee legislative (statali, regionali, delle province autonome e europee), con lo scopo, tra l'altro, di lavorare sulla convergenza delle regole di *drafting*. Sul tema M. CARLI, *Le buone regole: il consenso c'è, ma i fatti seguiranno?* in *Federalismi.it*, 25 luglio 2007 e V. DI PORTO, *La circolare nella giurisprudenza del Comitato per la legislazione: una storia intensa, senza pretese*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2022, par. 5.

² Così G. TARLI BARBIERI, *Una nuova stagione per la qualità della normazione nell'esperienza della Regione Toscana?* In *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2016, 30.

Si parla a tale proposito di ravvicinamento, e non di unificazione (come fa il citato Accordo del 2007), in quanto vi sono, nei tre sistemi di produzione legislativa, talune insopprimibili differenze che non consentono – se non per una parte, pur non esigua – la piena unificazione delle regole di *drafting*. L'esistenza di queste differenze non impedisce però l'osmosi, ma anzi permette non solo di armonizzare, ma anche di arricchire e meglio dettagliare le indicazioni presenti nelle Regole e raccomandazioni statali.

Un'opera di armonizzazione potrebbe consentire una maggiore uniformità a livello formale (lessicale, sintattico...) delle disposizioni legislative e contribuire anche a una maggiore chiarezza e comprensibilità delle norme introdotte, favorendo sia la conformazione spontanea da parte dei destinatari che l'attività di attuazione e di interpretazione affidata agli operatori del diritto.

Questo lavoro, per quanto ci risulta, non conosce precedenti. Tutti i testi a fronte sinora redatti sembrano essersi concentrati, infatti, su una comparazione a due, tra Stato e regioni.

Un primo tentativo di testo a fronte, peraltro non dettagliato e analitico, è stato compiuto dal Servizio legislativo del Consiglio della provincia autonoma di Trento, mettendo tuttavia a confronto le circolari statali con la seconda edizione, e non con la terza (attualmente in vigore), del manuale regionale.

Un secondo tentativo, più organico, è stato realizzato dal Dipartimento affari giuridici e legislativi (DAGL) della Presidenza del Consiglio dei ministri nell'ambito del Programma operativo di assistenza tecnica alle Regioni dell'obiettivo convergenza per il rafforzamento delle capacità di normazione (POAT 2007 - 2013), attuativo dell'Accordo del 29 marzo 2007³. Oltre al più limitato orizzonte comparativo rispetto a quello proposto nel presente contributo, il lavoro del DAGL sembra mosso da un intento eminentemente pratico, perché cerca di fornire soluzioni univoche – nell'ottica, per l'appunto, di un unico manuale di *drafting* – senza affrontare, con un approccio critico, i risvolti problematici insiti in talune questioni. Oltre a questi precedenti "istituzionali", si registra lo studio condotto in ambito accademico da Giuseppe Ugo Rescigno⁴. Tutti questi lavori hanno rappresentato un'interessante e utile base di partenza, dalla quale il presente contributo ha preso le mosse per ampliare l'orizzonte del raffronto.

³ Il documento è consultabile alla seguente pagina: http://qualitanormazione.gov.it/uploads/download/file/265/PCM_DAGL_Drafting_v.final.pdf (consultata il 20 gennaio 2022).

⁴ G.U. RESCIGNO, *Confronto tra manuale Regioni (terza edizione, dicembre 2007) e manuale Stato (2001)*, lezione al corso di perfezionamento su «la buona qualità della normazione», Firenze, 20 febbraio 2009, di cui è disponibile il testo, pur espressamente dichiarato come provvisorio, alla pagina: <http://www.consiglio.regione.toscana.it:8085/leggi-e-banche-dati/Oli/Corso-qualita-normaz-UNIFI/CORSO%202008-2009/Rescigno-manuali%20a%20confronto.pdf> (consultata il 20 gennaio 2022).

L'elaborato si compone di quattro paragrafi: nel primo si intende mettere in luce il senso e l'importanza del c.d. *drafting* formale – nonostante i relativi studi abbiano in questi ultimi anni subito una battuta d'arresto a favore del c.d. *drafting* sostanziale⁵ e degli strumenti di *better regulation* – affrontando anche i suoi risvolti problematici; nel secondo si evidenziano le principali caratteristiche dei tre testi di tecnica legislativa; nel terzo, avvalendosi del testo a fronte riportato nell'*Appendice*, si illustrano gli esiti della comparazione e si formulano alcune ipotesi e proposte per un aggiornamento/ravvicinamento delle regole statali con quelle regionali e dell'Unione europea.

1.1 Nota metodologica

Base di partenza e parte essenziale del presente lavoro è l'*Appendice* che contiene il testo a fronte nel quale sono stati comparati i tre diversi documenti.

Nella colonna di sinistra è riportato il testo della terza edizione del manuale recante *Regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi* (d'ora in avanti citato anche come “manuale regionale”), la cui redazione è stata promossa nel luglio 2006 dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle regioni e delle province autonome in accordo con l'Osservatorio legislativo interregionale (OLI)⁶ e si è conclusa nel dicembre 2007. Questa versione segue quelle del 1989-1991 e del 1999-2001 e si caratterizza, rispetto alle precedenti, per la presenza di un gruppo di lavoro incaricato della redazione e composto non esclusivamente da funzionari regionali, ma anche da esperti di informatica giuridica e, soprattutto, da linguisti che hanno dato nuova linfa al progetto⁷.

Nella colonna centrale è riprodotto il testo delle tre distinte circolari, di identico contenuto, recanti *Regole e raccomandazioni per la formulazione tecnica dei testi legislativi* (d'ora in poi anche “circolari statali”), adottate dai Presidenti delle Camere e dal Presidente del Consiglio dei ministri⁸ il 20 aprile 2001.

⁵ Per la rassegna bibliografica sul *drafting* (formale e sostanziale) più aggiornata e completa si veda E. ALBANESI, *Teoria e tecnica legislativa nel sistema costituzionale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019. In Italia non si registrano opere di ampia portata e con una tanto vasta trattazione del *drafting* formale successivamente a quella curata R. PAGANO, *Introduzione alla legistica. L'arte di preparare le leggi*, Giuffrè, Milano, III ed., 2004.

⁶ L'OLI nasce nel 1979 come strumento di collegamento e formazione tra gli uffici legislativi dei Consigli e delle Giunte regionali e provinciali. È composto da funzionari dei consigli e delle giunte regionali, per permettere uno scambio continuo di informazioni e l'ideazione e organizzazione di seminari, studi e ricerche su temi di interesse regionale.

⁷ C. PARADISO, *Il manuale regionale unificato. Regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi*, in R. LIBERTINI (a cura di), *Il linguaggio e la qualità delle leggi*, CLEUP, Padova, 2011, 22.

⁸ In particolare, la circolare della Presidenza del Consiglio dei ministri, n. 1.1.26/10888/9.92 è stata pubblicata nella G.U. n. 97 del 27 aprile 2001. Successivamente, a cura del Dipartimento affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio (DAGL), è stata predisposta una guida ad uso interno più analitica e comprensiva delle regole per la redazione anche degli atti regolamentari del

Nella terza colonna è riportato il testo della *Guida pratica comune del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione per la redazione dei testi legislativi dell'Unione europea* (d'ora in poi anche "guida unionale"), nella seconda edizione dell'11 luglio 2013, aggiornata con l'apporto del GRITL⁹, che segue di tredici anni la prima edizione con la quale si dava seguito all'Accordo interistituzionale del 22 dicembre 1988 tra Parlamento europeo, Consiglio e Commissione sugli orientamenti comuni relativi alla qualità redazionale della legislazione comunitaria¹⁰.

Si è ritenuto opportuno prendere le mosse dal manuale regionale in quanto più esteso e più completo rispetto alle circolari statali. Accanto a ciascuna regola (o suggerimento) regionale è stata affiancata, ove esistente, la corrispondente regola (o raccomandazione) statale e il corrispondente orientamento unionale. In coda al testo a fronte sono state inserite quelle indicazioni, statali e dell'Unione europea, che non hanno trovato corrispondenza nelle regole e suggerimenti regionali: talvolta perché l'argomento non è trattato, talaltra perché si tratta di aspetti peculiari dell'ordinamento a cui si riferiscono.

Come è ovvio, si è prestata attenzione solo all'identità o somiglianza dell'oggetto trattato, non rilevando – ai fini dell'affiancamento – le analogie e le differenze di merito, che sono evidenziate nella colonna finale recante «osservazioni».

2. La tecnica legislativa tra forma e sostanza

Prima di passare all'illustrazione del confronto e dei relativi esiti, ci sembra opportuno chiarire brevemente quale sia l'ambito in cui si inseriscono questi

Governo. Tale «Guida alla redazione dei testi normativi», è stata pubblicata con circolare del Presidente del Consiglio 2 maggio 2001 nella G.U. n. 101 del 3 maggio 2001.

⁹ Commissione europea, Servizio giuridico, *Guida pratica comune del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione per la redazione dei testi legislativi dell'Unione europea*, Ufficio delle pubblicazioni, ult. data di pubbl. 2016. Il GRITL è un gruppo di riflessione in materia di tecnica legislativa, istituito nel 2010 e composto da rappresentanti (tra cui giuristi-linguisti) del Parlamento europeo, del Consiglio, della Commissione, dell'Ufficio delle pubblicazioni dell'UE e della Banca centrale europea.

¹⁰ Accordo pubblicato nella G.U. C73 del 17 marzo 1999. Per il percorso attraverso cui si è arrivati alla Guida pratica si veda A. VEDASCHI, *La qualità del diritto, le tecniche legislative e le istituzioni dell'Unione Europea*, in P. COSTANZO (a cura di), *Codice di drafting*, Libro 4, 2008; per uno spoglio dei contenuti della prima edizione della Guida A. VEDASCHI, *Istituzioni europee e tecnica legislativa*, Giuffrè, Milano, 2001, 148 e ss. Il lettore più attento noterà l'asimmetria nella scelta dei testi, statale e unionale, messi a confronto, in quanto nel primo caso si esaminano le Regole e raccomandazioni contenute nelle circolari dei Presidenti del Consiglio e delle Camere e non la Guida alla redazione dei testi normativi adottata successivamente dal Governo e rivolta agli Uffici ministeriali per integrare le suddette regole; nel secondo caso si prende in considerazione la guida unionale che segue l'adozione dell'Accordo interistituzionale tra le tre istituzioni europee del 1998. Tale scelta è motivata dal fatto che la Guida alla redazione dei testi normativi ha, quali destinatari, i soli uffici legislativi ministeriali: l'analisi di questa, in luogo delle Regole e raccomandazioni, avrebbe reso non omogeneo il raffronto.

testi, partendo dalle principali definizioni di “tecnica legislativa” (e di *drafting*) elaborate dalla dottrina¹¹, di cui si ritrovano echi all’interno degli atti in esame, a partire già dal titolo delle circolari statali, che fa esplicito riferimento alla “formulazione tecnica” dei testi legislativi.

Secondo una prima definizione (G.U. Rescigno), la «tecnica legislativa» consiste nella «traduzione delle intenzioni in un testo scritto ufficiale», e dunque nell’attività di redazione di tale testo», e il *drafting* deve essere inteso come «il complesso delle regole e tecniche normative finalizzate a promuovere la buona redazione del testo, la migliore possibile nelle condizioni date»¹².

Secondo una altrettanto autorevole definizione (G. Amato), «[l]a tecnica legislativa è l’insieme delle regole che servono a scrivere una legge chiara, semplice, capace di inserirsi nell’ordinamento e di sfruttarne allo stesso tempo potenzialità e sinergie, applicabile infine in conformità agli scopi di chi l’ha voluta»¹³.

Entrambe le definizioni sembrano considerare la tecnica legislativa come una sorta di scienza della progettazione legislativa¹⁴, inclusiva sicuramente degli aspetti meramente formali, di natura redazionale (quali quelli riguardanti la struttura dell’atto, la sua partizione interna, la numerazione di articoli e commi, le novelle, i rinvii normativi interni ed esterni, le indicazioni stilistiche, linguistiche e grafiche: cd. *drafting formale*), ma che tiene presenti anche alcuni aspetti sostanziali (quali la verifica della coerenza ordinamentale, dell’adeguatezza delle disposizioni in rapporto alla normativa vigente e dell’omogeneità della disciplina; il divieto di modifica parziale di atti di fonte secondaria operata con atti aventi forza di legge: cd. *drafting sostanziale*) con l’intento di promuovere la formulazione di regole certe, chiare ed efficaci¹⁵.

¹¹ Su cui si sofferma P. ZUDDAS, *Amministrazioni parlamentari e procedimento legislativo. Il contributo degli apparati serventi delle Camere al miglioramento della qualità della legislazione*, Giuffrè, Milano, 2004, 41.

¹² G.U. RESCIGNO, *Dal Rapporto Giannini alla proposta di manuale unificato per la redazione dei testi normativi adottata dalla Conferenza dei Presidenti dei Consigli regionali*, in *Inf. dir.*, n. 1/1993, 27.

¹³ G. AMATO, *Principi di tecnica della Legislazione*, in M. D’ANTONIO (a cura di) *Corso di studi superiori legislativi, 1988-1989*, CEDAM, Padova, 1990, 48.

¹⁴ R. PAGANO, *Introduzione alla legistica*, cit., 30.

¹⁵ Diversa sembra essere l’impostazione seguita dai redattori del manuale regionale, che, nella presentazione all’ultima edizione, nella nota n. 1, mantengono la distinzione tra le nozioni di “tecnica legislativa” (propriamente riferita alla corretta redazione del testo normativo) e di “tecniche legislative” (comprensiva dell’analisi delle procedure; dell’adeguatezza dell’atto e della verifica della sua efficacia). Per una differenza tra *drafting formale* e *drafting sostanziale* si veda E. ALBANESI, *Teoria e tecnica legislativa nel sistema costituzionale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019, 24. Per una concezione del *drafting sostanziale* che include anche elementi extragiuridici si veda C. D’ORTA, V. DI PORTO, *L’attività di drafting nel procedimento legislativo: strutture, regole, strumenti*, in *Rass. parl.*, n. 3/1995, 79 e ss., nonché R. DICKMANN, *Il drafting come metodo della legislazione*, in *Rass. parl.*, n. 1/1997, 220 e ss.

Sicuramente questa dimensione non esaurisce le esigenze racchiuse nel concetto di *better regulation*¹⁶, che negli ultimi decenni si è diffuso prima a livello sovranazionale e poi in ambito nazionale come programma di miglioramento della qualità della regolamentazione in tutte le fasi del suo “ciclo” vitale, e che prevede l’impiego, oltre che del *drafting*, di strumenti quali l’analisi *ex ante* e la verifica *ex post* della legislazione e la valutazione delle politiche pubbliche¹⁷.

Come si vedrà nei paragrafi seguenti, tutte e tre i testi di tecnica legislativa esaminati, oltre a disciplinare gli aspetti e i nodi del *drafting* formale, non disdegnano di affrontare anche alcune tematiche più propriamente sostanziali e sembrano porsi tutti un duplice obiettivo: da un lato, quello di rendere il testo legislativo il più possibile accessibile e comprensibile da parte di tutti i suoi destinatari; dall’altro quello di favorire l’applicazione e l’attuazione delle relative disposizioni e prevenire le controversie causate dalla scarsa qualità redazionale dei testi.

Qui emerge in tutta la sua evidenza lo stretto rapporto tra redazione e interpretazione della legge¹⁸.

In particolare, i criteri di interpretazione di cui all’articolo 12 delle disposizioni sulla legge in generale sembrano essere legati a doppio filo alla tecnica legislativa. L’interpretazione letterale, che guarda alla semantica («significato proprio delle parole») e alla sintassi («secondo la connessione di esse»), appare fortemente condizionata da tutte quelle regole che attengono, *stricto sensu*, alla scrittura della disposizione: in particolare, i principi di chiarezza, precisione, uniformità, semplicità e sinteticità, nonché le indicazioni concernenti la terminologia, le forme verbali, le congiunzioni utilizzate nel testo¹⁹.

Parimenti influenzato dalla tecnica legislativa risulta essere il criterio dell’“intenzione del legislatore”, la quale è desumibile dal titolo della legge e dalla rubrica dell’articolo, nonché da tutte quelle disposizioni che esprimono le finalità dell’atto e da quelle prive di diretto significato normativo (auspici, raccomandazioni, dichiarazioni d’intenti, previsioni...). Riferendosi più in

¹⁶ Sul punto si veda E. GRIGLIO, *Il drafting quale strumento di better regulation*, in G. MAZZANTINI, L. TAFANI (a cura di), *L’analisi di impatto e gli altri strumenti per la qualità della regolazione. Annuario Osservatorio AIR 2019*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020, 259 e ss., e bibliografia *ivi* citata. Più diffusamente M. DE BENEDETTO, M. MARTELLI, N. RANGONE, *La qualità delle regole*, il Mulino, Bologna, 2011.

¹⁷ Rispondendo così a quella impostazione del ciclo regolatorio come un *continuum* in cui la fase di progettazione e di ideazione delle norme giuridiche si salda con quella di redazione del testo legislativo, con le successive fasi di attuazione e implementazione delle disposizioni normative e con quella della verifica del loro impatto, dalla quale potrebbe scaturire la necessità di intervenire nuovamente in materia.

¹⁸ Per un approfondimento, si veda C. TUCCIARELLI, *Il Consiglio di Stato e le regole tecniche sulla redazione degli atti normativi*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2022.

¹⁹ Un esempio di come i profili grammaticali incidono sull’interpretazione letterale è rinvenibile in G. TARELLO, *L’interpretazione della legge*, Giuffrè, Milano, 1980, 117 e ss.

generale a quella forma di interpretazione chiamata “sistematica”, secondo la quale il significato di una disposizione è compreso alla luce del contesto in cui si inserisce²⁰, entrano in gioco anche tutte quelle regole redazionali che consentono di mettere il testo in connessione con il contesto nel quale si va a inserire: dalle regole che disciplinano le citazioni, rinvii interni e ad altri testi e le modifiche testuali, alle regole sulla struttura dell’atto e sulle sue finalità, a quelle sull’uniformità terminologica²¹.

Anche l’analogia *legis* (produttrice di norme a partire da disposizioni relative a casi simili), contemplata dal secondo periodo dell’articolo 12 delle preleggi, sarà facilitata da quei criteri di tecnica legislativa che invitano a prestare attenzione all’uniformità terminologica, alle definizioni e al principio di chiarezza, al fine di cogliere le identità e somiglianze tra gli elementi parte dell’analogia e tra i rispettivi rapporti. Laddove si parlasse di analogia *iuris* (produttrice di norme a partire dai principi inespressi), invece, varrebbe verosimilmente quanto detto per l’interpretazione sistematica, poiché titolo, rubrica e finalità sarebbero tutti elementi da cui ricavare i principi inespressi necessari per l’operazione ermeneutica.

È evidente che il rispetto di tali regole è solo uno degli elementi in grado di influire sugli esiti del processo interpretativo, ma è indubbio che dall’applicazione di tali regole discendono anche conseguenze in termini di certezza del diritto²², in quanto leggi più chiare e al tempo stesso precise evitano di dilatare oltre misura gli spazi dell’interpretazione che rischiano a volte di far «dire alle leggi cose che in queste non si trovano»²³.

Riprova del rilievo delle regole di tecnica legislativa si ha anche, *a posteriori*, dall’analisi dei richiami contenuti nel formante giurisprudenziale.

²¹ Nella stessa Guida alla redazione dei testi normativi, di cui alla circolare del Presidente del Consiglio 2 maggio 2001, pubblicata nella G.U. n. 101 del 03 maggio 2001, al par. 4.1 si legge che «la *ratio* della disposizione, se l’articolato è chiaro, emerge dalla formulazione stessa delle disposizioni e dal loro rapporto sistematico» e che «può, in determinati casi e tenendo conto delle implicazioni sopra richiamate, essere utile indicare l’oggetto e le finalità generali del testo normativo, per inquadrarne, meglio di quanto possa fare il solo titolo, l’obiettivo e facilitarne la lettura e la conoscibilità».

²² Ma anche «sull’equilibrio dei poteri costituzionali, sull’efficienza della giustizia e sull’osservanza della legge: tutti valori fondanti di una società liberaldemocratica, che possono essere minati dalla diffusione e circolazione di leggi oscure». In questi termini V. DI CIOLO, A. ARISTA, L. CIAURRO, T.E. FROSINI, A. SANDOMENICO, *Relazione della Commissione di studio sulle tecniche di redazione dei testi normativi nominata con decreto del Ministro per i rapporti col Parlamento in data 7 aprile 2000*, in *Iter legis*, n. 1/2001, 21. V., anche, se si vuole, L. TAFANI, *La qualità della legislazione*, in G. MELIS, G. TOSATTI, (a cura di), *Le parole del potere. Il lessico delle istituzioni in Italia*, il Mulino, Bologna, 2021, pp. 157-205.

²³ N. BOBBIO, *Scienza del diritto e analisi del linguaggio*, in U. SCARPELLI (a cura di), *Diritto e analisi del linguaggio*, Edizioni di Comunità, Milano, 1976, 307.

È possibile innanzitutto rintracciare un numero, seppur limitato, di decisioni in cui le Regole e raccomandazioni statali entrano in gioco nella giurisprudenza amministrativa²⁴ e costituzionale²⁵.

Inoltre, molteplici decisioni e pareri fanno riferimento alla Guida del Governo alla redazione dei testi normativi²⁶, i cui contenuti sono tuttavia formulati sulla base del contenuto delle predette Regole e raccomandazioni e per ampia parte le ricalcano, dettagliano o comunque traggono da esse disposizioni necessitate²⁷: è il caso dell'interpretazione autentica²⁸, dei testi unici misti²⁹, dell'uniformazione dei criteri di citazione delle fonti normative³⁰, dei forestierismi³¹ o più in generale «[del]l'eliminazione dei refusi»³².

Solo una citazione dinnanzi alla Corte costituzionale riguarda il manuale regionale³³, mentre l'analisi del versante dell'Unione europea si attesta, oltre

²⁴ Si veda, in particolare, la sentenza del TAR Lazio, sez. I, 16 marzo 2010, n. 4104: la decisione, per la parte di rilievo, verte sull'interpretazione dell'art. 69 l. n. 69/2009 e sulla possibilità di considerare tale disposizione norma di interpretazione autentica (che, dotata di portata retroattiva, avrebbe aperto al giudizio di ottemperanza per un ricorso straordinario al Capo dello Stato già posto in essere). Per negare questa eventualità il giudice amministrativo fa riferimento all'assenza di un'espressa indicazione nell'epigrafe o nel contenuto dell'articolo, richiamando espressamente quanto previsto dalle Regole e raccomandazioni per la formulazione dei testi legislativi e i casi in cui queste sono state rispettate. Interessante è il capoverso del par. 3.3.1 della decisione in commento in cui si ritiene che la tecnica di redazione degli atti normativi, se non già i criteri statali, in presenza di intento interpretativo «abbia[no] imposto – ed imponga[no] – l'esplicitazione della portata [...]» (corsivi nostri). È pertanto aperto l'interrogativo in merito al livello di consapevolezza nella scelta di verbi tanto cogenti. Ancora di recente l'orientamento è ribadito da Cons. St., sez. II, 7 gennaio 2021, n. 227. Per una più approfondita rassegna sui richiami, espressi o impliciti, alle circolari e ai criteri in esse contenuti nell'attività (non solo giurisdizionale) del Consiglio di Stato, si veda C. TUCCIARELLI, cit., in part. par. 3.2.3.2.

²⁵ Si veda, C. cost., 24 gennaio 2012, n. 13. La Corte nega la reviviscenza della normativa previgente rispetto a quella oggetto di (parziale) abrogazione popolare: accanto a plurime altre argomentazioni, la Corte richiama le regole statali per sancire come la reviviscenza sia fatto eccezionale da prevedere in modo espresso (regola 15, lett. d). Interessante che il richiamo venga fatto accostandolo tali regole ai veri e propri formanti del diritto, quali la giurisprudenza (della Corte di cassazione e del Consiglio di Stato) e la scienza giuridica, nonché all'argomento comparato.

²⁶ Cfr. nota 8.

²⁷ Ma non sempre: ad esempio quando, elencando le funzioni del titolo dell'atto, ne omettono, e dunque escludono, l'efficacia normativa, in ossequio al brocardo *rubrica legis non est lex*. Il problema è affrontato da TAR Puglia, sez. I, 05 giugno 2008, n. 1654.

²⁸ Su cui, di identico tenore, Cass. civ., sez. unite, 2 maggio 2014, nn. 9560, 9561, 9562, 9563, 9564, 9565 e 9566 nonché Cass. civ., sez. trib., 21 novembre 2014, n. 24814.

²⁹ Su cui Cass. pen., sez. III, 28 gennaio 2003, n. 10274.

³⁰ Parere reso alla Presidenza del Consiglio dei ministri e al Dipartimento per la semplificazione e la pubblica Amministrazione con Cons. St., comm. spec., 18 aprile 2017, n. 891.

³¹ Parere reso all'ANAC con Cons. St., comm. spec., 31 maggio 2018, n. 1435.

³² Di nuovo parere reso alla Presidenza del Consiglio dei ministri e al Dipartimento per la semplificazione e la pubblica Amministrazione con Cons. St., comm. spec., 18 aprile 2017, n. 891, Cons. St., atti norm., 18 settembre 2018, n. 2213 e 19 settembre 2018, n. 2221.

³³ C. Cost., 23 giugno 2014, n. 181. La Presidenza del Consiglio dei ministri, ricorrente, si doleva che il testo di legge della regione Friuli Venezia Giulia oggetto del ricorso violasse il principio di leale collaborazione, atteso che la tecnica redazionale adottata rendeva «estremamente difficoltoso anche

che su una recente pronuncia della nostra Corte di cassazione³⁴ e su una sentenza di scarso rilievo della Corte di giustizia³⁵, sulle conclusioni rese dagli avvocati generali dinnanzi a quest'ultima³⁶. In particolare sono circa venti i casi in cui si fa riferimento alla guida unionale, talora insieme all'atto presupposto, ossia all'Accordo interistituzionale del 22 dicembre 1998.

3. Natura, struttura, stile e contenuti dei testi di tecnica legislativa

3.1 *Natura*

Molto si è discusso sulla natura, giuridica o meno, delle regole di tecnica legislativa. Per quanto riguarda le circolari statali, la dottrina prevalente reputa che esse non abbiano rilievo vincolante in termini giuridici e che il loro ambito di

comprendere l'effettiva portata di molte fra le eterogenee disposizioni contenute nella legge ai fini della impugnazione nei ristretti termini previsti». La Corte ha ritenuto la censura manifestamente inammissibile, in quanto – al di là della genericità del rilievo – la fonte è inidonea a fungere da parametro costituzionale. D'altra parte, anche laddove il rispetto delle regole di *drafting* fosse richiesto dallo statuto – sarebbe difficile immaginare che un atto dell'ufficio di presidenza del Consiglio regionale possa assurgere al rango di parametro interposto per arrivare a una dichiarazione di incostituzionalità di una legge regionale.

³⁴ Cass. pen., sez. IV, 15/09/2021, n. 37739, in cui il richiamo alla guida unionale serve a legittimare la ricerca degli obiettivi di una direttiva, sulla cui base sarà poi interpretata, nei *considerando* della medesima.

³⁵ CGUE, V sez., 16 gennaio 2013, C-439/01. Il richiamo in questo caso è solo da parte del Consiglio, che afferma come una norma sia conforme all'Accordo interistituzionale del 22 dicembre 1998 sugli orientamenti comuni relativi alla qualità redazionale della legislazione comunitaria, in termini di precisione e dunque di certezza del diritto. La Corte, pur dando ragione alla posizione espressa dal Consiglio, non ha modo di tornare su questo specifico argomento.

³⁶ Nella propria attività, gli avvocati generali evocano la guida unionale per richiamare la Commissione al rispetto del principio di chiarezza e di certezza del diritto (Avv. gen. Sharpston, 18 settembre 2008, C-391/07), nonché per dimostrare: che il legame tra un atto originario e un atto modificativo deriva, tra l'altro, dal fatto che il secondo dev'essere inserito nell'atto da modificare (Avv. gen. Sharpston, 11 aprile 2019, C-482/17); che un termine dovrebbe avere lo stesso significato in tutti i contesti (Avv. gen. Wahl, 5 febbraio 2015, C-80/14); che i *considerando* non hanno natura precettiva (Avv. gen. Sharpston, 16 aprile 2015, C-71/14) e che pertanto non possono contenere definizioni (Avv. gen. Sharpston, 19 settembre 2013, C-355/12), ma essere di ausilio per l'interpretazione (Avv. gen. Trstenjak, 13 settembre 2012, C-92/11); che la portata della distinzione tra entrata in vigore e applicazione è circoscritta (Avv. gen. Mengozzi, 6 settembre 2011, C-412/10). Significativo, per una definizione del ruolo della guida unionale, è l'intervento dell'avvocato generale Geelhoed, per il quale «[g]li obblighi reciproci assunti dalle istituzioni per quanto riguarda la qualità redazionale della legislazione comunitaria non sono stati fissati con l'obiettivo primario di ottenere la purezza linguistica cara ai redattori dei testi normativi. Nell'ambito di una Comunità di diritto, quale l'Unione europea, che si fonda sui principi dello Stato di diritto, in un atto legislativo, inteso come espressione della volontà del legislatore, coesistono due aspetti. Da un lato, l'atto legislativo rappresenta uno strumento per perseguire e, se possibile, raggiungere obiettivi giustificati di pubblico interesse. D'altro lato, esso costituisce una garanzia per i diritti dei cittadini nei rapporti con la pubblica autorità. Una legislazione qualitativamente adeguata è contraddistinta dall'equilibrio tra questi due aspetti. La formulazione e la struttura di un atto legislativo devono realizzare un equilibrio accettabile tra i poteri conferiti agli organismi esecutivi e le garanzie concesse ai cittadini» (Avv. gen. Geelhoed, 5 aprile 2005, C-154/04).

applicazione sia circoscritto alle strutture deputate al *drafting* formale presso le rispettive istituzioni³⁷.

Dal canto suo il manuale regionale, redatto, come si è detto, da un gruppo di lavoro nell'ambito dell'Osservatorio legislativo interregionale, è di per sé privo di qualsiasi efficacia negli ordinamenti regionali e spetta alle singole regioni provvedere, se lo ritengono, al suo recepimento con proprio atto deliberativo. La stragrande maggioranza delle regioni ha provveduto ad adottarne almeno una versione³⁸, e quelle che non l'hanno fatto lo osservano per ampia parte in via di fatto, con una certa varietà di soluzioni. Se l'atto di adozione è quasi sempre costituito da una deliberazione³⁹, il soggetto che lo adotta è nella maggior parte dei casi il Consiglio regionale (nella sua composizione plenaria o nel solo Ufficio di presidenza)⁴⁰ o la Giunta regionale, sebbene non manchino casi di adozione da parte di entrambi.

La guida unionale è stata redatta – come si legge nella prefazione alla prima edizione⁴¹ – “a norma” dell'Accordo interistituzionale con il quale il Parlamento, la Commissione e il Consiglio hanno approvato «orientamenti comuni relativi alla qualità redazionale della normativa comunitaria e si propone di approfondirne il contenuto e precisarne le implicazioni, commentandoli e illustrandoli con esempi». La Guida è «concepita come uno strumento destinato a chiunque partecipi alla redazione degli atti normativi più comuni» e «dovrebbe ispirare la redazione di qualsiasi tipo di atto [...] affinché il cittadino europeo disponga di testi che indichino con chiarezza gli obiettivi dell'Unione europea e i mezzi impiegati per raggiungerli». Nella prefazione alla seconda

³⁷ Sulla natura delle Regole e raccomandazioni si veda, per tutti, R. DICKMANN, *Le nuove regole e raccomandazioni per la formulazione tecnica dei testi legislativi*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, n. 3/2001, 729 e 730. Questo particolare profilo sfiora solo incidentalmente, e certo non esaurisce, quello assai più ampio e articolato della giustiziabilità delle regole di tecnica legislativa. A tal proposito si vedano le riflessioni di P. COSTANZO, *La lingua delle Aule parlamentari, la lingua della Costituzione e la lingua della legge*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2015, par. 8, e ID., *Il fondamento costituzionale della qualità della normazione*, relazione presentata il 1° febbraio 2008, al Corso di perfezionamento sulla qualità della normazione e, in particolare, la formazione e la valutazione delle leggi dell'Università degli Studi di Firenze, disponibile in <http://www.consiglio.regione.toscana.it>, par. 8, e le proposte di M. CARLI, *Come garantire il rispetto delle regole sulla «buona» qualità delle leggi dello Stato*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2009, 1 e ss.

³⁸ Una rassegna delle adozioni, ancora *in fieri*, può essere consultata alla pagina: <http://www.technicnormative.it/oli.htm> (consultata il 20 gennaio 2022).

³⁹ Si discosta parzialmente da questo modello la regione Abruzzo, che prevede l'uso del manuale regionale in una sua legge (si veda art. 4, L.R. Abruzzo n. 26/2010).

⁴⁰ Esula da questo schema la regione Lazio, che ha provveduto al recepimento dei criteri regionali con determina del proprio Segretario generale.

⁴¹ La prima edizione della Guida è stata adottata nel 2000 dai Servizi giuridici delle tre istituzioni europee e successivamente da questi aggiornata sulla base della riflessione compiuta in seno a un gruppo di riflessione in materia di tecnica legislativa, istituito nel 2010.

edizione, si chiarisce che i principi che vi si enunciano «costituiscono per le tre istituzioni, il riferimento per eccellenza in materia di tecnica legislativa».

A differenza della guida unionale, che qualifica tutte le indicazioni come “orientamenti” (il che rappresenta un’ulteriore riprova della loro natura non prescrittiva: ma vedi *infra* par. 3.2), le circolari statali e il manuale regionale introducono una distinzione tra “regole” e “raccomandazioni” (“suggerimenti” nel caso del manuale regionale).

Come si specifica nella nota (1) delle circolari statali, le regole non dovrebbero dare luogo ad alcuna scelta applicativa, mentre le raccomandazioni implicherebbero una qualche discrezionalità nell’applicazione da parte del redattore⁴² e, in alcuni casi, l’interlocuzione con il decisore politico.

In realtà, tale distinzione non è sempre chiara e netta, tanto che se ne è auspicato il superamento⁴³. Molte regole (come quelle dei par. 5 e 6, concernenti numerazione e rubricazione rispettivamente degli articoli e degli articoli aggiuntivi) difficilmente si prestano a subire deroghe, pena addirittura l’incunicabilità del messaggio legislativo tra i due rami del Parlamento. Altre regole, al pari delle raccomandazioni, cedono non di rado di fronte alle istanze della politica e all’urgenza⁴⁴ (per fare qualche esempio, si possono citare la regola *sub* par. 2, lett. *a*), relativa all’omogeneità dell’atto legislativo e delle sue partizioni, o la regola *sub* par. 3, lett. *e*), concernente il divieto di modifiche frammentarie ad atti non aventi forza di legge), o di fronte a usi consolidati (è il caso dell’espressione «e/o»⁴⁵, dell’uso di «ultimo» e «penultimo» con riguardo ai commi non numerati, e dell’utilizzo dell’espressione di «articoli ... e seguenti»)⁴⁶.

Ciò nonostante, la distinzione, seppure dagli effetti pratici abbastanza limitati, ha probabilmente facilitato l’elaborazione di un testo condiviso tra i tre organi costituzionali e reso più agevole l’osservanza dei precetti in esso contenuti.

Va, infine, rilevato che, a volte, non sono solo le istanze politiche a impedire l’applicazione di alcune indicazioni (siano esse regole o raccomandazioni), ma la valutazione dello stesso redattore che è chiamato ad applicarle nel caso concreto, secondo prudente esperienza. Ciò a conferma che il *drafting* – come autorevolmente sostenuto – non è tanto qualificabile come sapere scientifico

⁴² R. PAGANO, *Introduzione alla legistica*, cit., 131.

⁴³ In quanto «inutile, attesa la non vincolatività giuridica dei compendi di regole di *drafting* in esame»: R. DICKMANN, *Le nuove «regole e raccomandazioni per la formulazione tecnica dei testi legislativi»*, cit., 733.

⁴⁴ B. G. MATTARELLA, *La debolezza della tecnica legislativa*, in *G. dir. amm.*, n. 8/2006, 928.

⁴⁵ Par. 4, lett. *f*).

⁴⁶ Par. 12, lett. *b*) e *i*).

(*episteme*), o come mera tecnica (*techné*), ma come sapere utile alla scelta (*phronesis*)⁴⁷.

Nel caso del manuale regionale, la distinzione tra regole e suggerimenti, pur presente nel titolo, non è rinvenibile in modo esplicito all'interno del testo: tuttavia l'ultimo allegato (Allegato C) è dedicato alle indicazioni che «prescrivono soluzioni tecnicamente obbligate e sono prive di risvolti politici», e che pertanto dovrebbero essere sottratte alla dialettica amministrazione-politica, in quanto «esprimono piuttosto dei minimi *standard* comunicativi, di per sé neutrali». Non sembra tuttavia plausibile attribuire solo alle prescrizioni contenute nell'Allegato C la natura di regole e considerare le indicazioni contenute nel resto del manuale come suggerimenti né immaginare che solo le prime possano essere applicate d'ufficio, richiedendo le seconde sempre una interlocuzione con il titolare dell'iniziativa legislativa.

3.2 *Struttura*

Le Regole e raccomandazioni statali si articolano in quindici paragrafi rubricati suddivisi in lettere non rubricate, in alcuni casi suddivise in numeri (per un totale di settantacinque indicazioni). Come si evince dalla tabella sottostante⁴⁸, presentano un numero di periodi inferiore alla metà e un numero di parole di poco superiore alla metà rispetto agli altri testi.

Alla struttura più semplice non corrisponde sempre una trattazione secondo un ordine logico-razionale degli argomenti: a titolo di esempio sarebbe stato preferibile accorpare il par. 3 (rapporti tra atti normativi) ai par. 9, 10, 11 e 12 (novelle e riferimenti interni ed esterni).

Inoltre, la distinzione tra regole e raccomandazioni impedisce in alcuni casi una trattazione unitaria della stessa fattispecie e disperde le informazioni utili per il redattore: ad esempio l'utilizzo di termini stranieri è trattato nel par. 4, lett. *m*) e *n*); nelle successive lettere si affrontano altre questioni terminologiche, salvo ritornare sul tema dei forestierismi nelle raccomandazioni, al terzo paragrafo; peraltro, la differenza tra le due regole e la raccomandazione sui forestierismi è abbastanza sfumata e riconducibile all'uso del verbo «è evitato» per le prime ed «è opportuno» per le seconde.

⁴⁷ Sul tema H. XANTHAKI, *Drafting Legislation. Art and Technology of Rules for Regulation*, Hart Publishing, Oxford, 2014, 13 e ss.

⁴⁸ I cui risultati sono volutamente arrotondati alle decine (periodi) o alle centinaia (parole).

Testo di tecnica legislativa	N. periodi	N. parole
Statale	250	7300
Regionale	900	12600
Unionale	570	13000

Il manuale regionale si apre con un preambolo (recante i principi generali) e si articola in cinque parti (linguaggio normativo, scrittura dei testi normativi, struttura dell'atto normativo, riferimenti o rinvii e modifiche) per un totale di novantatré paragrafi, tre allegati e due appendici. I paragrafi sono rubricati e quasi tutti suddivisi in «commi» (per un totale di duecentocinquantesette indicazioni). Gli allegati forniscono un utile formulario che esemplifica le regole: l'allegato A reca le forme di citazione (degli atti normativi, di parti di atti normativi e delle pubblicazioni ufficiali), l'allegato B le formule per le modifiche testuali e l'allegato C le regole applicabili d'ufficio. L'appendice «Esempi e spiegazioni per l'applicazione delle regole» aggiunge ulteriori elementi informativi ed esemplificativi, che consentono di massimizzare la concretezza e, auspicabilmente, l'efficacia delle indicazioni. La ragione è ancora una volta da rinvenirsi nella pluralità dei destinatari (le regioni), portatori di prassi differenti: una chiara esemplificazione può essere d'aiuto per una corretta applicazione delle indicazioni proposte. Infine, l'appendice sull'«impiego di strumenti informatici per il controllo della qualità linguistica del testo normativo» mette in luce quali sono gli errori più facilmente identificabili con l'ausilio delle nuove tecnologie.

La guida unionale è suddivisa in cinque parti rubricate (principi generali, parti dell'atto, riferimenti interni ed esterni, atti modificativi, disposizioni finali, clausole di abrogazione e allegati), precedute da un preambolo e suddivise in orientamenti ((a loro volta suddivisi in paragrafi (centocinquantesette) e sottoparagrafi (per un totale di duecentoventicinque indicazioni)). Gli orientamenti non presentano rubriche, ma un sommario che sintetizza in modo chiaro ed efficace il contenuto del testo.

Nonostante la maggiore vicinanza in termini di struttura e di dimensioni, la differenza di approccio tra i due testi (regionale e unionale) emerge con chiarezza confrontando le rubriche delle rispettive partizioni interne. Entrambi i testi si aprono con rubriche dal tono eminentemente giuridico⁴⁹, ma poi la guida unionale mantiene tale impostazione, disegnando una sorta di «atto tipo» che significativamente si chiude con la disciplina degli allegati. Il manuale regionale, invece, dopo il preambolo, detta una disciplina più trasversale, con

⁴⁹ A titolo esemplificativo il *préambule* apre la *Constitution* francese del 1958 e il *preamble* la *Constitution* degli Stati Uniti d'America del 1787. I principi «fondamentali», com'è noto, aprono la nostra Costituzione.

molte indicazioni anche sul linguaggio normativo e sulle modalità di scrittura dei testi normativi.

Regole regionali	Regole unionali
Preambolo	Principi generali
Linguaggio normativo	Le parti dell'atto
Scrittura dei testi normativi	Riferimenti interni ed esterni
Struttura dell'atto normativo	Atti modificativi
Riferimenti (o rinvii)	Disposizioni finali, clausole di abrogazione e allegati
Modifiche	

3.3 *Stile*

Anche lo stile dei tre testi diverge. Le circolari statali si connotano per uno stile sobrio, asciutto, “tacitiano”⁵⁰, ma al tempo stesso “alto” (con ampio uso di forme ipotattiche, termini ricercati, avverbi poco usati nel linguaggio comune), che sembra rivolgersi ai soli “addetti ai lavori”, e cioè alle burocrazie parlamentari e ministeriali.

Il manuale regionale, pur essendo esplicitamente rivolto agli operatori del diritto, si avvantaggia dell’apporto multidisciplinare di giuristi e linguisti ed è improntato a uno stile più discorsivo e comunicativo⁵¹ – almeno nell’ultima edizione – recependo i principi di semplicità e chiarezza mutuati dal movimento del *plain language* e le più avanzate elaborazioni in tema di democraticità del linguaggio anche del diritto⁵². A differenza delle circolari statali, che si avvalgono di espressioni impersonali quali “è evitato” “è opportuno” per dettare le regole e le raccomandazioni, il manuale regionale fa ricorso all’infinito, tranne che nel preambolo dedicato ai principi dove utilizza l’indicativo.

Lo stile redazionale della guida unionale potrebbe essere definito “pedagogico”: mentre gli altri due testi si limitano a indicare *come* una determinata disposizione deve essere redatta, la Guida si preoccupa anche di esplicitare *perché* essa deve essere redatta in un certo modo⁵³, oppure si diffonde,

⁵⁰ Così V. DI PORTO, *Le regole per la redazione dei testi normativi statali*, in R. LIBERTINI (a cura di), cit., 22.

⁵¹ C. PARADISO, *Il manuale regionale unificato. Regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi*, in R. LIBERTINI (a cura di), cit., 38.

⁵² Su questo aspetto si vedano le fondamentali osservazioni di T. DE MAURO, *Obscura lex, sed lex?*, *Riflettendo sul linguaggio giuridico*, in G.L. BECCARIA, C. MARELLI (a cura di), *La parola al testo. Scritti per Bice Mortara Garavelli*, dell’Orso, Alessandria, 2002, 147-160. Cfr., anche, *ex multis*, F. SABATINI, *Il linguaggio normativo come uso prototipico della lingua*, in *Le parole giuste. Scrittura tecnica e cultura linguistica per il buon funzionamento della pubblica amministrazione e della giustizia*, Senato della Repubblica, Roma, 2017, 113 e ss.

⁵³ Si vedano a titolo esemplificativo i par. 14.3 e 14.4:

sfiorando la prolissità, su un determinato aspetto o concetto⁵⁴. Nel testo, scritto all'indicativo presente, si fa largo uso di verbi servili quali “dovere” e “potere” (che invece non compaiono mai negli altri due testi), per esprimere la diversa forza delle indicazioni fornite, recuperando in tal modo l'assenza di distinzione tra regole e raccomandazioni (o suggerimenti).

3.4 *Contenuti*

Le circolari statali presentano un contenuto più circoscritto rispetto agli altri due testi e ciò potrebbe dipendere dal fatto che hanno rappresentato il primo tentativo⁵⁵ di individuare un *corpus* comune a più istituzioni di criteri, da fissare per iscritto, riconducendo a unità e omogeneità la molteplicità delle prassi e degli usi in materia di tecnica legislativa, tradizionalmente seguiti dal Governo e dalle Camere nell'attività di redazione e di revisione e di controllo formale dei progetti di legge, criteri che erano stati sino ad allora oggetto di *traditio verbis*⁵⁶.

Le buone pratiche consolidate nei quindici anni di applicazione hanno consentito, nel 2001, di aggiornare⁵⁷ l'originaria versione del 1986 con «un

«14.3. Tutti gli elementi normativi devono trovarsi nelle disposizioni normative. Nell'esempio di cui al punto 14.2.1, l'estensore avrebbe dovuto inserire la frase al posto giusto in uno degli altri articoli («Lo Stato membro, qualora riceva un esposto che a suo parere non sia manifestamente infondato ...») aggiungendo, come secondo comma, la frase «L'identità della persona ...».

14.4. La necessità di evitare l'inserimento di elementi normativi autonomi nelle definizioni non risponde solo a considerazioni di rigore sistematico. Tale inserimento determina infatti il rischio che il lettore, non trovando riuniti in una stessa parte del testo tutti gli elementi normativi, ne trascuri taluni in sede d'interpretazione».

⁵⁴ Si veda a titolo esemplificativo l'orient. 6.2: «La coerenza terminologica implica che i medesimi concetti siano espressi con i medesimi termini e che termini identici non siano usati per esprimere concetti diversi. Essa mira a eliminare ambiguità, contraddizioni o dubbi riguardo al significato dei termini impiegati. Ogni termine deve quindi essere usato in modo uniforme se indica uno stesso concetto mentre deve essere scelto un termine diverso quando si intende esprimere un concetto differente». Sostanzialmente i periodi successivi ripetono il medesimo concetto espresso nel primo periodo.

⁵⁵ Se si escludono talune iniziative circoscritte ad una sola regione: il primo passo significativo è stato compiuto dalla Regione Toscana nel 1984 con il documento *Suggerimenti per la redazione dei testi normativi*, a cui hanno fatto seguito, con limitate differenze, *Indicazioni per la redazione dei testi normativi* (Lazio, 1984), *Suggerimenti per la redazione dei testi normativi* (Valle d'Aosta, 1985), *Tecnica di redazione dei testi normativi* (Emilia Romagna, 1985), *Regole e criteri per la redazione di testi normativi* (Lombardia, 1986), *Regole e raccomandazioni di tecnica legislativa* (Umbria, 1986). I testi sono raccolti in R. PAGANO (a cura di), *Normative europee sulla tecnica legislativa. Volume 1: introduzioni, normativa italiana statale e regionale*, Camera dei Deputati, Roma, 1988, 255 e ss.

⁵⁶ Sul contributo parlamentare alla qualità della legislazione si rinvia ai saggi raccolti in G. RECHIA e R. DICKMANN (a cura di), *Istruttoria parlamentare e qualità della normazione*, CEDAM, Padova, 2002; U. ZAMPETTI, *Tecniche legislative e procedure parlamentari*, in *Rass. parl.*, 1988, 163; P. ZUDDAS, *Amministrazioni parlamentari e procedimento legislativo*, cit.

⁵⁷ Di “aggiornamento” e “revisione” parla anche V. DI CIULO, A. ARISTA, L. CIAURRO, T.E. FROSINI, A. SANDOMENICO (a cura di), *Relazione della Commissione di studio sulle tecniche di redazione dei testi normativi nominata con decreto del Ministro per i rapporti col Parlamento in data 7 aprile 2000*,

salto di qualità»⁵⁸ – consistente nella trasformazione di alcune originarie raccomandazioni in regole⁵⁹, nell’inserimento di alcuni criteri che vanno oltre gli aspetti meramente redazionali per investire problemi di natura sostanziale⁶⁰, nell’introduzione di una regola *ad hoc* per le disposizioni recanti deleghe legislative, in virtù del sempre più frequente ricorso a tale fonte di produzione normativa – ma senza mettere in discussione l’impianto originale.

Il manuale regionale, pur sovrapponendosi per molti aspetti alle circolari statali, ha un contenuto più ricco e una struttura più articolata e detta una disciplina minuziosa, configurandosi, in alcuni casi, quasi come un «codice di grammatica» (è il caso del par. 27, che prescrive analiticamente le funzioni della punteggiatura, oppure del par. 9.1, che ricorda che «la congiunzione “e” è riservata alle relazioni congiuntive, cioè quelle in cui la fattispecie si realizza quando tutti gli elementi correlati si avverano»).

Inoltre, il manuale copre un ambito più esteso⁶¹, ricomprendendo tutti i testi normativi e non solo gli atti legislativi, il che è giustificato dal fatto che la prima edizione è antecedente alla riforma del Titolo V della parte seconda della Costituzione e pertanto sconta una competenza legislativa regionale limitata.

Ma è ovviamente la guida unionale a discostarsi maggiormente dagli altri due testi, che traggono ispirazione da un contesto giuridico e culturale comune. Le differenze ordinarie e nei destinatari imprimono infatti alle regole di *drafting* dell’Unione europea una direzione propria, che tiene conto del peculiare ambito sovranazionale. Di qui, ad esempio, una minore attenzione alla scrittura del testo sotto il profilo grammaticale e sintattico, la scelta di non affrontare profili suscettibili di tecniche redazionali peculiari e divergenti negli Stati membri, preferendo piuttosto enunciare principi generali cui il redattore deve ispirarsi declinandoli però nello specifico contesto nazionale. Inoltre, nonostante la Guida abbia a oggetto la «redazione dei testi legislativi dell’Unione europea», come indicato espressamente nel titolo, alcuni orientamenti si

in *Iter legis*, cit., 21. Ciò pone il problema, per vero solo teorico, dell’effettivo superamento o meno della circolare del 1986. La questione è sollevata da M. CECCATO, *Tecnica legislativa: le nuove regole statali e le regole interregionali*, in *Iter legis*, n. 1/2001, 9.

⁵⁸ F. COCCO, C. DECARO, *Regole per l’istruttoria legislativa e la redazione tecnica dei testi in Parlamento*, in *Iter legis*, n. 1/1998, 339. Tra le ragioni che inducono a una nuova edizione della circolare quelle del mutato contesto istituzionale, con lo spostamento del baricentro della normazione dal Parlamento ad altri soggetti (al Governo, con grandi leggi di delega e con un massiccio ricorso ai decreti legge, e alle regioni con un aumento della loro potestà legislativa).

⁵⁹ È quanto avvenuto in tema di formulazione dei titoli, di coerenza tra titolo e contenuto dell’atto, di abrogazioni e di novelle, di uniformità nella citazione di concetti ed istituti identici.

⁶⁰ È il caso del divieto di disposizioni intrusive, del problema della modifica parziale di atti di fonte secondaria operata con atti aventi forza di legge, dell’omogeneità degli articoli e dei commi.

⁶¹ Va tuttavia notato che anche le circolari statali prevedono la possibilità di una loro applicazione, con gli opportuni adattamenti, a tutti gli atti normativi di competenza statale comunque denominati (vedi nota (1), secondo periodo, delle circolari stesse).

riferiscono esplicitamente ai soli “atti non vincolanti”: la discrasia potrebbe essere giustificata, ancora una volta, dalle peculiari caratteristiche del sistema delle fonti europee e dall’importanza assunta, in ambito unionale, dagli atti di cosiddetta *soft law*.

4. La comparazione dei testi, alla ricerca di spunti per il loro ravvicinamento

4.1 *Principi*

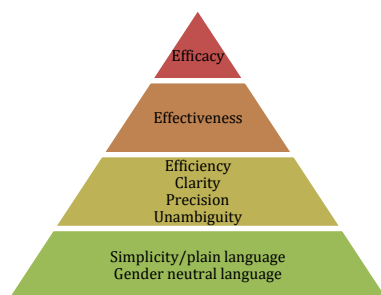
Le circolari statali non dedicano un preambolo o un paragrafo specifico ai principi cui il redattore dovrebbe ispirarsi nella redazione e revisione dei testi legislativi; purtuttavia alcuni principi si rinvergono nel par. 2, lett. *a*) e *b*), dove si richiamano, rispettivamente, l’omogeneità dell’atto legislativo e delle sue partizioni interne, nonché i principi di semplicità e di precisione, e si invita a evitare qualsiasi ambiguità semantica e sintattica.

Il manuale regionale (nella terza edizione) e la guida unionale dedicano invece una specifica attenzione a quel profilo, enunciando alcuni principi in apertura del testo sotto una specifica partizione: il manuale regionale individua i principi di chiarezza, precisione, uniformità, semplicità ed economia (par. 1); la guida unionale quelli di chiarezza, semplicità e precisione (orient. 1.1). In realtà altri principi ispiratori si rinvergono anche nelle successive parti dei due testi: ad esempio, la non ambiguità (par. 1.3 del manuale regionale; orient. 3 e 5.2 della guida unionale); l’omogeneità dell’atto normativo e delle sue partizioni (par. 54 del manuale regionale, orient. 4.2 della guida unionale), rispetto agli altri atti (orient. 4.3 della guida unionale) e con riguardo ai singoli termini (par. 18 del manuale regionale, orient. 6 della guida unionale); il linguaggio non discriminatorio e di genere (par. 14 del manuale regionale).

Entrambi i testi riconoscono che alcuni di questi principi sono suscettibili di entrare in conflitto tra loro e richiedono una ponderazione o un bilanciamento nel caso concreto, privilegiando quello che appare più adeguato a regolare il caso specifico (così il manuale regionale, al par. 1.7, relativamente a tutti i principi, mentre la guida unionale appunta la sua attenzione sui principi di semplicità e comprensibilità e sul loro bilanciamento a seconda del destinatario della norma: orient. 1.4). Il risultato di questo bilanciamento sembra precostituito, almeno in un caso, dalla Guida stessa, là dove afferma (orient. 5.3) che l’impiego di termini giuridici legali, troppo intimamente legati a una determinata lingua o ordinamento, può comportare difficoltà di traduzione o di redazione nelle altre lingue dell’ordinamento, con conseguenti ricadute sul piano attuativo in fase discendente (in caso di direttive) e di interpretazione. L’invito a individuare termini non ancorati a uno specifico ordinamento rischia tuttavia di privilegiare formulazioni prive di collegamento con le tradizioni giuridiche

dei singoli Stati⁶². Da questo punto di vista, sembra che si voglia avere maggior riguardo ai destinatari ultimi della legislazione che agli operatori del diritto⁶³.

In una prospettiva di revisione/aggiornamento delle regole, può essere interessante verificare la possibilità di tenere conto della «piramide delle virtù» ideata dalla studiosa Helen Xanthaki⁶⁴, in cui vengono individuati, in gerarchia, quattro ordini di “*principles*” o “*goals*” che dovrebbero ispirare la redazione delle leggi.



⁶² Per le quali pure non manca un richiamo all’art. 67 del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea. Sul tema G. ROSSOLILLO, *Linguaggio giuridico e natura dell’Unione europea*, in *Jus civile*, n.2/2018, 106 e ss., la quale mette anche in luce la centralità dell’interpretazione teleologica, proprio per ovviare alle problematiche legate al multilinguismo e alle difficoltà che deriverebbero da una preferenza per l’interpretazione letterale, come invece fa l’art. 12 delle preleggi al codice civile. Tuttavia, ricorda ancora l’A., le considerazioni svolte investono direttamente gli ordinamenti interni, alla luce del fatto che i criteri interpretativi unionali si estendono anche agli atti nazionali che vi danno attuazione, e i giudici sono chiamati a cooperare tra loro.

⁶³ Dello stesso avviso G. SALBERINI, *La Guida pratica per la qualità redazionale dei testi normativi U.E.*, in *Iter legis*, n. 1/2001, 69, per cui il contesto multiculturale e multilinguistico è la ragione della scelta di un’espressione il più possibile mirata ai destinatari del messaggio legislativo.

⁶⁴ Diverse le sue opere sul tema. Su tutte si veda C. STEFANO, H. XANTHAKI (eds.), *Drafting legislation. A modern approach*, Routledge, Londra-New York, 2008 e H. XANTHAKI, *Drafting legislation. Art and technology of rules for regulation*, Hart Publishing, Oregon, 2014. Nella letteratura italiana G. A. PENNISI, H. XANTHAKI, “Legislative drafting” e *linguaggio: ipotesi di semplificazione del testo normativo*, in *Stud. parl. pol. cost.*, n.185-186/2014, 41 e ss. Si veda anche E. ALBANESI, [Recensione al volume] Helen Xanthaki, *Drafting legislation. Art and technology of rules for regulation*, in *Rass. parl.*, 2/2015, 56 e ss.

I primi tre – efficacia (*efficacy*), “effettività” (*effectiveness*)⁶⁵ ed efficienza (*efficiency*)⁶⁶ – non trovano riscontro nei testi presi in esame, ma sembrano at- tenere piuttosto a profili di *drafting* sostanziale e a strumenti quali l’analisi di impatto della regolamentazione (AIR), intesa come mezzo per garantire un maggior livello di qualità delle regole in vista di un più efficace ed efficiente conseguimento degli obiettivi posti dal legislatore: ciò a ulteriore conferma del fatto che il *drafting* formale, il *drafting* sostanziale (e più in generale gli stru- menti di *better regulation*) non sono che «due facce della stessa medaglia»⁶⁷.

Gli altri (*clarity, precision, unambiguity, simplicity, plain language, gender neutral language*) si sovrappongono in larga parte ai principi presenti nei testi al nostro esame e si situano al confine tra aspetti linguistici e profili giuridici.

La gerarchia disegnata da Xanthaki è sicuramente utile come indirizzo ten- denziale, sia per affrontare e cercare di risolvere possibili antinomie tra i diffe- renti principi individuati nei testi di tecnica legislativa in esame, scegliendo la soluzione più conforme a quello sovraordinato, sia per comprendere fino a che punto i principi sovraordinati siano declinabili, ad opera del redattore delle leggi, in quelli sotto ordinati.

Va tuttavia evidenziato come, nell’ambito della redazione dei testi legislativi, l’efficacia, l’effettività e l’efficienza più che principi possono rappresentare, nella migliore delle ipotesi, finalità verso cui indirizzare la legislazione e che, per quanto riguarda i principi di tecnica legislativa veri e propri, le difficoltà maggiori – come già evidenziato in precedenza - si hanno nel tenere insieme chiarezza e precisione. I due principi sembrano infatti destinati a confliggere, poiché a una maggior precisione e a un maggiore rigore (terminologico e tec- nico) corrisponde non di rado una perdita di chiarezza e, a sua volta, una

⁶⁵ Per raggiungere questo obiettivo, l’atto dev’essere in grado di (1) prevedere i principali risultati attesi e utilizzarli nel processo di elaborazione e formulazione, (2) dichiarare chiaramente obiettivi e scopi, (3) prevedere mezzi e misure di esecuzione necessari e appropriati e (4) essere il frutto di una valutazione coerente e tempestiva dell’impatto atteso. La differenza tra *efficacy* e *effectiveness* consi- sterebbe nel fatto che quest’ultima avrebbe ad oggetto la legge e non la politica pubblica che con la legge si intenderebbe perseguire: H. XANTHAKI, *On transferability of legislative solutions: the func- tionality test*, in C. STEFANO, H. XANTHAKI (eds.), cit. L’A. mette altresì in luce come l’*effectiveness*, più che l’*efficacy*, sia nel dominio del *drafter*. Sulla base di ciò si può notare come la traduzione di *effectiveness* in “effettività” si discosti dalla definizione che di questo principio si dà nel nostro ordi- namento, nel quale ci si riferisce esclusivamente al fatto che il testo legislativo non resti lettera morta e produca concretamente effetti (aspetto più intimamente dipendente da fattori sociali). Secondo l’in- tenzione dell’A. l’accento è posto sulla capacità dell’atto di essere dotato di strumenti idonei a preve- dere e valutare il suo impatto.

⁶⁶ R. URSI, *La giuridificazione del canone dell’efficienza della pubblica amministrazione*, in B. MAR- CHETTI, M. RENNA (a cura di), *A 150 anni dall’unificazione amministrativa italiana*, Firenze University Press, Firenze, 2017, 445 e ss.

⁶⁷ F. FOSCHINI, *Brevi cenni di riflessione sul drafting formale e sul drafting sostanziale. Analisi di due facce della stessa medaglia*, in *Tigor: riv. sc. com. arg. giur.*, n. 1/2013. Più diffusamente C. MEOLI, *A che punto è la semplificazione?* in *Forum di Quad. cost.*, 2007.

maggiore chiarezza rende a volte il testo meno preciso⁶⁸. Sono molte le considerazioni che possono essere svolte al riguardo, ma la soluzione sembra poter essere affrontata solo caso per caso.

Ad ogni modo non pare superfluo sottolineare come, al fine di assicurare una maggiore chiarezza dal testo della legge, si possano approntare, anche grazie alle nuove tecnologie, strumenti divulgativi ed esplicativi idonei ad accompagnare il destinatario, mentre laddove una legge mancasse di precisione sconfiggerebbe un «peccato originale» risolvibile solamente in via pretoria e dunque soltanto all'esito di una attività di interpretazione affidata agli operatori del diritto⁶⁹.

4.2 *Struttura dell'atto normativo e sistematica delle disposizioni*

Nessuno dei tre testi si preoccupa di declinare la «nozione costituzionale di articolo»⁷⁰, limitandosi ad auspicare «un numero limitato di commi» (raccomandazione *sub* par. 2 delle circolari statali)⁷¹, o a richiedere di «formulare articoli brevi» (par. 47 del manuale regionale) oppure a prevedere che «gli

⁶⁸ Il difficile connubio tra precisione e chiarezza nei testi legislativi è stato rilevato sia dai giuristi che dai linguisti. Per i primi si veda M. AINIS, *Linguisti e giuristi per il miglioramento del linguaggio normativo*, in *Parlamenti regionali*, n. 12/2005, 68 e ss.; mentre per i secondi F. SABATINI, *Analisi del linguaggio giuridico*, in M. D'ANTONIO (a cura di), *Corso di studi superiori legislativi. 1988-1989*, CEDAM, Padova, 694 e ss. e B. MORTARA GARAVELLI, *Rigore specialistico e chiarezza del linguaggio*, in *Parlamenti regionali*, n. 12/2005, 149 e ss. Riconosce la cedevolezza della chiarezza di fronte alle necessità della precisione G. PASTORE, *Il valore delle regole di tecnica legislativa nel discorso del legislatore*, in *Tigor: riv. sc. com. arg. giur.*, n. 1/2009, 15 e ss.

⁶⁹ Alcuni Autori distinguono tra *simplification strategies* ed *easification strategies*. Le prime si propongono di affiancare alla versione ufficiale una versione semplificata con finalità meramente informativa e divulgativa; le seconde, invece, mirano ad applicare gli strumenti di analisi, messi a disposizione dalla linguistica applicata, dei processi mentali che ciascun soggetto mette in moto per dare un significato alle informazioni che riceve (*cognitive structures*) per individuare potenziali difficoltà interpretative delle disposizioni normative e risolverle, in modo da renderle chiare, semplici nella loro costruzione linguistica, e allo stesso tempo precise e univoche: «le proposizioni rimarrebbero comunque imperative e altamente specifiche, atte a svolgere la medesima funzione legislativa»: Così V. K. BHATIA, *Drafting Legislative Provisions: Challenges and Opportunities*, in *The Loophole – Journal of the Commonwealth Association of Legislative Counsel*, n. 3/2010, 5 e ss.; G. A. PENNISI, H. XANTHAKI, «Legislative drafting» e *linguaggio: ipotesi di semplificazione del testo normativo*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, n. 185-186/2014, 41 e ss. Scetticismo per il ricorso a spiegazioni divulgative da affiancare ai testi legislativi (*simplification strategies*), che spostano l'onere dell'accessibilità del testo dalla redazione della legge (ambito legislativo) a quello della sua comunicazione (ambito amministrativo) è manifestato da M. A. CORTELAZZO, *Il linguaggio amministrativo. Principi e pratiche di modernizzazione*, Carocci Editore, Roma, 2021, 87 e ss.

⁷⁰ Su cui, diffusamente, N. LUPO, *Tecnica e politica della legislazione nelle circolari sulla redazione degli atti normativi*, in *Quad. reg.*, n. 1/2004, 113 e N. LUPO (a cura di), *Maxi-emendamenti, questioni di fiducia, nozione costituzionale di articolo*, CEDAM, Padova, 2010.

⁷¹ Solo la già citata «Guida alla redazione dei testi normativi» predisposta dal DAGL della Presidenza del Consiglio sembra porsi concretamente il problema della lunghezza degli articoli, affermando (par. 2.3) che «[o]rientativamente, è eccessivo un numero di commi eccedente 10».

articoli, soprattutto nella fase iniziale di elaborazione degli atti, non dovrebbero avere una struttura troppo complessa» (orient. 4.5.2 della guida unionale).

Ciò merita di essere segnalato, almeno per quanto riguarda l'ambito nazionale in quanto, tra le disposizioni costituzionali rilevanti per la tecnica legislativa vi è quella dell'articolo 72, primo comma, in base alla quale l'approvazione di ogni disegno di legge avviene «articolo per articolo»: di questa previsione potrebbero giovare le circolari statali per censurare, in base a una interpretazione «costituzionalmente orientata», la pratica, ormai diffusissima, di trasformare, nel corso dell'esame parlamentare, i distinti articoli di un atto legislativo in altrettanti commi di un unico articolo, sulla cui approvazione è posta la questione di fiducia, con finalità antiostuzionistiche⁷².

Un profilo altrettanto importante, e del pari frequentemente eluso, è quello dell'omogeneità: sia le circolari statali (par. 2, lett. a)) che il manuale regionale (par. 54) si preoccupano di stabilire che l'atto deve disciplinare materia omogenea (vietando così le c.d. norme intrusive) e che la ripartizione della materia all'interno dell'atto deve essere operata assicurando il carattere omogeneo di ciascuna partizione (articoli e, nel caso delle circolari statali, anche commi). Tuttavia, il manuale regionale apre all'ipotesi di disposizioni stravaganti, richiedendo in tal caso che siano contenute in un apposito articolo e di esse si faccia menzione nel titolo dell'atto.

Complessa si presenta anche la questione della sistematica delle disposizioni, ossia l'ordine con cui esse devono comparire all'interno dell'atto legislativo. La complessità deriva innanzitutto dalla varietà degli atti legislativi, che possono presentare dimensioni e oggetto estremamente circoscritti o una struttura e contenuti molto articolati e complessi.

Nel primo caso, i profili problematici sono limitati e possono valere, come criteri tendenziali, quelli offerti da Pagano: «ciò che è generale precede il particolare, l'importante precede il meno importante, la disposizione sostanziale precede quella procedurale, la regola generale precede la deroga o eccezione e l'obbligo precede la sanzione»⁷³.

Quando ci si trova di fronte a leggi del secondo tipo, il problema di una corretta organizzazione del testo si fa più avvertito. Sia le circolari statali (raccomandazione *sub* par. 2) che il manuale regionale (par. 55) dettano una disciplina piuttosto analitica rispetto alle leggi contenenti una disciplina organica, prefigurando la stessa sequenza: parte introduttiva (disposizioni generali, finalità dell'atto e principi generali, ambito di operatività, definizioni); parte principale (disposizioni sostanziali e procedurali, sanzionatorie e finanziarie); parte

⁷² Addirittura di «indecorosa e spudorata frode alla Costituzione, avallata dalla compiacenza dei presidenti delle due camere» parla G.U. RESCIGNO, *L'atto normativo*, Zanichelli, Bologna, 1998, 139 e ss.

⁷³ R. PAGANO, *Introduzione alla legistica*, cit., 78.

finale (disposizioni relative all'attuazione, di coordinamento normativo, abrogative e transitorie). Anche la guida unionale delinea una struttura simile (orient. 15), dedicando, comprensibilmente, una particolare attenzione alle modalità di redazione delle disposizioni relative all'ambito di applicazione e alle definizioni (orient. 13 e 14).

Vale la pena sottolineare l'importanza che le indicazioni relative alla organizzazione del testo siano rispettate dal redattore sin dall'inizio, in sede di stesura della proposta di legge, perché diventa estremamente difficile correggere un'impostazione non consequenziale e logica del testo *a posteriori*, nel corso dell'esame parlamentare⁷⁴, che anzi, spesso, comporta l'introduzione di ulteriori elementi di complessità.

Una differenza, anche se non sostanziale, tra i tre testi si registra in merito alle disposizioni recanti le finalità dell'atto e i suoi principi generali. Le circolari statali e il manuale regionale ne ammettono l'inserimento (a condizione che non abbiano carattere meramente programmatico o siano semplici dichiarazioni di intenti⁷⁵) nella parte introduttiva dell'articolato, ritenendo che esse possano facilitare l'interpretazione. La guida unionale tace sul punto specifico, prevedendo soltanto che l'articolato di un atto vincolante non contenga disposizioni prive di carattere normativo, come auspici o dichiarazioni politiche (orient. 12).

Tornando alla strutturazione del documento normativo, tutti e tre gli atti prevedono una separazione tra la parte testuale e altri elementi, genericamente definiti allegati.

Se per alcuni di questi elementi (tabelle, elenchi, grafici) la collocazione in calce al testo sembra ovvia o comunque semplice, per altri – idonei ad assumere la stessa forma dell'articolato – essa può apparire meno intuitiva. È rispetto a quest'ultima evenienza che vengono in soccorso le indicazioni del manuale regionale e della guida unionale prevedendo che siano collocate in allegato «prescrizioni tecniche lunghe e dettagliate che altrimenti appesantirebbero il testo degli articoli» (par. 50.1 del manuale regionale); ovvero che l'elemento sia «distacca[to] dall'articolato, a causa [del suo] carattere tecnico, della [sua] lunghezza» (orient. 22.1 della guida unionale) o per «motivi di ordine pratico» (orient. 22.2).

Le circolari statali non individuano un criterio e non operano una distinzione (anche solo di *nomen*) per distinguere tra i diversi tipi di documenti

⁷⁴ A tal proposito si suole distinguere tra l'efficacia che le regole hanno nella fase preparlamentare e nella fase parlamentare: R. PAGANO (a cura di), *Le direttive di tecnica legislativa in Europa*, cit., LI.

⁷⁵ Poiché «[l']ingresso di parole augurali ottative programmatiche, soffuse di stati d'animo e desideri, all'interno di leggi ordinarie, ne corrompe la precisione tecnica, e ne promuove letture emozionali e arbitrarie», posto che «la serietà della legge si consegna al nudo tenore del linguaggio». Così N. IRTI, *I cancelli delle parole*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2015, 37 e 38.

mentre una previsione sul punto sarebbe opportuna in considerazione delle diverse caratteristiche di fondo: da un lato vi sono allegati che hanno carattere autonomo e spesso presupposto rispetto all'atto che li contempla e non sono suscettibili di modifiche in sede di esame parlamentare (accordi internazionali; intese con le confessioni religiose); dall'altro vi sono allegati che sono addirittura frutto dell'esame parlamentare (come quello contenente le modifiche approvate dalle Camere in sede di conversione di un decreto-legge, o le tabelle e gli elenchi introdotti con emendamenti) o suscettibili di modifica all'esito dell'esame parlamentare (come l'elenco delle direttive in calce alla legge di delegazione europea).

4.3. *Linguaggio normativo e scrittura del testo*

Il manuale regionale sembra avvantaggiarsi dell'apporto fornito dai linguisti per disciplinare in modo estremamente analitico (a volte quasi pedante) lo stile, il lessico e la sintassi da utilizzare nella scrittura dei testi normativi.

Molte indicazioni non si rinvengono negli altri testi: per fare solo qualche esempio, il ricorso a periodi brevi e chiari, da costruire utilizzando un contenuto numero di proposizioni subordinate ed evitando gli incisi (par. 2); l'uso di uno stile essenziale, scevro da elementi non indispensabili (par. 3); l'utilizzo delle congiunzioni condizionali (par. 10) e dei segni di interpunzione (par. 28); la funzione della punteggiatura (par. 27); le modalità di scrittura dei numeri e delle unità di misura (par. 29 e 31).

Un ulteriore elemento di distinzione rispetto agli altri due documenti concerne i tempi e i modi verbali da utilizzare nei testi legislativi: pur essendo scontata la preferenza per l'indicativo presente⁷⁶, il manuale regionale (par. 4.1) ammette espressamente l'uso di altri tempi e modi verbali, seppure circoscritti ai casi in cui «è grammaticalmente impossibile usare l'indicativo presente». Le circolari statali e la guida unionale escludono in maniera esplicita il congiuntivo⁷⁷ (regole statali) e il futuro (regole statali e unionali).

A ciò si aggiunge l'indicazione, esplicita nel manuale regionale e implicita nelle regole statali (par. 4, lett. c)), secondo cui l'indicativo presente ha valore imperativo (orient. 5.1)⁷⁸.

⁷⁶ Che ha il pregio di porre in evidenza l'attualità della norma ed essere vigente nel trascorrere del tempo. R. PAGANO, *Introduzione alla legistica*, cit., 82. Più in generale, sulla semantica dell'indicativo presente, si veda R. GUASTINI, *Questioni di tecnica legislativa*, in *Le Reg.*, n. 2-3/1985, 231 e ss.

⁷⁷ Ma ovviamente tale esclusione non può andare contro le regole della grammatica e dalla *consecutio temporum*.

⁷⁸ L'indicazione è ripresa anche da C. cost., 21 marzo 2007, n. 95. Al par. 5.1 del *Considerato in diritto* si legge che «il precetto contenuto nel comma 214 è formulato all'indicativo presente, cioè nel modo e nel tempo verbale idonei ad esprimere il comando secondo il consueto uso linguistico del legislatore. Il presente indicativo ("adottano") è, dunque, sicuro indice della prescrizione di un obbligo ("devono adottare"), piuttosto che dell'attribuzione di una facoltà ("possono adottare")».

La guida unionale tace sul punto: il divieto espresso di “forme imperative” per gli atti non vincolanti (orient. 2.3.3) induce a ritenere che esse siano ammesse (probabilmente in modalità deontica) nel caso di atti vincolanti⁷⁹.

Le circolari statali (par. 4, lett. c) e il manuale regionale (par. 5.1), invece, esprimono un netto sfavore per l’uso dei verbi modali (o servili).

Nella pratica questa indicazione non viene sempre rispettata, almeno a livello statale, e anzi è spesso violata nella redazione della clausola di invarianza finanziaria⁸⁰: la l. n. 80/2006, di conversione in legge del d. l. n. 4/2006, si premura addirittura di modificare il testo del decreto sostituendo: «derivano» con: «devono derivare». Tale tecnica redazionale della clausola non è risalente, ed è comunque successiva alle Regole e raccomandazioni del 1986⁸¹, fermo restando che una vera espansione si ha solo con la legge di contabilità e finanza pubblica⁸² e con la riforma dell’articolo 81 della Costituzione⁸³. Non pare tuttavia possibile rintracciare una diversa efficacia della norma in relazione alle differenti formulazioni, ragione per cui può ritenersi che la scelta, del tutto politica, sia il frutto della legislazione anticrisi e dell’intenzione di dare un tono – nell’apparenza, non nella sostanza – più cogente alle sue previsioni.

Allo sfavore per i verbi servili concorrono ragioni non solo linguistiche, ma anche di ordine psicologico, in quanto l’indicativo presente, non rendendo immediatamente percepibile la modalità deontica non esibisce “i muscoli del potere” e rende il comando più accettabile in quanto, all’apparenza, connotato all’ordine delle cose⁸⁴. Peraltro la volontà di “rafforzare” l’indicativo presente non necessariamente passa per i verbi modali, potendosi optare per una

⁷⁹ In effetti gli atti normativi dell’Unione europea, specie nella versione in lingua inglese, registrano un largo uso dei verbi servili. Cfr. M. RIZZI, *Legal english e traduzione giuridica: il caso dell’Unione europea*, tesi di dottorato, Università degli Studi di Palermo, a.a. 2010/2011, tutor prof.ssa Chiara Sciarrino, 341.

⁸⁰ Tipica formulazione è quella per cui «dall’attuazione delle disposizioni di cui al presente articolo/alla presente legge non *devono derivare* nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica».

⁸¹ Una prima occorrenza si registra all’art. 15 del d. lgs. n. 351/1999.

⁸² L. n. 196/2009. Un incremento della ricorrenza della clausola si ha già dal 2005 (in cui compare in 48 testi di legge originari) per arrivare al «picco» del 2016 e 2017 (in cui compare rispettivamente in 97 e 94 testi di legge originari).

⁸³ Ad opera della l. cost. n. 1/2021.

⁸⁴ R. PAGANO, *Introduzione alla legistica*, cit., 85.

specificazione all'interno del testo legislativo⁸⁵, anche a costo di un maggior numero di parole⁸⁶.

Sulla presenza o meno della modalità deontica si fondano interpretazioni giurisprudenziali, in particolare del giudice amministrativo, riguardanti la perentorietà (o meno) di termini e la sanabilità (o meno) di determinate situazioni⁸⁷.

Un aspetto su cui insistono tanto la guida unionale che il manuale regionale, mentre le circolari statali tacciono sul punto, riguarda le disposizioni prive di portata normativa che devono essere limitate (par. 12.1 del manuale regionale) o addirittura non devono figurare, dovendo essere più opportunamente collocate in una comunicazione o raccomandazione distinta dall'atto di cui trattasi o, come di sovente accade, nei *considerando* dell'atto stesso (orient. 12.1 della guida unionale)

⁸⁵ *Contra* J.L. EGGER, "(Pre)scrivere la prescrizione": ridondanze e ambiguità della legge, in *LeGes – Legislazione & Valutazione, Bollettino della Società Svizzera di legislazione (SSL) e della Società svizzera di valutazione (SEVAL)*, n. 2/2003, 163. Con riferimento al codice civile svizzero, art. 260b, ritiene che la disposizione «L'attore *deve* dimostrare che l'autore del riconoscimento non è il padre» non possa essere riformulata con l'indicativo presente in quanto «l'azione deve essere effettuata dal soggetto e non può essere presupposta già compiuta nel mondo ideale descritto dalla disposizione [...] In questo caso la disposizione non può limitarsi a «descrivere» lo stato di cose che ne soddisfano l'adempimento, in quanto l'adempimento qui consiste proprio nell'azione che l'attore è tenuto ad effettuare e il cui svolgimento concreto resta aperto a tutte le variazioni e possibilità del caso particolare». Ma nulla vieta che la disposizione possa essere riformulata nei seguenti termini: «Chiunque vuole dimostrare che l'autore del riconoscimento non è il padre ne fornisce prova». D'altra parte lo stesso A. riconosce che l'attuale legislazione abusi dei verbi modali, «lardellandone» gli enunciati.

⁸⁶ P. MERCATALI, *Linguistica, informatica, scienza e tecniche della comunicazione nella formazione del giurista*, in R. ZACCARIA (a cura di), *La buona scrittura delle leggi*, Camera dei Deputati, Roma, 2012, 146; D. MANTOVANI, *Lingua e diritto. Prospettiva di ricerca fra sociolinguistica e pragmatica*, in G. GARZONE, F. SANTULLI (a cura di), *Il linguaggio giuridico. Prospettive interdisciplinari*, Giuffrè, Milano, 2008, 43, il quale osserva che «il valore normativo dei testi non dipende dall'uso dei modali deontici, bensì dalla dimensione pragmatica della comunicazione». Sull'ambiguità dei verbi modali: A.G. CONTE, *Fenomeni normativi: un'indagine non filosofica*, in P. COMANDUCCI, R. GUASTINI (a cura di), *Analisi e diritto 2006*, Giuffrè, Milano, 2006, 75 e ss. Diffusamente sul tema H. KRONNING, *Modalité, cognition et polysémie: sémantique du verbe modal devoir*, Acta Universitatis Upsalensis, Uppsala, 1996.

⁸⁷ È il caso dell'indicazione degli oneri per la sicurezza di cui all'art. 95, c. 10, del d. lgs. n. 50/2016. Vi è un intero orientamento giurisprudenziale del Consiglio di Stato (*ex multis* Cons. Stato, Sez. V, 7 febbraio 2017, n. 815; *id.*, 28 febbraio 2018 n. 1228; *id.*, 12 marzo 2018, n. 1228; *id.*, 25 settembre 2018, n. 653) che prevede l'esclusione dell'operatore economico che omette di indicare i propri oneri per la sicurezza nell'offerta economica fondandosi tra l'altro sul tenore letterale della disposizione, la quale prevede che «deve indicare» i medesimi. L'adunanza plenaria (Cons. Stato, ad. plen., ord. 24 gennaio 2019, n. 3) ha rinviato la questione alla Corte di giustizia, la quale (CGUE, Sez. IX, 2 maggio 2019, C-309/18) ha affermato, pur senza ovviamente entrare nel merito dei canoni ermeneutici del giudice nazionale, che il diritto eurounitario non osta a una normativa nazionale che sanziona con l'esclusione la mancata indicazione dei costi per la sicurezza.

La questione delle «disposizioni senza norme»⁸⁸ non è banale. In una chiave prettamente pratica un netto divieto rischierebbe di essere scarsamente rispettato, considerato che difficilmente il legislatore rinuncerebbe alla tentazione di inserire disposizioni “manifesto”, di mera propaganda politica. Inoltre anche la Corte costituzionale ha, in qualche misura, aperto a queste disposizioni, ammettendo che in fonti del diritto (quali gli statuti regionali) possano essere contenute disposizioni prive di efficacia giuridica quali, ad esempio, «proclamazioni di obiettivi e di impegni» che esplicano «una funzione, per così dire, di natura culturale o anche politica, ma certo non normativa»⁸⁹. Per altro verso, se deve escludersi che disposizioni di questo tenore abbiano una portata normativa autonoma, ciò non toglie che possano avere una qualche rilevanza nel combinato disposto con altre disposizioni, e pertanto contenere solo «parti di una norma», o essere utili a fini interpretativi⁹⁰.

Questo tema ne evoca un altro, di più ampia portata, che attiene alla motivazione delle leggi. Nell'ordinamento statale, gli atti aventi contenuto normativo non devono essere motivati⁹¹, in linea con una concezione ‘assolutistica’ del legislatore per la quale questi non è tenuto a dare giustificazione dei propri atti. Tuttavia, la questione non è del tutto estranea al dibattito dottrinario⁹², emergendo per lo meno come linea di tendenza anche sotto l'influsso della

⁸⁸ Sul tema fondamentale l'insegnamento di V. CRISAFULLI, *Atto normativo*, in *Enciclopedia del diritto*, IV, Giuffrè, Milano, 1959, 238 e ss, part. § 13; ID., *Disposizione (e norma)*, in *op. ult. cit.*, XIII, Giuffrè, Milano, 1964, 196-197; ID., *Fonti del diritto (diritto costituzionale)*, in *op. ult. cit.*, XVII, Milano, 1968, 928 e ss. Più di recente si veda R. GUASTINI, *Le fonti del diritto. Fondamenti teorici*, Giuffrè, Milano, 2010, 39.

⁸⁹ C. Cost., 2 dicembre 2004, n. 372 e 6 dicembre 2004, nn. 378 e 379. Per un commento si veda A. RUGGERI, *La Corte, la “denormativizzazione” degli statuti regionali e il primato del diritto politico sul diritto costituzionale*, in *Le Reg.*, n. 1-2/2005; R. DICKMANN, *Le sentenze della Corte sull'inefficacia giuridica delle disposizioni “programmatiche” degli statuti ordinari*, in *Federalismi.it*, n. 3/2005.

⁹⁰ V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, vol. II, CEDAM, Padova, 1984, 43-44, riconosce che le disposizioni non normative possano avere valenza ai fini interpretativi, eventualmente per rinvenire nel sistema principi. Ad esempio da «Una dedica alla divinità inserita in un testo costituzionale può assumersi, ad esempio, il carattere “confessionale” dello Stato, con conseguenze pratiche non trascurabili».

⁹¹ L'art. 3, c. 2, della l. n. 242 del 1990, esplicita tale concezione prevedendo che la motivazione non sia richiesta per gli atti normativi e per quelli a contenuto generale. In alcuni casi, e per svariate ragioni, la motivazione si insinua all'interno degli atti legislativi, che si dotano di «ampi preamboli finalistici». V. DI PORTO, *La lingua delle leggi in età Repubblicana*, in G. MELIS, G. TOSATTI (a cura di), *Le parole del potere. Il lessico delle istituzioni in Italia*, il Mulino, Bologna, 2021, 81 e ss.

⁹² N. LUPO, *Spunti sulla motivazione della legge, dal punto di vista di un legislatore sempre più “costretto”*, in F. FERRARO, S. ZORZETTO (a cura di), *La motivazione delle leggi*, Giappichelli, Torino, 2018. Si registrano inoltre voci a favore di un obbligo motivazionale per le leggi-provvedimento, almeno quando ledono la sfera soggettiva dei destinatari. Si veda già C. MORTATI, *Le leggi provvedimento*, Giuffrè, Milano, 1968, *passim.*; più di recente G. PEPE, *Il principio di effettività della tutela giurisdizionale tra atti politici, atti di alta amministrazione e leggi-provvedimento*, in *Federalismi.it*, 22 novembre 2017. La Corte costituzionale è ferma nel non riconoscere l'obbligo di motivazione di questi atti. Si veda, da ultimo, C. Cost., 27 luglio 2020, n. 168 (in part. par. 15.1).

legislazione europea. L'ordinamento dell'Unione europea, infatti, prescrive (art. 296, par. 2, del TFUE) che i regolamenti e le direttive debbano essere adeguatamente motivati nel preambolo (i c.d. *considerando*) e la loro mancanza o discordanza con il dispositivo è causa di impugnazione dell'atto dinanzi alla Corte di giustizia. Di conseguenza, la guida unionale comune si dilunga sul tema fornendo numerose indicazioni: tra queste l'invito a dimostrare la necessità o l'opportunità di adottare l'atto (e pertanto discostarsi dalla c.d. opzione zero) (orient. 10.3); l'indicazione di motivare l'atto nel suo complesso e non la singola disposizione, fatte salve disposizioni abrogatrici, derogatorie, contrastanti con la disciplina generale o che costituiscono eccezioni ai principi dell'ordinamento (es. disposizioni retroattive), lesive degli interessi di determinati soggetti o, ancora, con *vacatio legis* ridotta (orient. 10.6 e 10.14); la necessità di motivare in merito all'osservanza dei principi di sussidiarietà e proporzionalità (orient. 10.15).

Echi di queste suggestioni⁹³ si ritrovano negli Statuti di alcune regioni, adottati a seguito della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione, mentre il manuale regionale, cronologicamente precedente, tace sul punto.

Passando a questioni più prettamente terminologiche, legate alle peculiarità del linguaggio giuridico, si segnala la "gerarchia" disegnata dal manuale regionale, il quale prevede (par. 15.2) che si debba in primo luogo tener conto del significato delle parole desumibile dai codici e dalle altre leggi, in subordine di quello dato dalla giurisprudenza consolidata e infine dalla dottrina prevalente.

Diversi sono poi i criteri dettati dai tre testi in merito all'inserimento di definizioni: per le regole statali si deve ricorrere a una definizione quando i termini utilizzati alternativamente: 1) non siano di uso corrente; 2) non abbiano significato giuridico definito in precedenti atti; 3) siano utilizzati con significato diverso sia da quello corrente sia da quello giuridico. Per il manuale regionale la definizione è necessaria quando un termine 1) non ha un significato chiaro o univoco o 2) quand'è usato in un'accezione diversa da quella del linguaggio comune o tecnico. Per la guida unionale si ricorre a definizioni quando il

⁹³ L'esempio più lampante è dato dalla regione Toscana che, all'art. 39, c. 2, del proprio Statuto prevede espressamente che «Le leggi e i regolamenti sono motivati, nei modi previsti dalla legge». Sul punto S. BOCCALATTE, *Brevi osservazioni sulla nuova legge Toscana in materia di qualità della normazione, con particolare riguardo all'obbligo di motivazione delle leggi*, in *Rass. parl.*, n. 1/2009, 185 e ss.; G.P. LEWIS, *Prove tecniche di normazione. Brevi note sulla legge regionale Toscana sulla qualità della normazione*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2009; con un approccio più ampio M. PICCHI, *L'obbligo di motivazione delle leggi*, Giuffrè, Milano, 2011, in part. 284 e ss. Embrioni di motivazione sono previsti dalla regione Lombardia, che all'art. 36, c. 3, del proprio Statuto prevede che il mancato accoglimento delle osservazioni e delle proposte pervenute dagli enti locali e dalle forze sociali ed economiche nel corso del procedimento legislativo deve essere motivato; nonché dalla regione Emilia-Romagna che all'art. 17 dello Statuto prevede che, in caso di istruttoria pubblica (anche per la formazione di un atto normativo), il provvedimento finale sia motivato con riferimento alle risultanze istruttorie.

termine 1) abbia più significati ma vada inteso in uno solo di essi o 2) quando si intenda circoscrivere o ampliare il significato di un termine ai fini dell'atto. Previsioni analoghe non si ritrovano nella guida unionale, stante la natura multilingue del diritto dell'Unione europea, che demanda a una specifica professionalità, quella dei "giuristi linguisti", il compito di assicurare la corretta terminologia giuridica all'interno dei testi normativi redatti (o tradotti) nelle lingue dell'Unione⁹⁴.

Di fronte a un lessico legislativo che sembra essere sempre più contaminato dal linguaggio "giornalistico" e dei *social media* e da quello tecnico-scientifico, risulta di particolare utilità il richiamo alla sobrietà rispetto ai neologismi (par. 20 del manuale regionale) e alle parole straniere (par. 4, lett. *m*) e *n*), delle circolari statali e par. 21.2 del manuale regionale).

Il manuale regionale si dilunga molto sulle modalità di scrittura di numeri e date e sull'uso di segni di interpunzione e di altri segni. Al di là di qualche eccessivo dettaglio, alcune indicazioni risultano preziose; per il resto, oltre all'applicazione delle tradizionali regole di grammatica, dovrebbe valere il principio dell'omogeneità e cioè l'individuazione di uno *standard* o criterio unico all'interno del testo.

Anche il titolo della legge, nonostante la sua ritenuta natura extralegislativa⁹⁵, è oggetto di specifica disciplina da parte dei tre testi di *drafting*, nella quale trovano eco le riflessioni svolte in sede dottrinale sul tema.

Vi è concordia sul divieto di titoli muti e sulla necessità di prevedere un contenuto minimo del titolo che esemplifichi almeno l'oggetto principale della disciplina normativa (par. 1, lett. *a*), delle circolari statali) o gli argomenti principali trattati dall'atto (par. 42 del manuale regionale), ovvero informazioni sul contenuto essenziale dell'atto (orient. 8.1 della guida unionale) e che dia conto degli atti oggetto di modifica (così tutti e tre i testi).

Le circolari statali richiedono anche che nel titolo siano specificati alcuni elementi, qualora costituiscano il contenuto esclusivo o prevalente dell'atto: la presenza di deleghe legislative; la normativa comunitaria recepita; il carattere derogatorio rispetto alla disciplina vigente; l'oggetto delle disposizioni tributarie (par. 1, lett. *a*). Infine, molto opportunamente, prevedono che il titolo dei

⁹⁴ M. GUGGEIS, *I giuristi linguisti e le sfide per garantire concordanza, qualità redazionale e corretta terminologia giuridica nei testi normativi dell'Unione Europea*, in *Il linguaggio giuridico nell'Europa delle pluralità. Lingua italiana e percorsi di produzione e circolazione del diritto dell'Unione europea*, Senato della Repubblica, Roma, 2017, 49 e ss.

⁹⁵ Di recente, anche per la ricca bibliografia citata, si veda P. CARNEVALE, *Sul titolo delle leggi di revisione costituzionale. Prime riflessioni a margine del disegno di legge di riforma della seconda parte della Costituzione attualmente in itinere*, in *Riv. AIC*, n. 1/2015, 3. È peraltro vero che al titolo è riconosciuta una qualche forza ermeneutica, specie laddove in grado di esprimere lo scopo-funzione della norma. Sul punto S. BOCCALATTE, *La motivazione delle leggi*, CEDAM, Padova, 2008, 352 e ss.

progetti di legge sia adeguatamente riformulato se, nel corso dell'*iter* di approvazione, siano introdotte rilevanti modifiche.

Il manuale regionale invita a usare nel titolo termini identici a quelli impiegati nel testo degli articoli quando questi termini si riferiscano al medesimo oggetto (par. 43).

La guida unionale sembra porre una particolare attenzione ai destinatari dell'atto (orient. 8.1), invitando l'estensore a chiedersi quali elementi debbano essere inseriti nel titolo affinché i lettori direttamente interessati siano indotti a leggere l'atto.

La presenza di un titolo breve, di matrice di *common law*⁹⁶, è disciplinata sia dal manuale regionale (par. 42.2) che dalla guida unionale (orient. 8.4 e 8.5, ma con la riserva di non introdurlo al momento dell'adozione dell'atto per non appesantirlo) mentre le circolari statali tacciono sul punto. Tuttavia, ciò non porta a escludere il suo utilizzo, peraltro già affermatosi in via di prassi in alcuni atti legislativi⁹⁷, ma induce piuttosto a riflettere sull'opportunità di una "riappropriazione" del nome degli atti da parte del legislatore sottraendolo alla sintesi giornalistica o al gergo degli addetti ai lavori⁹⁸.

Certo, considerate le attuali caratteristiche della nostra legislazione, che sovente include in un unico atto disposizioni oltremodo eterogenee, la formulazione di un titolo breve potrebbe, per un verso, risultare difficile e, per un altro verso, pericolosa, in quanto potrebbe, a seconda dei casi, essere fuorviante, ammiccante o propagandistica.

Sempre con riferimento al titolo, dev'essere registrata la "cattiva" prassi di utilizzare la formula «Norme in materia di...» o «Norme per...» che non tiene conto della consolidata distinzione tra «disposizione» e «norma»⁹⁹.

⁹⁶ R. PAGANO, *Introduzione alla legistica*, cit., 67.

⁹⁷ Come sottolineato da G.U. RESCIGNO, *L'atto normativo*, Zanichelli, Bologna, 1988, 138 «in Italia è la pratica che si incarica di risolvere il problema del titolo breve». È innanzitutto il caso degli atti adottati sulla base della l. n. 234/2012, che come suggerisce il Capo VI della legge citata vengono denominati «legge di delegazione europea» e «legge europea», seguite dall'anno di riferimento, mentre il nome esteso è rispettivamente «Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea» e «Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea». Era anche il caso, sino al 2016, della legge contenente «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato», emanata con cadenza annuale e che, fino alla l. n. 191/2009, era accompagnata dal titolo breve «legge finanziaria» seguito dall'anno di riferimento, trasformato in «legge di stabilità» a seguito dell'entrata in vigore dell'art. 7, c. 2, lett. c), della l. n. 196/2009.

⁹⁸ Si pensi ai vari «sblocca-cantieri», «milleproroghe», «buona scuola», «crescita», «del fare», «salva Italia», per non parlare dei casi in cui si innestano forestierismi come il «*jobs act*» Cfr. N. LUPO, *Tecnica e politica*, cit., 112, il quale ritiene opportuno che gli atti normativi siano corredati di un titolo lungo e di un titolo breve, il primo «in cui si individua con (relative) precisione il contenuto dell'atto» ed il secondo «utilizzabile ogni volta che lo si citi».

⁹⁹ Sul punto è ancora attuale V. CRISAFULLI, *Disposizione (e norma)*, cit.

4.4. *Le relazioni tra le disposizioni*

In tema di riferimenti e di rinvii, i tre documenti in esame contengono numerose indicazioni a livello sia di politica, intesa come valutazione della loro opportunità, che di tecnica, intesa come modalità della loro attuazione, legislativa¹⁰⁰.

Riguardo al primo livello, un uso esteso e ripetuto, soprattutto dei rinvii esterni, finisce per risultare contrario al principio di chiarezza e a una facile reperibilità dei testi, anche se le possibilità offerte dalle moderne tecnologie di creare documenti ipertestuali ha notevolmente ridotto almeno quest'ultimo inconveniente. Riguardo al secondo livello, la citazione dovrebbe indicare esattamente e senza equivoci le disposizioni oggetto del riferimento o del rinvio.

La guida unionale manifesta un netto sfavore per i rinvii, soprattutto per quelli esterni, e, per disincentivarne l'uso, impone il rispetto di varie condizioni e principi: 1) ne deve risultare una semplificazione rispetto alla riproduzione del contenuto della norma cui si fa riferimento; 2) non deve essere pregiudicata la comprensibilità della norma; 3) l'atto a cui si fa riferimento deve essere stato pubblicato o deve essere sufficientemente accessibile al pubblico; laddove si dovesse necessariamente ricorrere al rinvio, questo dovrebbe essere realizzato in modo che l'elemento centrale oggetto del rinvio, gli elementi fattuali e gli effetti giuridici della norma richiamata siano comprensibili anche senza dover leggere la medesima (orient. 16.4). In sintesi, il redattore è tenuto a indicare non solo "di cosa parla" una disposizione, ma anche come essa si colloca nel contesto della disposizione richiamante¹⁰¹, con la finalità di favorire il più

¹⁰⁰ Per "riferimenti" si intende qualsiasi citazione espressa che una disposizione fa di un'altra al fine di richiamarla, sostituirla, abrogarla, derogarla, sospenderla o interpretarla, mentre «si ha rinvio quando un atto normativo intende appropriarsi di un contenuto prescrittivo che è stato formulato in un atto diverso»: G.U. RESCIGNO, *L'atto normativo*, cit., 176. Sul tema anche R. PAGANO, *Introduzione alla legistica*, cit., 153 e ss.; A. PAPA, *Alcune considerazioni sulla tecnica del rinvio nella produzione normativa*, in *Rassegna parlamentare*, n. 2-3/1991, 281 e ss.; A. BERNARDINI, *La produzione normativa mediante rinvio*, Giuffrè, Milano, 1968. C. DEODATO, *Le ragioni di una nuova Direttiva per l'istruttoria e la redazione degli atti normativi del Governo: una rinnovata attenzione per il drafting sostanziale*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2022. Si distingue tra "rinvii interni", cioè agli articoli e alle altre parti del medesimo atto legislativo che opera il riferimento (par. 11 delle circolari statali, par. 57 del manuale regionale, orient. 16 della guida unionale) e "rinvii esterni", cioè ad atti diversi dall'atto legislativo che opera il riferimento (par. 12 delle circolari statali; par. 60 del manuale regionale; orient. 16 della guida unionale). Il manuale regionale contiene anche una puntuale disciplina dei "rinvii fissi", che fanno riferimento ad una disposizione nel testo vigente a una determinata data, e di quelli "mobili", in cui il richiamo è operato alla disposizione nel testo vigente al momento dell'applicazione dell'atto rinviante (par. 59.3), mostrando un netto sfavore per i primi (par. 60.4). L'importanza dei riferimenti normativi è confermata dall'art. 14, c. 2, lett. b), del già citato Accordo in materia di semplificazione e miglioramento della qualità della regolamentazione, il quale individua la «correttezza dei riferimenti normativi contenuti nel progetto» tra gli elementi da considerare in vista dell'unificazione dei manuali di *drafting*.

¹⁰¹ L'orient. 16.7 propone ad esempio di sostituire «L'articolo 15 si applica alle esportazioni nei paesi...» con «La procedura di controllo di cui all'articolo 15 si applica alle esportazioni nei paesi...».

possibile l'effettiva conoscenza, da parte del destinatario, delle norme che lo riguardano e di ridurre il ricorso ai rinvii narrativi¹⁰².

Anche il manuale regionale (par. 60.5) consiglia di utilizzare i rinvii ad altri atti solo quando, per motivi di competenza, è impossibile riprodurre la disposizione richiamata, o quando ricorrono congiuntamente queste condizioni: *a*) il rinvio produce una semplificazione rispetto alla riproduzione della disposizione richiamata; *b*) non si pregiudica la comprensibilità del testo; *c*) l'atto cui si rinvia pubblicato o facilmente accessibile al pubblico.

Le circolari statali non si pongono invece il problema dell'opportunità dei rinvii, ma si concentrano sui profili di tecnica redazionale, dettando una disciplina molto dettagliata.

Anche rispetto a tale disciplina, si registrano differenze tra le circolari statali e gli altri due testi.

Le prime ammettono i riferimenti esterni "muti" (ossia costituiti dalla semplice indicazione di data e numero dell'atto), tranne nel caso di disposizioni in materia tributaria, richiedendosi in tal caso l'indicazione anche del contenuto sintetico della disposizione, in attuazione dell'art. 2, c. 3, della l. n. 212 del 2000 (par. 12, lett. *c*)).

Gli altri due testi, invece, si preoccupano maggiormente di corrispondere alle esigenze di trasparenza e comprensibilità. Il manuale regionale prevede che sia indicato, alla prima citazione, accanto alla data e al numero dell'atto, anche il titolo (par. 35.6 e 56.4): se il titolo non permette di individuare l'argomento del rinvio (ad esempio se si rinvia a disposizioni intrusive, o a disposizioni contenute in leggi finanziarie) andrà anche riportato l'oggetto delle disposizioni cui si rinvia. La guida unionale (orient. 16.10) richiede la citazione del titolo, in forma completa o abbreviata, e comunque al netto di elementi che lo appesantirebbero inutilmente (es. i riferimenti alle abrogazioni e alle modificazioni) e invita, come si è già anticipato, a formulare il rinvio in modo che l'elemento centrale della norma richiamata possa essere compreso anche senza consultarla e a precisare gli elementi fattuali o gli effetti giuridici della norma richiamata ai quali s'intende far riferimento.

Nell'ambito dei rinvii esterni, assume rilevanza l'uso della formula «e successive modificazioni» per richiamare la versione dell'atto vigente al momento del rinvio, comprensiva di tutte le modifiche disposte sino a quel momento da parte di altri atti.

¹⁰² Tali rinvii, altrimenti detti dichiarativi o impropri, sono caratterizzati dal fatto che la previsione richiamata è già applicabile a quella richiamante e hanno pertanto il solo scopo di «facilitare presso gli operatori giuridici l'individuazione delle norme [...] da applicare al caso concreto». Così Corte cost., 31 dicembre 1986, n. 304. Per una tassonomia dei rinvii può vedersi G. SARTOR, *Riferimenti normativi e dinamica dei testi normativi*, in P. CARRETTI (a cura di), *Il procedimento legislativo regionale*, vol. I, CEDAM, Padova, 1996, 176 e ss.

Il par. 12, lett. *b*), delle circolari statali si limita a prescrivere di utilizzare tale formula per dare conto delle modificazioni intervenute; il par. 61 del manuale regionale, invece, prevede come eventuale la possibilità di dar conto delle successive modificazioni, precisando che, se si ritiene di farlo, è necessario specificare nella prima citazione l'atto (e se del caso l'articolo) modificativo.

Rispetto ai rinvii, la disciplina delle modifiche, testuali e non, appare più omogenea tra i tre testi: la differenza più rilevante è che il manuale regionale (par. 77.1) richiede di prevedere un articolo *ad hoc* per ogni articolo modificato, mentre le circolari statali (raccomandazione *sub* par. 9) e la guida unionale (orient. 18.13.3) suggeriscono di redigere un articolo a sé stante per ogni atto modificato. Inoltre, in caso di modifica di atti i cui commi non sono numerati, le circolari statali (par. 10, lett. *c*)) prevedono che nemmeno i nuovi commi siano numerati, mentre per il manuale regionale (par. 74.6) prescrive che i nuovi commi siano numerati. Infine, solo il manuale regionale (par. 72.4) suggerisce, nel caso in cui si intendano modificare più commi di uno stesso articolo, di riscrivere l'intero articolo.

Le circolari statali mostrano, in modo condivisibile, una netta preferenza per la modifica testuale (novella), a meno che non si tratti di norma transitoria (par. 3, lett. *a*) e *b*)), e altrettanto fa la guida unionale (orient. 18.1); il manuale regionale, dopo aver disciplinato in modo molto puntuale e dettagliato sia le modifiche testuali che quelle non testuali (v. parte V), mostra un netto favore per la modifica testuale «perché più sicura e anche meglio conoscibile» (par. 85)¹⁰³.

La tecnica della novella, come noto, è particolarmente complessa e delicata. In merito al dilemma tra riscrittura e modifica “a frammenti”¹⁰⁴ vi è sostanziale concordanza tra i tre testi¹⁰⁵ nel propendere per la riscrittura (per lo meno) del singolo comma oggetto di modifica. La scelta non è tuttavia scevra di implicazioni (tanto che non sempre è puntualmente rispettata¹⁰⁶): la riscrittura impedisce di cogliere immediatamente la portata della modifica e amplia le possibilità emendative (e quindi le pratiche ostruzionistiche) al di là di quello che è il vero e proprio oggetto dell'intervento.

¹⁰³ Il favore per la tecnica della novella è altresì manifestato dall'art. 14, c. 2, lett. *c*), dell'Accordo in materia di semplificazione e miglioramento della qualità della regolamentazione, il quale la indica tra gli elementi da considerare in vista dell'unificazione dei manuali di *drafting*.

¹⁰⁴ N. LUPO, *Tecnica e politica della legislazione nelle circolari sulla redazione degli atti normativi*, cit., 112.

¹⁰⁵ Raccomandazione *sub* par. 9 delle regole statali, par. 72.2 del manuale regionale, orient. 18.13 e 18.13.1 della guida unionale.

¹⁰⁶ A questo proposito deve evidenziarsi che la *Gazzetta ufficiale* pubblica, unitamente all'atto normativo, delle note in cui vengono riportate le disposizioni novellate, con la novella in corsivo per distinguerla dal resto del testo.

Rispetto al “contenitore” delle novelle, emerge poi la questione se queste debbano essere inserite in una partizione autonoma dell’atto o possano essere contenute in una partizione che, accanto a novelle, contenga anche disposizioni autonome di natura sostanziale.

La guida unionale (orient. 18.3) prevede che l’atto modificativo non contenga disposizioni sostanziali autonome rispetto all’atto da modificare, in quanto l’unico scopo del nuovo atto deve consistere nella modifica dell’atto pregresso¹⁰⁷; il manuale regionale richiede di inserire le modifiche esplicite testuali in un articolo specifico, evitando di collocare modifiche testuali e disposizioni di altro genere in commi o, peggio, in partizioni minori del comma nell’ambito dello stesso articolo, mentre le circolari tacciono sul punto.

Per quanto riguarda la tecnica da utilizzare in caso di modifiche ad atti già novellati, l’orientamento 18.5 della guida unionale prescrive che le eventuali modifiche (o abrogazioni) debbano riferirsi all’atto originario e non alle disposizioni modificanti, in quanto queste non hanno un loro contenuto proprio e autonomo; indicazione presente anche nelle circolari statali (par. 3, lett. c)) mentre il manuale regionale è meno esplicito.

Per una questione di chiarezza e “pulizia”, il par. 83.2 del manuale regionale si preoccupa, tuttavia, di prevedere che, in caso di abrogazione di un atto, debbano essere contestualmente abrogati anche gli atti che lo hanno nel tempo modificato (escludendo pertanto il ricorso alla formula «e successive modificazioni»), mentre il criterio della puntuale indicazione, in caso di abrogazione di un atto, anche degli atti modificativi non è contemplato a livello statale: la complessità e la stratificazione nel tempo di leggi e atti aventi forza di legge impedisce l’individuazione puntuale di tutti gli atti modificativi di un determinato atto e rende quasi imprescindibile il ricorso alla formula «e successive modificazioni».

L’abrogazione dovrebbe essere, preferibilmente, espressa (raccomandazione *sub* par. 3 delle circolari statali, par. 79 del manuale regionale, orient. 21.1 della guida unionale)¹⁰⁸. Questo principio è tuttavia diversamente declinato nei tre documenti: nella guida unionale l’unica forma di abrogazione prevista è quella espressa (orient. 21.2), mentre il manuale regionale invita a non usare formule di abrogazione innominata o parzialmente innominata in virtù

¹⁰⁷ Pur facendo salva l’ipotesi di atti contenenti disposizioni sostanziali che comportano la modifica altri atti in conseguenza del loro effetto innovatore (orient. 19).

¹⁰⁸ La preferenza per norme abrogative espresse è altresì manifestata dall’art. 14, c. 2, lett. *d*), del già citato Accordo in materia di semplificazione e miglioramento della qualità della regolamentazione, il quale la indica tra gli elementi da considerare in vista dell’unificazione dei manuali di *drafting*. Per le criticità concernenti le altre forme di abrogazione, come quella innominata, si veda P. CARNEVALE, *la qualità del sistema normativo fra pluralità delle politiche, elusione di nodi teorici e ricerca di un factotum*, in M. CAVINO, L. CONTE (a cura di), *La tecnica normativa tra legislatore e giudice*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2014, 30 e ss.

della loro incapacità di condizionare l'interprete (par. 78.1). Le circolari statali e il manuale regionale ammettono, inoltre, nel caso in cui vi sia incertezza sulla completezza dell'elenco delle disposizioni abrogate, l'uso di una formula abrogativa che si colloca tra l'abrogazione espressa e quella innominata («sono abrogate, in particolare, le seguenti disposizioni»), lasciando all'interprete l'eventuale compito di integrare l'elenco (par. 3, lett. *b*) delle circolari statali, par. 84.3 del manuale regionale).

A fianco dell'abrogazione si colloca la soppressione, che è riservata a unità normative elementari. Non sembra che la linea di demarcazione sia comune: le circolari statali (par. 4, lett. *i*) prevedono la soppressione per "periodi" (oltreché per singole parole), ossia per frasi sintatticamente complete che terminano con il punto. Il manuale regionale (par. 65.1, lett. *d*) condivide il ricorso al termine "soppressione" per singole parole, mentre ricorre alla parola "abrogazione" in presenza di disposizioni. Ne consegue che enunciati autonomi nel significato, ma privi della dignità di comma, lettera o numero, dovranno, per le circolari statali, essere soppressi, mentre, per il manuale regionale, essere abrogati. Non è del tutto chiara la posizione della guida unionale, che si propone di abrogare disposizioni (orient. 21) e di sopprimere paragrafi (esempio contenuto nell'orient. 18.13.5)¹⁰⁹.

Una forma peculiare di modifica può essere rinvenuta nell'operazione di "consolidamento", prevista dal manuale regionale (par. 71) per ovviare all'eccessiva stratificazione di modificazioni, e che si sostanzia nell'indicazione di non continuare ad aggiungere nuove modifiche a un atto, ma di «riformulare l'intero testo, inglobando ed eliminando tutte le precedenti variazioni».

La guida unionale tace sul punto, ma alcuni accordi interistituzionali individuano strumenti analoghi, volti a perseguire l'obiettivo di conoscibilità, semplificazione e manutenzione del diritto¹¹⁰. Lo strumento probabilmente più affine è la "rifusione"¹¹¹ con la quale si procede all'approvazione di un nuovo atto che integra in un unico testo le disposizioni dell'atto iniziale, le modificazioni successive subite dal medesimo e nuove modificazioni sostanziali. Tale integrazione in un unico atto presuppone l'abrogazione dell'atto o degli atti precedenti. In secondo luogo, vi è la "codificazione"¹¹², che è volta a riunire in

¹⁰⁹ I paragrafi equivalgono ai commi degli ordinamenti statali e regionali.

¹¹⁰ Sul percorso che ha portato a una presa di consapevolezza della necessità di manutenzione del diritto unionale si veda A. VEDASCHI, *Gli strumenti di regolazione della tecnica legislativa nell'Unione Europea: dai paradossi sulla loro giustiziabilità alla ricerca di una "terza via"*, in L. PEGORARO, A. J. PORRAS NADALES (a cura di), *Qualità normativa e tecnica legislativa. Europa, Stati, enti territoriali*, Bonomo, Bologna, 2003, in part. nota 3.

¹¹¹ Accordo interistituzionale del 28 novembre 2001, *Ricorso più strutturato alla tecnica della rifusione degli atti normativi*, in GUUE C 77/2002.

¹¹² Accordo interistituzionale del 20 dicembre 1994, *Metodo di lavoro accelerato ai fini della codificazione ufficiale dei testi legislativi*, in GUUE C 102/1996.

un nuovo atto normativo, tutte le disposizioni di un atto (o di più atti) e tutte le modifiche successive dello stesso, abrogando nel contempo le disposizioni obsolete e parzialmente coincidenti, armonizzando termini e definizioni e correggendo errori, ma senza operare cambiamenti sostanziali. Infine, vi è il “consolidamento” che costituisce un processo meccanico affidato all’Ufficio interistituzionale delle pubblicazioni dell’Unione europea (e fruibile su Eur-Lex) mediante il quale le disposizioni dell’atto e tutte le modifiche successive sono riunite a scopo meramente informativo e senza che il testo venga alterato in alcun modo¹¹³.

Le circolari statali non trattano la questione, ma si limitano a fornire indicazioni sulle modalità di modifica dei testi unici misti di cui all’art. 7 della l. n. 50/1999 (par. 3, lett. *m*)), di citazione dei testi unici (par. 12 lett. *m*) e *n*) e a chiedere che non si ricorra alla novella per le norme transitorie, con particolare riguardo ai testi unici (par. 3, lett. *b*)). Tramontata la stagione delle grandi codificazioni e quelle brevi e discutibili dei testi unici misti e del “taglia-leggi” lo strumento con il quale il legislatore statale affronta il problema del consolidamento e coordinamento delle norme esistenti in una determinata materia, e anche del riassetto sostanziale della stessa, è rappresentato essenzialmente dai codici di settore che trovano espresso fondamento nelle novelle introdotte all’art. 20 della legge n. 59/1997 dalle leggi n. 229/2003 e n. 246/2005. Accanto a questo strumento l’articolo 17-*bis* della legge n. 400/1988 prevede l’adozione da parte del Governo di testi unici meramente compilativi che raccolgano le disposizioni aventi forza di legge regolanti materie e settori omogenei¹¹⁴.

5. La revisione delle circolari statali

L’auspicio espresso nell’introduzione era quello di maturare una riflessione critica tale da supportare un processo di revisione delle circolari statali, dopo

¹¹³ Su questi strumenti e sulle prassi adottate in via fattuale dall’Unione europea si veda P. MORI, *La codificazione del diritto dell’Unione europea e i suoi strumenti*, in *Dir. un. eur.*, n. 1/2019.

¹¹⁴ Sul tema della codificazione, tra i contributi più recenti si veda N. LUPO, B.G. MATTARELLA, *La codificazione e il “taglia-leggi” a livello statale*, in A. NATALINI, G. TIBERI, *La tela di Penelope: primo rapporto Astrid sulla semplificazione legislativa e burocratica*, Il Mulino, Bologna, 2010, 391 e ss.; A. MORRONE, *Codificazione e riordino della legislazione*, in *Quad. cost.*, n. 2/2014; L. CARBONE, *Quali rimedi per l’inflazione legislativa. Abrogazioni e codificazioni in Italia*, disponibile all’indirizzo: <https://www.giustizia-amministrativa.it/>, 1° febbraio 2022, già in *Giorn. dir. amm.*, n. 4/2018; A. MALASCHINI, M. PANDOLFELLI, *Crisi della legislazione: riorganizzazione parziale del procedimento legislativo o codificazione ordinaria ex post?*, in *Forum quad. cost.*, n. 3/2021, 181. Una forma di consolidamento assimilabile a quella dell’Unione europea è contenuta in una proposta di legge (AC 2731 della XVIII leg.), che prevede la pubblicazione di una nota illustrativa da parte di un comitato di esperti, nell’ambito delle iniziative all’interno del portale Normattiva, per agevolare la comprensione del contenuto delle leggi. Vi fa riferimento V. DI PORTO, *La circolare nella giurisprudenza*, cit., par. 12.4.

vent'anni di vigenza, adeguandole ai mutamenti intervenuti nel quadro ordinamentale, alle indicazioni giurisprudenziali, alla prassi formatasi in materia, nonché alle suggestioni derivanti dagli altri testi di tecnica legislativa.

Questa revisione dovrebbe, a nostro avviso, tenere presenti i seguenti aspetti:

- aggiornamento, sotto il profilo sia formale che sostanziale (stile e linguaggio utilizzato; superamento della distinzione tra regole e raccomandazioni; specificazione dei contenuti dei rinvii; disciplina più puntuale della reviviscenza e dei forestierismi; eliminazione del richiamo alle successive modificazioni);
- innovazioni, per tenere conto di quelle che sono, anche secondo la più aggiornata letteratura, le prospettive di evoluzione del *drafting* (inserimento di finalità e principi; previsioni in materia di linguaggio di genere e non discriminatorio; disciplina del decreto-legge; modalità di citazione degli allegati e degli annessi; inserimento in calce alle circolari di allegati contenenti esemplificazioni);
- prospettiva multilivello: adeguamento della citazione delle istituzioni e degli atti dell'Unione europea alle modifiche intervenute in quel contesto ordinamentale.

Sotto il profilo linguistico, si potrebbero aggiornare lo stile e il lessico, “alto”, e al tempo stesso molto conciso e implicito, utilizzato in sede di prima redazione¹¹⁵, a vantaggio di un linguaggio più chiaro e comprensibile, ma ugualmente preciso e rigoroso¹¹⁶, e di una struttura più semplice che riduca al minimo il numero di subordinate, le formule impersonali (come “è opportuno”, “è evitato”), la forma passiva dei verbi.

La limitatezza e la specializzazione dei destinatari potrebbero indurre a considerare superflua questa revisione “formale”, ma l'assunto può essere smentito per almeno tre ragioni. La prima è la rilevanza esterna che le circolari hanno assunto, essendo sempre più spesso richiamate e prese in considerazione dalla giurisprudenza e dalla dottrina. La seconda è l'ampliamento dei soggetti che di fatto sono incaricati di redigere gli atti legislativi (o i relativi emendamenti) e che, a volte, non sono dotati di specifiche competenze in materia di tecnica legislativa. La terza è il fatto che, successivamente alla redazione delle Regole e raccomandazioni, si è progressivamente affermata una maggiore consapevolezza circa l'importanza di un linguaggio piano, semplice nella formulazione dei testi del diritto (dalla legge, alla sentenza, agli atti di parte): sarebbe un paradosso che a tale impostazione sfuggissero proprio quei documenti che

¹¹⁵ Posto che, nella revisione, svolta nel 2001, delle Regole e raccomandazioni del 1986 non si è intervenuto su questi aspetti.

¹¹⁶ Anzi valutando l'opportunità di taluni limitati correttivi. È il caso della rubrica del par. 9 *Norme recanti «novelle»* in cui, forse più precisamente, potrebbe parlarsi di “disposizioni”.

si propongono di dettare le regole di scrittura degli atti giuridici per eccellenza, cioè delle leggi dello Stato.

Le considerazioni svolte dovrebbero indurre anche a introdurre, in calce alle circolari, alcuni allegati (sulla falsariga del manuale regionale) contenenti le formule *standard* per le citazioni e le modifiche testuali nonché alcune esemplificazioni e spiegazioni per l'applicazione delle regole al fine di massimizzare la concretezza e, auspicabilmente, l'efficacia delle indicazioni.

La complessità sintattica e linguistica delle attuali regole statali rispetto ad altri testi di tecnica legislativa emerge sottoponendole agli strumenti linguistico-computazionali di valutazione della leggibilità, quali quelli messi a disposizione dal progetto READ – IT¹¹⁷.

Regole statali:






indice di leggibilità	livello di difficoltà	
READ-IT Base	86,1%	
READ-IT Lessicale	33,3%	
READ-IT Sintattico	99,7%	
READ-IT Globale	100,0%	
indice di leggibilità	livello di semplicità	
GULPEASE	46,9	

Regole regionali:

indice di leggibilità	livello di difficoltà	
READ-IT Base	7,9%	
READ-IT Lessicale	72,2%	
READ-IT Sintattico	83,5%	
READ-IT Globale	100,0%	
indice di leggibilità	livello di semplicità	
GULPEASE	50,4	

¹¹⁷ READ-IT è un progetto dell'*Italian Natural Language Processing Lab* del CNR, F. DELL'ORLETTA, S. MONTEMAGNI, G. VENTURI, "READ-IT: assessing readability of Italian text with a view to text simplification", in *SLPAT '11 – SLPAT '11 Proceedings of the Second Workshop on Speech and Language Processing for Assistive Technologies* (Edimburgo, UK, 30 luglio 2011), Proceedings, Association for Computational Linguistics Stroudsburg, PA, USA, 2011, 73 e ss. Di recente READ-IT è stato utilizzato anche dall'Osservatorio sulla legislazione, nel *dossier* della Camera dei deputati - XVIII legislatura *Appunti del Comitato per la legislazione. Le parole delle leggi*, n. 4, 4 marzo 2020.

Regole unionali:

indice di leggibilità	livello di difficoltà	
READ-IT Base	70,5%	
READ-IT Lessicale	83,4%	
READ-IT Sintattico	97,9%	
READ-IT Globale	100,0%	
indice di leggibilità	livello di semplicità	
GULPEASE	49,0	

Dalla lettura delle tabelle, risulta chiaramente che il testo delle circolari statali è quello connotato da una maggiore complessità, sia in termini di indice GULPEASE¹¹⁸ che di READ-IT base¹¹⁹.

Ad analoga conclusione si giunge applicando uno degli indici più evoluti, il READ-IT sintattico¹²⁰: sebbene siano poche le congiunzioni subordinanti¹²¹, il testo è caratterizzato da un alto numero di proposizioni per periodo, di parole per proposizione e da un'elevata profondità dell'albero sintattico¹²².

Non deve al contrario stupire il punteggio ottenuto nel READ-IT lessicale¹²³ – dall'applicazione del quale risulta che il numero medio di periodi e di parole del manuale regionale e della guida unionale è pari a oltre il doppio rispetto alle circolari statali – in quanto appare ragionevole sostenere che una maggiore quantità ed estensione di argomenti trattati si traduca in una maggiore complessità lessicale.

Sul piano sostanziale, un opportuno aggiornamento potrebbe portare alla soppressione della distinzione tra regole e raccomandazioni, che non ha ormai nella prassi alcuna significativa rilevanza e che potrebbe essere agevolmente

¹¹⁸ L'indice GULPEASE, prodotto dal Gruppo Universitario Linguistico Pedagogico (GULP) dell'Università degli studi di Roma "La Sapienza" nel 1988, è un indice di leggibilità di un testo di lingua italiana, che ha quali variabili linguistiche la lunghezza della parola e la lunghezza della frase rispetto al numero delle lettere. Si tratta di uno strumento di prima generazione che fa affidamento unicamente su caratteristiche generali e formali del testo. I sistemi più evoluti, quale READ-IT tengono sì conto di questo parametro, ma si affidano anche a quelli che emergono dall'analisi sintattica del testo.

¹¹⁹ Questo indice di READ-IT si fonda sulla lunghezza della frase, calcolata come numero medio di parole per frase, e la lunghezza delle parole, calcolata come numero medio di caratteri per parole.

¹²⁰ L'indice di READ-IT che guarda alle informazioni di tipo grammaticale, costituite dalla combinazione di tratti morfo-sintattici e sintattici.

¹²¹ Per i criteri statali solo il 25,8% delle congiunzioni sono subordinanti, per quelli regionali il 32,5% e per quelli unionali il 30,3%. Sostanzialmente analogo è il rapporto tra proposizioni principali e subordinate.

¹²² Che, in presenza di più di una proposizione subordinata all'interno dello stesso periodo, guarda il rapporto tra esse.

¹²³ Indice di READ-IT basato sulle caratteristiche lessicali del testo, ovvero dalla composizione del vocabolario e dalla densità lessicale.

superata in nome di una maggiore omogeneità e coerenza del testo e di una più agevole applicazione delle indicazioni in esso contenute.

Del resto, i criteri di *drafting* dovrebbero, da un lato, poter sfuggire alla discrezionalità politica, per essere percepiti quali strumenti eminentemente tecnici, dall'altro poter essere applicati dal redattore a seguito di una valutazione effettuata secondo prudente esperienza, in relazione al caso concreto, prescindendo dalla loro catalogazione in regole o raccomandazioni. Se, per le ragioni dette in precedenza, sembra difficile attribuire alle circolari valore normativo, è possibile però «fare cose con le parole»¹²⁴: conferire a tutte le indicazioni in esse contenute la dignità di regole, sia pure in alcuni casi tendenziali e rimesse al prudente apprezzamento del redattore, dovrebbe per lo meno sgombrare il campo da ogni possibile inattuazione basata sul loro diverso *nomen*.

Un'innovazione significativa, che costituirebbe allo stesso tempo anche un tentativo di ravvicinamento al manuale regionale e alla guida unionale, potrebbe essere rappresentata dall'introduzione di una prima parte dedicata esplicitamente ai principi cui la redazione degli atti legislativi dovrebbe ispirarsi. Alcuni di questi, peraltro, sono già desumibili dalle circolari statali che li evocano in riferimento agli aspetti generali dell'atto legislativo: è il caso dei principi di omogeneità¹²⁵, precisione e semplicità¹²⁶; altri principi, quali la chiarezza e la brevità (o semplicità), potrebbero essere mutuati dal manuale regionale.

Alla previsione di principi si potrebbe affiancare, innovando rispetto agli altri due testi di tecnica legislativa, l'indicazione di specifiche finalità che il redattore dovrebbe tenere presenti nella redazione per far sì che l'atto possa dispiegare i propri effetti nella maniera più piena. La distinzione tra finalità e principi consentirebbe di porre l'accento sull'orientamento al risultato, connotato alle prime, oltre che sui profili più spiccatamente redazionali.

Nell'individuazione delle finalità, potrebbero essere utilmente recepite le elaborazioni dottrinarie più avanzate in tema di tecnica legislativa¹²⁷ e le indicazioni già presenti nelle circolari dei Presidenti di Camera e Senato del 10 gennaio 1997 sull'istruttoria legislativa nelle Commissioni¹²⁸ anche al fine di

¹²⁴ La citazione riprende il titolo della celebre raccolta di lezioni di J.L. AUSTIN, *Come fare cose con le parole*, trad. it. C. VILLATA, Marietti Editore, Bologna, 2019 (ed. orig. *How to Do Things with Words*, Oxford University Press, Oxford, 1962).

¹²⁵ Par. 2, lettera a).

¹²⁶ Par. 2, lettera b).

¹²⁷ Su cui si veda *supra* il paragrafo 4.1 del presente contributo.

¹²⁸ Le circolari sono state adottate dai Presidenti di Camera e Senato il 10 gennaio 1997 e dalla sola Camera dei deputati trasfusa nel proprio Regolamento interno (art. 79) con le riforme regolamentari del 24 settembre 1997. Sul tema si veda P. ZUDDAS, *Il Parlamento*, in P. COSTANZO (a cura di), *Codice di drafting*, Libro 2, 2008 e R. DICKMANN, *L'istruttoria legislativa nelle Commissioni. Profili*

rivitalizzarne e favorirne un maggiore rispetto¹²⁹. Tali circolari presentano infatti numerosi punti di contatto con le Regole e raccomandazioni e le completano. In particolare, il paragrafo 3 prevede che l'istruttoria in Commissione si svolga secondo metodi che consentano alle Commissioni di elaborare testi legislativi chiari ed efficaci e comprendano, tra gli altri profili, la definizione degli obiettivi dell'intervento legislativo e la valutazione di congruità dei mezzi per conseguirli con gli eventuali problemi applicativi (efficacia) nonché l'analisi dei costi e dei benefici, con particolare verifica dei costi per i cittadini, la pubblica amministrazione e le imprese (efficienza)¹³⁰. Il richiamo alle finalità dell'“efficacia” e dell'“efficienza”¹³¹ anche all'interno delle Regole e raccomandazioni contribuirebbe a inserire le circolari di *drafting* nella più ampia strategia per la qualità della legislazione, che prevede il ricorso congiunto, all'interno del ciclo regolatorio, sia alle tecniche redazionali che agli strumenti di *better regulation*, per una corretta individuazione degli obiettivi perseguiti, dei benefici attesi e dei costi previsti.

Un aggiornamento “dovuto” riguarda la regola di cui al par. 12, lett. r), che disciplina le modalità di citazione degli atti dell'Unione europea, per tenere conto sia della diversa denominazione assunta nel corso del tempo dalle istituzioni europee – dalla Comunità economica europea (CEE) alla Comunità europea (CE) e all'Unione europea (UE) – sia delle modifiche apportate da tali istituzioni ai criteri di citazione dei propri atti (la citazione dell'anno prima con due e poi con quattro cifre, la collocazione dell'anno prima o dopo il numero, etc.).

Un'altra regola che dovrebbe formare oggetto di una più puntuale previsione è quella relativa alla reviviscenza¹³² per avvicinarla alla disciplina contenuta nel manuale regionale e tenere conto delle pronunce della Corte costituzionale intervenute sul tema, legando così i criteri di *drafting* al diritto vivente in cui questi operano. Il riferimento è in particolare alla sentenza 24 gennaio 2012, n. 13, che, al par. 5.3 del *Considerato in diritto*, dopo aver premesso che la reviviscenza «non opera in via generale e automatica e può essere ammessa soltanto in ipotesi tipiche e molto limitate», ne individua due: l'annullamento

formali e garanzie sostanziali per un giusto procedimento legislativo, in *Rassegna parlamentare*, n. 1/2000, 207 e ss.

¹²⁹ Sulla valorizzazione dell'istruttoria legislativa come obiettivo che si ripropone con una certa frequenza in Parlamento, ma che è associato ad un bilancio in larga misura fallimentare, si veda N. LUPO, *Intervento*, in E. ROSSI (a cura di), *Studi pisani sul Parlamento*, IV, Pisa University Press, Pisa, 2010, 63.

¹³⁰ La Camera dei deputati ha recepito i contenuti della circolare in oggetto nel proprio Regolamento a seguito delle riforme regolamentari intervenute il 1° gennaio 1998 (v. artt. 16-*bis*, 79 e 96-*bis*).

¹³¹ E, volendo, dell'*effectiveness*, nell'accezione che se ne è data *supra*, nota 65.

¹³² Le circolari statali attualmente prevedono che se «si intende far rivivere una disposizione abrogata o modificata occorre specificare espressamente tale intento» (par. 15, lett. d)).

di norma espressamente abrogatrice da parte dello stesso giudice costituzionale¹³³ e l'abrogazione di una disposizione meramente abrogatrice.

Un'integrazione dei criteri di *drafting* potrebbe, inoltre, essere operata recependo alcune indicazioni contenute nella l. n. 400/1988¹³⁴: tale legge è attualmente richiamata dalle vigenti circolari statali solo per prescrivere che le disposizioni attributive di un potere regolamentare al Governo sono tenute a specificare di che tipo di regolamento si tratti (par. 2, lett. e).

L'integrazione proposta riguarderebbe, innanzitutto, la disposizione che rende obbligatorio prevedere, nelle leggi di delega di durata superiore ai due anni, il parere delle Camere sugli schemi di decreti legislativi¹³⁵.

L'intervento più consistente dovrebbe però essere riservato alla decretazione d'urgenza, cui sarebbe opportuno dedicare un apposito paragrafo, inserendo le indicazioni dell'art. 15 della l. n. 400/1988, in materia di corrispondenza tra il contenuto e il titolo del decreto (c. 3), di obbligatorietà della clausola di presentazione al Parlamento per la conversione in legge (c. 4), di divieto di inserire nel testo deleghe legislative di cui all'articolo 76 della Costituzione e di provvedere nelle materie di cui all'articolo 72, quarto comma, della Costituzione (c. 2, lett. a) e b)). In particolare, il requisito dell'omogeneità, previsto dall'art. 15, c. 3, della l. n. 400/1988, potrebbe essere recepito anche nelle circolari statali, tenendo presente la giurisprudenza costituzionale che, a partire soprattutto dal 2012¹³⁶ e con particolare riguardo ai decreti c.d. «milleproroghe», lo ha dettagliato, precisando che tale requisito ricorre sia dal punto di vista oggettivo e materiale, sia dal punto funzionale e finalistico.

Sempre con riferimento all'attuazione della l. n. 400/1988, sarebbe opportuno tenere conto di quanto previsto dall'articolo 13-*bis* in tema di chiarezza dei testi normativi, in particolare nella parte in cui si prevede che in un testo legislativo «ogni rinvio ad altre norme [...] indichi, in forma integrale o in forma sintetica e di chiara comprensione, il testo ovvero la materia alla quale le disposizioni fanno riferimento». Tale previsione, introdotta nel 2009, è

¹³³ A cui, per analogia, può essere affiancato l'annullamento da parte della Corte costituzionale della modifica testuale.

¹³⁴ Va ricordato che il Presidente della Repubblica Carlo Azeglio Ciampi, nel suo rinvio alle Camere della legge di conversione di un decreto-legge in tema di zootecnica, deplorò: «uno stravolgimento dell'istituto del decreto-legge non conforme al principio consacrato nel ricordato articolo 77 della Costituzione e alle norme dettate in proposito dalla legge n. 400 del 1988 che, pur essendo una legge ordinaria, ha valore ordinamentale in quanto è preposta all'ordinato impiego della decretazione d'urgenza e deve quindi essere, del pari, rigorosamente osservata». E fece presente anche che «[u]n testo aggravato da tante norme disomogenee dà vita, come rilevato nel parere del Comitato per la legislazione della Camera dei deputati formulato il 19 marzo 2002, ad un provvedimento di "difficile conoscibilità del complesso della normativa applicabile"»

¹³⁵ Art. 14, c. 4, della l. n. 400/1988.

¹³⁶ C. cost., 16 febbraio 2012, n. 22. Sul punto qui trattato S.M. CICCONE, *Obbligo di omogeneità del decreto-legge e della legge di conversione?* in *Consulta Online*, 2012.

rimasta in larga parte inattuata, probabilmente perché una sua applicazione letterale comporterebbe un eccessivo appesantimento dei testi legislativi già particolarmente complessi. Per assicurare un'applicazione almeno parziale della norma, sarebbe probabilmente sufficiente riformulare la lettera *a*) del par. 14 delle circolari statali, che attualmente ammette i rinvii muti, uniformando la regola statale alle previsioni del manuale regionale e della guida unionale che richiedono la citazione del titolo (anche in forma breve) dell'atto cui si fa rinvio e solo eventualmente del suo oggetto (o dell'oggetto della partizione cui ci si riferisce) se il titolo non permette d'individuare l'argomento del rinvio.

Un'ulteriore modifica/ravvicinamento, sempre attinente alla materia dei rinvii, potrebbe riguardare la regola di cui al par. 12, lettera *b*), delle circolari statali, che richiede l'inserimento dell'espressione "e successive modificazioni" per richiamare il testo vigente nel caso in cui l'atto abbia subito modifiche nel corso del tempo. Tale indicazione, già ampiamente disattesa nella recente prassi¹³⁷, ha suscitato perplessità anche in ambito dottrinario¹³⁸ relativamente alla sua possibile ambiguità: non è infatti chiaro se con il richiamo alle successive modificazioni si intende disporre un rinvio fisso, riferito esclusivamente all'atto nella versione vigente alla data di entrata in vigore della legge che effettua il rinvio¹³⁹, oppure un rinvio mobile, inclusivo di tutte le modifiche che l'atto a cui si fa rinvio subirà in futuro. L'attuale formulazione potrebbe essere facilmente superata, prevedendo al par. 12, lett. *b*), che il rinvio a un atto che abbia subito successive modificazioni si intende fatto al testo vigente, a meno che non si intenda far riferimento alla versione dello stesso a una data determinata, nel qual caso tale intento deve risultare in maniera chiara e inequivoca per evitare dubbi di legittimità costituzionale. Resterebbe fermo che il riferimento si intende sempre fatto al testo vigente nel caso della Costituzione e dei codici. In questo senso sembra andare anche l'interpretazione data alla formula dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 292 del 19 dicembre 1984¹⁴⁰. Il

¹³⁷ A titolo esemplificativo può essere rilevato che, sulla base della ricerca testuale, le parole "successive modificazioni" non ricorre nelle leggi di iniziativa parlamentare di recente approvazione. Per le leggi di iniziativa governativa, l'espressione ricorre solo laddove le leggi in questione modificano atti in cui tale espressione è già utilizzata.

¹³⁸ N. LUPO, *Tecnica e politica della legislazione nelle circolari sulla redazione degli atti normativi*, cit., 111. Echi di tali perplessità si ritrovano nel manuale regionale: si vedano gli *Esempi e spiegazioni per l'applicazione delle regole. Paragrafo 61 – Riferimenti ad atti modificati*.

¹³⁹ Questa impostazione è smentita dalla regola per cui l'intento di operare dei rinvii fissi «deve risultare in maniera chiara ed inequivoca» (par. 12, lett. *b*) delle circolari statali); in termini analoghi, il par. 60.4 del manuale regionale e l'orient. 16.16 della guida unionale.

¹⁴⁰ In questa decisione, infatti, la Corte costituzionale ha modo di chiarire che «[i]l ricorso a cosiddetto rinvio è senza dubbio tanto consolidato e frequente, da sembrare che costituisca ormai un metodo di **legiferazione**, ma non per questo è incensurabile, quando ne derivi ambiguità. In caso contrario, si legittimerebbe persino la degenerazione della genericità dell'abituale formula

riferimento alle successive modificazioni dovrebbe invece essere mantenuto nel caso di abrogazione esplicita di un atto che ha subito modifiche, come anticipato al par. 4.4. Prescinderne imporrebbe a chi opera l'abrogazione di ricercare in tutto l'ordinamento gli atti modificativi, con il concreto rischio di non riuscire a individuarli tutti e con la conseguente incertezza sulla sorte di quelle disposizioni "sospese" all'interno dell'ordinamento.

In merito alla terminologia, una riflessione approfondita dovrebbe essere svolta sulla possibilità di introdurre nelle circolari statali un'espressa previsione in merito al divieto di linguaggio discriminatorio di genere. Nonostante il legislatore sia ripetutamente intervenuto per garantire la parità di trattamento tra uomo e donna da un punto di vista sostanziale¹⁴¹, raramente ha tenuto conto del linguaggio di genere nella formulazione dei suoi atti¹⁴², sebbene il codice delle pari opportunità¹⁴³, all'art. 1, c. 4, prescriva che «[l]'obiettivo della parità di trattamento e di opportunità tra donne e uomini deve essere tenuto presente nella formulazione e attuazione, a tutti i livelli e ad opera di tutti gli attori, di leggi, regolamenti, attivi amministrativi, politiche e attività».

Come è noto, all'impostazione formalistica – secondo cui nella lingua italiana «il genere maschile comprende il femminile»¹⁴⁴ – si è andata progressivamente sostituendo una diversa impostazione che considera tali questioni non di mera forma, posto che la scelta di un termine piuttosto che di un altro «comporta una modificazione nel pensiero e nell'atteggiamento di chi lo pronuncia e quindi di chi lo ascolta»¹⁴⁵, con la conseguenza che la storica sottorappresentanza delle donne¹⁴⁶ passa anche dalla formulazione formale della legge.

in evasività, come potrebbe dirsi accadere proprio nella legge n. 703 del 1952 (art. 7), ove il rinvio risulta fatto addirittura "ad analoghe eventuali successive modificazioni".

¹⁴¹ A titolo meramente esemplificativo si possono richiamare, oltre alla risalente l. n. 653/1934, per la tutela del lavoro delle donne e dei fanciulli, la l. n. 7/1963, in tema di divieto di licenziamento delle lavoratrici per causa di matrimonio e tutela delle lavoratrici madri, la l. n. 903/1977, concernente la parità di trattamento in ambito lavorativo, la l. n. 125/1991, concernente azioni positive per la parità di trattamento in ambito lavorativo, il d. lgs. n. 151/2001, in materia di tutela della maternità e paternità, il d. lgs. n. 198/2006, altresì noto come «codice delle pari opportunità», la l. n. 120/2011, in tema di parità di accesso agli organi di amministrazione e di controllo delle società quotate in mercati regolamentati, la l. n. 215/2012, in tema di riequilibrio della rappresentanza di genere nei consigli degli enti locali e regionali.

¹⁴² Per citare solo alcuni degli atti normativi appena richiamati *supra*, nel d. lgs. n. 151/2001, si fa riferimento esclusivamente ai «datori di lavoro», nel d. lgs. n. 198/2006, ricorre molto spesso il termine «lavoratori» e «datori di lavoro», nella l. n. 120/2011 si parla solo di «amministratori». Si veda sul punto: B. MALAISI, *Il linguaggio di genere in ambito giuspubblicistico*, in *Federalismi.it*, 4 maggio 2011, 7.

¹⁴³ D. lgs. n. 198/2006.

¹⁴⁴ R. PAGANO, *Introduzione alla legistica*, cit., 114.

¹⁴⁵ A. SABATINI, *Raccomandazioni per un uso non sessista della lingua italiana*, in ID. (a cura di), *Il sessismo nella lingua italiana*, Istituto Poligrafico Zecca dello Stato, Roma, 1987, 97.

¹⁴⁶ In questi termini C. cost., 14 gennaio 2010, n. 14, par. 3.1 *Considerato in diritto*.

Le circolari statali tacciono sul punto e altrettanto fa la guida unionale, nonostante la particolare attenzione che quest'ultima pone ai soggetti destinatari dell'atto. Il manuale regionale, invece, affronta esplicitamente la questione, peraltro estendendone la portata, in quanto invita a «evitare le espressioni discriminatorie» e a «preferire le espressioni che consentono di evitare l'uso del maschile come neutro universale» (par. 14)¹⁴⁷.

Considerate le caratteristiche del linguaggio legislativo, che dovrebbe ispirarsi a principi di generalità e astrattezza, ci si è chiesti come questa sensibilità possa declinarsi tenendo conto della peculiare natura dell'atto¹⁴⁸. Le strade percorribili, secondo i linguisti, sono il ricorso alla forma sdoppiata estesa («il candidato o la candidata»), che tuttavia potrebbe appesantire eccessivamente il testo e l'utilizzo di formule neutre (i «diritti della persona» anziché i «diritti dell'uomo», «la direzione» anziché «il direttore» o «la direttrice»). Un'altra soluzione è esemplificata nell'articolo 82 dello Statuto della regione Toscana, che si chiude con la seguente indicazione: «[L]'uso, nel presente Statuto, del genere maschile per indicare i soggetti titolari di diritti, incarichi pubblici e stati giuridici è da intendersi riferito ad entrambi i generi e risponde pertanto solo ad esigenze di semplicità del testo». Questa soluzione, pur formalmente rispettosa del linguaggio di genere, non ha, tuttavia, la capacità di porre in essere quella «modificazione del pensiero» richiesta ai fini di una piena parificazione tra donne e uomini, in quanto le disposizioni dello Statuto saranno estese al genere femminile solo per tramite dell'interpretazione.

Non essendo ipotizzabile fornire in astratto un'unica indicazione, sembrerebbe opportuno richiamare nelle circolari statali le varie opzioni lasciando al redattore la scelta della soluzione che meglio si adatta al caso concreto.

Un ulteriore aspetto suscettibile di aggiornamento è quello dei forestierismi¹⁴⁹, e in particolar modo degli anglismi¹⁵⁰, che sono sempre più presenti nel

¹⁴⁷ Rispetto a questa formulazione si segnala una imprecisione, poiché il maschile può essere eventualmente inclusivo, ma non neutro, posto che l'italiano non prevede il genere neutro: G. BERRUTO, *Prima lezione di sociolinguistica*, Laterza, Roma-Bari, 2004, 115 e 125; S. CAVAGNOLI, *Approcci giuridici e linguistici alla lingua di genere*, in M. A. CORTELAZZO (a cura di), *Politicamente e linguisticamente corretto*, Quaderni della Rete per l'eccellenza dell'italiano istituzionale, vol. 2, Cleup, Padova, 2013.

¹⁴⁸ Importanti suggestioni si rinvengono nelle *Direttive per il rispetto del genere nei testi dell'Amministrazione provinciale* della provincia autonoma di Bolzano, pubblicate nel Bollettino ufficiale della Regione Trentino-Alto Adige 24 gennaio 2012, n. 4, suppl. n. 1. Queste direttive individuano dei veri e propri principi per il rispetto del genere negli atti giuridici (p. 11), quali precisione, leggibilità, comprensibilità e sinteticità. Sotto un profilo linguistico è importante il contributo di S. CAVAGNOLI, *Linguaggio giuridico e lingua di genere: una simbiosi possibile*, Edizioni dell'Orso, Alessandria, 2013.

¹⁴⁹ Un'accurata rassegna è svolta in S. MARCI (a cura di), *L'uso dei termini stranieri nei testi legislativi*, Senato della Repubblica, Servizio per la qualità degli atti normativi, giugno 2018.

¹⁵⁰ T. DE MAURO, *È irresistibile l'ascesa degli anglismi?* in *Dizionario di Internazionale*, 14 luglio 2016. Del tema si è occupata J. VISCONTI, *Interferenze sull'italiano giuridico nei processi di traduzione e di trasposizione dalla lingua inglese*, in *Il linguaggio giuridico nell'Europa delle pluralità. Lingua*

linguaggio legislativo¹⁵¹ soprattutto in conseguenza della pervasività della legislazione dell'Unione europea in ampi settori del nostro ordinamento.

È avvertito da tempo che «per le locuzioni giuridiche «importate» da altre lingue e per quelle «ispirate alle nuove esigenze della vita sociale» sorge «l'esigenza di fornire una traduzione e, soprattutto, una definizione italiana in un enunciato normativo che sia esauriente e non dia adito a dubbie interpretazioni»¹⁵².

Il tema è complesso¹⁵³ e anche in questo caso la soluzione dev'essere ricercata a partire dal caso concreto. In linea generale può risultare opportuno un bilanciamento tra un eccessivo protezionismo e un'indiscriminata apertura nei confronti delle lingue straniere, tenendo in debita considerazione la giurisprudenza formatasi in materia¹⁵⁴ e l'operato del Comitato per la legislazione della Camera dei deputati, che ha più volte censurato l'uso non giustificato di termini stranieri¹⁵⁵.

La regola dettata dalle circolari statali (par. 4, lett. *m*)) sembra in linea di massima condivisibile e ancora attuale, poiché consente l'uso dei termini stranieri quando questi siano già entrati nell'uso della lingua italiana – superando una sorta di vaglio della prassi – e non abbiano sinonimi di uso corrente, anche se potrebbe essere oggetto di una migliore formulazione¹⁵⁶ che consenta anche un ravvicinamento al manuale regionale. Non sembra invece del tutto condivisibile il tenore della raccomandazione *sub* par. 4, secondo la quale è opportuno che i termini stranieri, anche se entrati nell'uso della lingua italiana, siano

italiana e percorsi di produzione e circolazione del diritto dell'Unione europea, Senato della Repubblica, Roma, 2017, 71 e ss., la quale individua all'origine degli anglicismi nel nostro ordinamento l'introduzione di termini relativi a istituti di *common law* in ragione del prestigio e dell'ispirazione che recano, l'internazionalizzazione della prassi contrattuale e il formante giuridico legislativo eurounitario.

¹⁵¹ A. GAMBARO, *La prospettiva del privatista*, in B. POZZO, F. BAMBI (a cura di), *L'italiano giuridico che cambia: atti del Convegno*, Accademia della Crusca, Firenze, 2012, 40.

¹⁵² P. BILANCIA, *Sulla tecnica per migliorare gli enunciati legislativi*, in *Rass. parl.*, n. 1/1990, 64.

¹⁵³ Sul tema, se si vuole, L. TAFANI, *Tra slogan e norme: gli anglicismi nella lingua italiana del diritto e della comunicazione istituzionale*, *Terminologie e comunicazione istituzionale, tra multilinguismo e traduzione*, in *Publiforum*, n. 31, 22 marzo 2020, reperibile all'indirizzo web: http://www.publiforum.farum.it/ezine_articles.php?id=482 (consultato il 30 gennaio 2022).

¹⁵⁴ «[I]l primato della lingua italiana non solo è costituzionalmente indefettibile, bensì – lungi dall'essere una formale difesa di un retaggio del passato, inidonea a cogliere i mutamenti della modernità – diventa ancor più decisivo per la perdurante trasmissione del patrimonio storico e dell'identità della Repubblica, oltre che garanzia di salvaguardia e di valorizzazione dell'italiano come bene culturale in sé» ha affermato la Corte costituzionale nella sentenza 24 febbraio 2017, n. 42. Sul tema R. CARTA, *La lingua come elemento identitario e vettore di trasmissione di cultura tra esigenze di internazionalizzazione e autonomia universitaria: nota a margine della sentenza 42 del 2017 della Corte Costituzionale*, in *Forum quad. cost.*, 23 maggio 2018.

¹⁵⁵ S. MARCI, cit.

¹⁵⁶ Ritiene tuttavia che la regola «sia essa stessa suscettibile di una migliore formulazione» M. PIETRANGELO, *Alcune note sugli usi linguistici del legislatore statale nella produzione normativa recente*, in *Liber amicorum per Pasquale Costanzo*, 23 marzo 2020, 9.

corredati da una definizione. Tale previsione appare infatti contraddittoria perché se il termine richiedesse di essere definito per essere compreso non avrebbe probabilmente raggiunto quel grado di ingresso nell'uso della lingua italiana richiesto come requisito dalla citata lett. *m*) del par. 4 e dalla stessa raccomandazione. Sarebbe perciò più opportuno limitare il ricorso alle definizioni solo ai casi in cui il significato del termine non sia chiaro e univoco (termine passabile di molteplici traduzioni o termine usato in una ristretta cerchia di soggetti...). Problemi sorgono per quei termini stranieri che trovano omologhi, all'incirca parimenti affermati, nella lingua italiana¹⁵⁷, e per i quali, non sembrando applicabile il principio del *first come first served*, il problema si risolve piuttosto nella scelta tra un forestierismo e un neologismo. In questi casi la preferenza per l'uno o l'altro termine dovrebbe tener conto dei seguenti fattori: la precisione del termine, la sua diffusione tra i destinatari dell'atto e soprattutto la sua presenza in atti che disciplinano la stessa materia, in applicazione del criterio dell'uniformità¹⁵⁸.

Del resto, il tema dei forestierismi va spesso di pari passo con quello dei neologismi, poiché un atteggiamento particolarmente protezionistico nei confronti del proprio lessico giuridico, che escluda *a priori* l'uso di parole provenienti da altre lingue, potrebbe indurre a creare una nuova parola (attraverso un calco della parola straniera o un vero e proprio neologismo) oppure a ricorrere a una circonlocuzione per descrivere il fenomeno che si intende regolare¹⁵⁹.

L'introduzione di una regola che manifestasse la preferenza per un neologismo piuttosto che per un forestierismo verrebbe forse incontro alle istanze di una più incisiva politica linguistica nel paese¹⁶⁰, ma rischierebbe di cristallizzare una volta per tutte una determinata posizione, mentre sembra preferibile lasciare al redattore la scelta del termine più appropriato e opportuno nel caso

¹⁵⁷ Ed è allora chiaro l'imbarazzo del legislatore all'atto di dare un titolo alla l. n. 16/2008, che prescrive l'introduzione nello svolgimento della prova scritta per l'accesso alla professione di giornalista dell'uso dell'elaboratore elettronico, subito specificando tra parentesi, onde forse evitare possibili fraintendimenti, che si tratta del *personal computer*.

¹⁵⁸ Par. 4, lett. *a*), delle circolari statali; par. 18 del manuale regionale; orient. 6.2. della guida unionale.

¹⁵⁹ Per arrivare a quei fenomeni, per fortuna limitati, che mischiano parole e simboli, tipicamente la "a commerciale" o "chiocciola". È il caso della l. r. Campania n. 22/2016, il cui titolo è «Legge annuale di semplificazione 2016 – Manifattur@ (*sic!*) Campania: Industria 4.0».

¹⁶⁰ Oltre la già richiamata sentenza della C. cost., 24 febbraio 2017, n. 42, è possibile citare la complessa vicenda da cui essa è originata (TAR Lombardia, sez. III, 23 maggio 2013, n. 1348, impugnata davanti al Consiglio di Stato che ha sollevato questione di legittimità costituzionale) e con cui è proseguita ad esito del giudizio davanti alla Consulta (restituiti gli atti al Consiglio di Stato, questo ha pronunciato la sentenza 29 gennaio 2018, n. 617) e, infine, in sede di giudizio di ottemperanza (Cons. Stato, sez. VI, 26 settembre 2019, n. 7694), sostanzialmente attenuando quanto affermato dalla Corte costituzionale e dal Consiglio di Stato. D'altra parte, sono noti i dibattiti sull'introduzione della lingua italiana in Costituzione: sul tema M. FRANCHINI, "Costituzionalizzare" l'italiano: lingua ufficiale o lingua culturale, in *Rivista AIC*, n. 3/2012.

concreto, in relazione sia all'ambito di applicazione della disciplina che ai suoi destinatari.

Un ulteriore aggiornamento potrebbe riguardare la denominazione degli allegati distinguendo tra allegati in senso stretto, che pur distinti dall'articolato non sono da essi autonomi, e annessi, che hanno carattere autonomo rispetto all'atto che li contempla, così da evitare espressioni che ingenerano confusione come «annesso allegato» e «allegato annesso»¹⁶¹. Nelle regole manca anche una disciplina relativa alla numerazione degli allegati, che sono alternativamente numerati con lettere, numeri ordinali e numeri cardinali¹⁶². Anche a questo proposito sarebbe opportuno fornire indicazioni univoche, sulla falsariga di quelle fornite dal manuale regionale, che è l'unico a disciplinare la casistica (par. 51, che stabilisce che gli allegati sono contraddistinti con una lettera maiuscola).

Accanto a questi interventi potrebbe valutarsi l'opportunità di introdurre anche alcune nuove indicazioni riguardanti la formulazione di specifiche tipologie di disposizioni, quali quelle sanzionatorie¹⁶³, tributarie¹⁶⁴ e recanti la copertura finanziaria¹⁶⁵. Risulterebbe del pari utile richiamare l'attenzione sulla opportunità di inserire, nelle disposizioni che rimandano ad atti non legislativi di attuazione, l'indicazione di termini certi per l'adozione di questi ultimi¹⁶⁶.

¹⁶¹ Seguendo così la proposta di R. PAGANO, *Introduzione alla legistica*, cit., 78. Nella legislazione italiana si registra molta confusione: si prenda la l. n. 154/2016, che, all'art. 39, c. 1, lett. c), parla dell'«allegato I annesso alla presente legge», che effettivamente è intitolato «Allegato I», ma che nell'articolo che vi rinvia è qualificato come «annesso». Più di rado, si parla di «annesso allegato», come nella l. n. 466/1981.

¹⁶² A titolo esemplificativo: sono individuati con numeri romani gli allegati al d. lgs. n. 50/2016, con cifre arabe gli allegati alla l. n. 195/2016, e con lettere gli allegati alla l. n. 170/2016.

¹⁶³ Sulle questioni legate alla redazione delle sanzioni già G. LATTANZI, *La circolare della presidenza del consiglio sulla scelta delle sanzioni*, in *Foro it.*, 1985, V; più in generale F. BAILO, *La scrittura delle sanzioni (una prospettiva costituzionalistica)*, Giuffrè, Milano, 2012.

¹⁶⁴ Ad esempio, valutando l'opportunità di completare i richiami alla l. n. 212/2000 contenuti nelle circolari statali. È il caso dell'art. 2, c. 1 («Le leggi e gli atti aventi forza di legge che non hanno un oggetto tributario non possono contenere disposizioni di carattere tributario, fatte salve quelle strettamente inerenti all'oggetto della legge medesima») e c. 4 («Le disposizioni modificative di leggi tributarie debbono essere introdotte riportando il testo conseguentemente modificato»).

¹⁶⁵ Su cui i criteri statali tacciono, se si eccettua la raccomandazione *sub* par. 2 per cui le disposizioni concernenti la copertura finanziaria sono preferibilmente accorpate in un unico articolo.

¹⁶⁶ Il rischio insito nell'adozione di atti non auto applicativi è la mancata adozione degli atti derivati. Il tema è noto nel nostro ordinamento dove, anche sulla base dei rilievi contenuti nel Documento conclusivo della Commissione parlamentare per la semplificazione (31 marzo 2014), è stato adottato il d.lgs. n. 10/2016, finalizzato a individuare le previsioni che rimandano a disposizioni non legislative di attuazione e, alternativamente, modificarle in modo da favorirne l'adozione o abrogarle, ove non sussistono più le condizioni per la loro adozione. Sul tema E. ALBANESI, *La semplificazione normativa nella XVII legislatura*, in P. COSTANZO (a cura di), *Codice di drafting*, Libro 2, 2008 e C. DEODATO, cit., par. 3.

L'occasione potrebbe essere, infine, proficua per dare conto dei più aggiornati strumenti in materia di *better regulation* che – concretizzandosi in disposizioni normative – rilevano per il *drafting* formale. Il riferimento è alle clausole (e alle missioni) valutative¹⁶⁷, espressamente previste dall'art. 7 dell'Accordo in materia di semplificazione e miglioramento della qualità della regolamentazione¹⁶⁸, il quale richiede, sotto il profilo redazionale, che siano definite formule *standard* per garantire il monitoraggio dello stato d'attuazione degli atti normativi, indicando altresì gli obiettivi conoscitivi da perseguire (c. 2)¹⁶⁹. Le circolari potrebbero essere la sede idonea per offrire indicazioni in tale direzione.

6. Conclusioni

All'esito del lavoro di comparazione, ci sembra di poter confermare l'importanza e la vitalità del *drafting* formale¹⁷⁰, che deve essere considerato non come uno strumento statico, con regole cristallizzate una volta per tutte, ma come uno strumento dinamico da sottoporre a periodiche rivisitazioni¹⁷¹ – come espressamente previsto a livello regionale e dell'Unione europea – da parte di gruppi di lavoro composti, oltre che da giuristi, *drafter* di professione¹⁷² e

¹⁶⁷ E, se si vuole, alle *sunset clause*. Su queste ultime si veda A. DE CRESCENZO, *Le "sunset rules" come strumenti di better regulation. Un possibile equilibrio tra centralità parlamentare in periodi emergenziali e obiettivo di semplificazione normativa*, in *Dir. pub. eur.*, n. 2/2020. Ad oggi, l'unica esperienza in Italia si registra nell'art. 26 della l.r. Toscana n. 67/2007.

¹⁶⁸ Il quale, al c. 1, definisce le clausole valutative come «uno strumento di valutazione *ex post* delle leggi consistente in uno specifico articolo dell'atto normativo, che conferisce un mandato esplicito al Governo ed alle Giunte regionali ad elaborare ed a comunicare all'organo legislativo le informazioni necessarie sia a conoscere i tempi, le modalità attuative e le eventuali difficoltà emerse in fase di implementazione, sia a valutare le conseguenze dell'atto sui destinatari diretti e la collettività».

¹⁶⁹ Sul tema, più diffusamente, E. ALBANESI, *A mo' di appunti in vista di un auspicabile aggiornamento, vent'anni dopo, delle Circolari di drafting del 2001: alcune regole ad oggi "mancanti"* in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2022.

¹⁷⁰ Riprova di ciò, sono, oltre all'importanza che la redazione degli atti legislativi ha all'interno del circolo ermeneutico e dunque la sua capacità di influire sull'interpretazione, il crescente interesse mostrato su questi aspetti dalla giurisprudenza di legittimità (anche costituzionale) e dall'Avvocatura generale dell'Unione europea.

¹⁷¹ Anche sotto la spinta di sopravvenienze esogene: a titolo esemplificativo può farsi riferimento alle questioni emerse in ragione della situazione pandemica. Si veda A. VENANZONI, *La lingua dell'emergenza: le criticità linguistiche negli atti normativi finalizzati al contrasto al SARS CoV-2*, in *Federalismi.it*, 13 marzo 2020; L. DI MAJO, *La tecnica normativa nel contesto della crisi epidemiologica da Covid-19*, in *Dir. reg.*, n. 2/2020; E. GRIGLIO, *I limiti del drafting normativo nel primo anno dell'emergenza pandemica*, in G. MAZZANTINI, L. TAFANI (a cura di), *L'analisi di impatto e gli altri strumenti per la qualità della regolazione. Annuario Osservatorio AIR 2020*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022, 142 ss.

¹⁷² Lo studio sull'attività e sulle professionalità dei *drafter* si è concentrata sulle burocrazie parlamentari. Sulla loro formazione, si registrano posizioni sostanzialmente concordanti: N. LUPO, *Il ruolo delle burocrazie parlamentari alla luce dei mutamenti dell'assetto istituzionale, nazionale e sovranazionale*, in *Rass. parl.*, n. 1/2012, 51 e ss., ritiene che l'elevata mobilità dei consiglieri parlamentari e dei

accademici, anche da altre professionalità e competenze, in primo luogo linguistiche e di informatica giuridica. Sotto tale aspetto il *drafting* si presenta come un sapere al crocevia tra una pluralità di discipline.

L'analisi condotta nei paragrafi precedenti ha mostrato che non esiste un solo modello di *drafting*. Le soluzioni proposte dai tre testi esaminati non sono, infatti, immediatamente riconducibili a unità: al di là delle scelte stilistiche, la comparazione ha messo in luce alcune differenze derivanti sia dalle caratteristiche peculiari del contesto ordinamentale in cui le regole operano, sia dalle scelte di fondo compiute dai loro estensori. Si va da un modello che adotta un canone prescrittivo a uno che invece intende accompagnare il redattore, descrivendo più che prescrivendo le scelte che esso è chiamato a compiere.

Tuttavia questa constatazione non deve impedire di provare davvero a rispondere a quell'esigenza di ravvicinamento auspicata in questi anni in varie sedi¹⁷³, a partire dal più volte menzionato Accordo in materia di semplificazione e miglioramento della qualità della regolamentazione del 2007.

Ciò consentirebbe, da un lato, di rendere più facilmente comprensibile il messaggio legislativo sia dai diversi livelli di governo che da parte degli operatori chiamati ad attuarlo; dall'altro, permetterebbe di cogliere i migliori frutti di ciascuna esperienza. Peraltro, più le indicazioni di *drafting* saranno condivise e comuni tra i vari titolari della funzione legislativa, più esse potranno rappresentare un modello di riferimento per gli altri soggetti cui il nostro ordinamento attribuisce funzioni di regolazione, più o meno vincolanti¹⁷⁴, e fungere da ispirazione per la redazione degli atti amministrativi e per la comunicazione istituzionale.

segretari di commissione sia atta a evitare che apporti eccessivamente tecnocratici incidano sul processo di decisione democratica. Non dissimilmente, un auspicio in termini di specializzazione, ma anche di «flessibilità operativa» e di «duttilità generalista» (caratteristica ritenuta dall'A. già propria della burocrazia parlamentare) è formulato da L. CIAURRO, *Caratteristiche delle linee di sviluppo del Senato della Repubblica*, in *Il ruolo degli apparati serventi delle assemblee legislative tra tradizione e linee di sviluppo*, Atti del Convegno, Palermo, 20 gennaio 2012. Ancora, P. UNGARI, *Intervento*, in *La burocrazia parlamentare: funzioni, garanzie e limiti*, Camera dei deputati, Roma, 1983, 56 e ss., ritiene che «una burocrazia parlamentare è fatta (non dico tutta, ma nella grande maggioranza, se è fatta bene) di mediani volanti, di gente spostabile da un compito all'altro con rapidità, di gente passata mentalmente attraverso varie esperienze».

¹⁷³ Si veda l'auspicio formulato dalla Rete per l'eccellenza dell'italiano istituzionale (REI) - il cui Comitato di coordinamento è presieduto da Michele Cortelazzo - nel manifesto *Parole chiare per tutti. Manifesto per un italiano istituzionale di qualità*, alla sua quinta tesi, intitolata «Testi istituzionali leggibili». Il manifesto è consultabile alla pagina web https://ec.europa.eu/translation/italian/rei/about/documents/manifesto_italiano_istituzionale_qualita_it.pdf (consultato il 31 gennaio 2022). Così anche M. PIETRANGELO, cit., 10.

¹⁷⁴ Quali ad esempio le Autorità indipendenti, le quale hanno molto presto e bene implementato gli strumenti di *drafting sostanziale* trascurando, al contempo, il *drafting* formale. Sul tema si veda E. GRIGLIO, cit., 271 e ss.

È evidente che tale opera di ravvicinamento impone di superare alcune resistenze da parte delle burocrazie, che si mostrano a volte restie a mettere in discussione indicazioni e prassi ormai consolidate, appartenenti al loro bagaglio professionale, e richiede di assumere un atteggiamento di apertura al confronto e all'innovazione. Tanto più se si vuole che a questo ravvicinamento si accompagni un più generale aggiornamento, che tenga conto dei rilevanti mutamenti registrati dalla produzione legislativa rispetto al modello costituzionale e che abbia anche la capacità di intravedere ulteriori linee di tendenza¹⁷⁵. Cruciale, a tal riguardo, è anche un maggiore investimento nella formazione specifica dei *drafter* attraverso percorsi di apprendimento e affinamento delle competenze.

Se è vero che la buona scrittura delle leggi, oltre che trovare fondamento in esso, costituisce veicolo di attuazione del principio di certezza del diritto e della certezza dei diritti dei cittadini¹⁷⁶, tale principio dovrebbe costituire la stella polare da seguire nell'opera da intraprendere, pur nella consapevolezza che il suo significato è ormai distante da quella immagine positivista che sembra sempre più sbiadire ai nostri occhi¹⁷⁷.

La ricorrenza, che questo numero speciale dell'Osservatorio delle fonti ha voluto onorare, può rappresentare davvero un'occasione da non lasciarsi sfuggire.

¹⁷⁵ E. LONGO, *La legge precaria. Le trasformazioni della funzione legislativa nell'età dell'accelerazione*, Giappichelli, Torino, 2017, in part. 302 e ss. mette in luce le caratteristiche, fisiologiche e patologiche, della legislazione contemporanea, individuandole nella sua «precarizzazione», ossia nel «sacrifica[re] l'ideale di una normazione di buona qualità sull'altare della velocità». Di ciò, sarà inevitabile tenere conto in qualsiasi ipotesi di riscrittura dei criteri.

¹⁷⁶ R. ZACCARIA, *La buona scrittura e la qualità delle leggi*, in R. ZACCARIA (a cura di), cit., 15.

¹⁷⁷ Di ciò mette in guardia E. LONGO, cit., 298 e ss.

LE TECNICHE LEGISLATIVE STATALI, REGIONALI E DELL'UNIONE EUROPEA A CONFRONTO. PER UN AUSPICABILE RAVVICINAMENTO

L. Tafani - F. Ponte

Appendice: Tavola sinottica

CRITERI REGIONALI	CRITERI STATALI	CRITERI UNIONALI	OSSERVAZIONI
<p>PARTE I</p> <p>1. Principi generali per la redazione dei testi normativi</p> <p>1-1. La redazione dei testi normativi risponde a criteri di chiarezza, precisione, uniformità, semplicità, economia.</p> <p>1-2. Un testo è chiaro se ha contenuti certi, una strutturazione nitida e uno sviluppo coerente.</p>		<p>1.1 La redazione degli atti giuridici deve essere:</p> <ul style="list-style-type: none"> > chiara, facilmente comprensibile, priva di equivoci; > semplice, concisa, esente da elementi superflui; > precisa, che non lascia dubbi nella mente del lettore. <p>1.2 Tale regola ispirata al buon senso è espressione di principi generali del diritto quali:</p> <ul style="list-style-type: none"> > l'uguaglianza dei cittadini davanti alla legge, nel senso che la legge deve essere accessibile e comprensibile per tutti; > la certezza del diritto, in quanto l'applicazione della legge deve essere prevedibile. <p>1.2.1 Essa assume particolare importanza per gli atti giuridici dell'Unione, destinati a inserirsi in un sistema non solo complesso ma anche multiculturale e multilingue (cfr. orientamento 5).</p> <p>1.2.2 L'applicazione di tale regola persegue un duplice scopo: da un lato, rendere più comprensibili gli atti; dall'altro, prevenire le controversie derivanti dalla scarsa qualità redazionale dei testi.</p>	<p>Nelle circolari statali non esiste un preambolo o altra partizione dedicata ai principi. Alcuni di essi (omogeneità, non ambiguità semplicità e precisione) si rinvengono al par. 2, lett. a) e b), dedicato agli aspetti generali dell'atto legislativo.</p>
<p>1-3. Un testo è preciso se non si presta ad equivoci. Sia le parole usate, sia le connessioni logiche tra le frasi devono essere il più possibile univoche ed esplicite. La vaghezza e l'ambiguità, infatti, favoriscono incertezze nell'interpretazione del testo.</p>	<p>2. Aspetti generali dell'atto legislativo.</p> <p>b) Ogni precetto normativo contenuto nell'atto è formulato evitando qualsiasi ambiguità semantica e sintattica e rispettando, per quanto possibile, sia il principio della semplicità che quello della precisione.</p>		
<p>1-4. Un testo è uniforme dal punto di vista linguistico se permette di riconoscere senza equivoci quando ci si riferisce ad uno stesso argomento.</p>	<p>4. Terminologia.</p> <p>a) Per evitare equivoci o dubbi interpretativi e per agevolare la ricerca elettronica dei testi, i medesimi concetti ed istituti sono individuati con denominazioni identiche sia nel titolo sia nei vari articoli e negli allegati, senza fare ricorso a sinonimi. I concetti e gli istituti utilizzati in un atto sono gli stessi utilizzati in precedenti atti normativi per le medesime fattispecie, salvo che il fine esplicito della disposizione sia di rinominarli.</p>		
<p>1-5. Un testo è semplice se dà la preferenza a parole conosciute dalla maggior parte dei cittadini e se organizza le frasi in modo lineare.</p>	<p>2. Aspetti generali dell'atto legislativo.</p> <p>b) Ogni precetto normativo contenuto nell'atto è formulato evitando qualsiasi ambiguità semantica e sintattica e rispettando, per quanto possibile, sia il principio della semplicità che quello della precisione.</p>	<p>1.4.1 L'estensore deve mirare a ricondurre la volontà del legislatore a concetti semplici onde poterla poi esprimere in modo semplice, usando per quanto possibile i termini del linguaggio corrente. All'occorrenza privilegerà la chiarezza dell'enunciato rispetto alla bellezza dello stile. Eviterà ad esempio l'uso di sinonimi o di costrutti diversi per esprimere una stessa idea.</p>	
<p>1-6. Un testo è economico se contiene tutto quello che è necessario, e solo quello che è sufficiente, per lo sviluppo del suo contenuto. In particolare, un testo ben costruito è privo di parole ed espressioni superflue, che ribadiscono concetti già espressi da altre parole ed espressioni presenti nel testo.</p>			
<p>1-7. I principi di chiarezza, precisione, uniformità, semplicità ed economia possono, in singoli contesti, entrare in conflitto tra di loro. Si tratta di trovare, di volta in volta, il punto di equilibrio più alto possibile tra questi principi.</p>		<p>1-4. Le esigenze della semplicità e della precisione possono essere confliggenti. Spesso la semplificazione va a scapito della precisione e viceversa. Nella pratica si tratta di trovare un punto di equilibrio in modo da garantire la massima precisione della norma senza tuttavia comprometterne la comprensibilità. Tale punto di equilibrio può variare a seconda dei destinatari della norma (cfr. orientamento 3).</p>	<p>Sostanziale coincidenza.</p>
<p>1-8. Un testo normativo deve essere linguisticamente accessibile al cittadino, nei limiti permessi dalla complessità dei suoi contenuti. Nella redazione si deve tener conto delle conoscenze linguistiche e delle esigenze di comprensione di coloro ai quali i testi si applicano e di coloro che li applicano. In ogni caso vanno escluse formulazioni inutilmente complesse.</p>		<p>3.1 Vi sono differenti categorie di destinatari degli atti giuridici, che vanno dai cittadini comuni agli specialisti in materie determinate. Ciascuna categoria ha diritto a che gli atti siano redatti in un linguaggio ad essa comprensibile.</p> <p>3.2 L'esigenza di tener conto delle diverse categorie di destinatari implica una precisa modulazione della motivazione e dell'articolato degli atti.</p> <p>3.3 Da ciò dipende altresì un agevole recepimento nel diritto interno.</p>	<p>Sostanziale coincidenza.</p>

1.9. Per garantire la fruibilità linguistica di un testo l'estensore deve porre continua attenzione sia alla strutturazione generale, sia alla costruzione delle frasi, sia alla scelta delle parole. È fondamentale la pianificazione del testo, che garantisce una distribuzione razionale, coerente e logicamente connessa dei contenuti. Punteggiatura e organizzazione grafica sono elementi essenziali per rappresentare visivamente la strutturazione del testo e garantirne la leggibilità.			
1-10. I principi qui enunciati non sono espressione di ideali estetici o di modelli formali, ma sono strumenti per garantire la qualità della legislazione e con essa il fondamentale principio della certezza del diritto.			
2. Brevità del periodo 2.1. Formulare periodi brevi e chiari. Usare frasi semplici o frasi complesse con un numero contenuto di proposizioni subordinate. Evitare gli incisi.		4.1 La caratteristica saliente del corretto stile normativo risiede nell'enunciazione concisa delle idee portanti del testo. Gli enunciati esplicativi, teoricamente destinati a rendere più comprensibile il testo al lettore, possono costituire una fonte di problemi di interpretazione. 5.2.2 Devono altresì essere evitate le frasi troppo complesse, contenenti vari complementi, proposizioni subordinate o incisi.	Sostanziale coincidenza.
2.2. Preferibilmente la frase principale precede le proposizioni subordinate.			
3. Stile 3-1. Non perseguire l'eleganza o la sinteticità a scapito della completezza ed univocità.		4.6 Talvolta è più facile redigere frasi complesse che compiere lo sforzo di sintesi necessario per giungere a formulazioni limpide. Un tale sforzo è tuttavia indispensabile affinché i testi siano facilmente comprensibili e traducibili. 5.2.1 Devono essere evitati i costrutti eccessivamente sintetici o ellittici. In genere l'autore vi fa ricorso per abbreviare il testo condensando contenuti che, per la loro complessità, richiederebbero invece di essere resi espliciti.	
3-2. Usare uno stile essenziale. In particolare, evitare aggettivi o avverbi che nulla aggiungono alla imperatività della norma.			
4. Tempi e modi dei verbi 4-1. Assicurare l'uniformità nell'uso dei modi e dei tempi verbali. Di regola usare l'indicativo presente, che nel linguaggio normativo assume valore imperativo. Usare altri modi o tempi solo nei contesti in cui è grammaticalmente impossibile usare l'indicativo presente.	4. Terminologia. b) Nella formulazione dei precetti è adottata la massima uniformità nell'uso dei modi verbali, la regola essendo costituita dall'indicativo presente, escludendo sia il modo congiuntivo sia il tempo futuro.	2.3.2 Nell'articolato degli atti vincolanti i verbi si usano all'indicativo presente sia in italiano che in francese, mentre in inglese si usa di norma l'ausiliare «shall» seguito dal verbo all'infinito. Il futuro deve essere evitato per quanto possibile.	Sostanziale coincidenza per quanto riguarda l'indicativo presente, con diversi livelli di tassatività. Sfumature diverse sull'uso del futuro e del congiuntivo.
5. Verbi modali 5-1. Evitare l'uso dei verbi modali (<i>dovere, potere, volere</i>). In particolare, in considerazione del valore imperativo dell'indicativo presente, non usare il verbo <i>dovere</i> per esplicitare l'obbligatorietà di una norma.	4. Terminologia. c) È evitato l'uso del verbo servile diretto a sottolineare la imperatività della norma («deve»; «ha l'obbligo di»; «è tenuto a»).	2.3.3 Negli atti non vincolanti, non devono usarsi forme verbali imperative né strutture e forme troppo simili a quelle degli atti vincolanti.	Sostanziale coincidenza.
5-2. È possibile usare il verbo <i>potere</i> per indicare una facoltà e non un comportamento doveroso in presenza di determinate circostanze.			
6. Forma passiva dei verbi 6-1. Di regola usare la forma attiva del verbo. 6-2. Se si usa il passivo deve risultare chiaro l'agente, cioè chi compie l'azione.	4. Terminologia. d) È evitata la forma passiva (in particolare il «si» passivante) quando con il suo impiego non risulta chiaro l'agente o il destinatario cui la disposizione si riferisce.		Sostanziale coincidenza.
7. Frasi negative 7-1. Preferire le frasi affermative a quelle negative. Evitare comunque la doppia negazione.	4. Terminologia. e) È evitata la doppia negazione.		Il criterio regionale manifesta una sostanziale preferenza per le frasi affermative rispetto a quelle negative mentre il criterio statale si limita a censurare l'uso della doppia negazione.
8. Connessioni tra frasi 8-1. Esplicitare con congiunzioni o avverbi i nessi logici tra le frasi tutte le volte che è possibile.			
8-2. Esprimere il significato delle congiunzioni in modo chiaro ed univoco.			
8-3. Preferire le proposizioni esplicite alle proposizioni implicite, particolarmente quelle al gerundio.			

<p>9. Congiunzioni congiuntive e disgiuntive 9.1. La congiunzione "e" è riservata alle relazioni congiuntive, cioè quelle in cui la fattispecie si realizza quando tutti gli elementi correlati si avverano.</p>			
<p>9.2. Le congiunzioni "o" e "oppure" esprimono una relazione tra elementi tale per cui la fattispecie si realizza, e quindi si verificano le conseguenze, sia quando si avvera uno solo dei due elementi, sia quando si avverano ambedue (relazione disgiuntiva inclusiva).</p>			
<p>9.3. La congiunzione "o" può esprimere anche una relazione tra elementi tale per cui la fattispecie si realizza, e quindi si verificano le conseguenze, quando si avvera uno solo dei due elementi, ma non ambedue (relazione disgiuntiva esclusiva). Se questa relazione non risulta evidente dal contesto, esplicitarla con formule del tipo "o soltanto A o soltanto B", "A o B ma non entrambi" e simili.</p>	<p>4. Terminologia. f) Se in un atto legislativo si intende porre una formulazione disgiuntiva assoluta («aut... aut») e non relativa («vel») e dal contesto non risulta evidente tale intento, il dubbio è sciolto ripetendo la disgiunzione «o» due volte. È evitato l'impiego dell'espressione «e/o».</p>		<p>I criteri regionali offrono una modalità alternativa di scrittura delle formulazioni disgiuntive assolute.</p>
<p>9.4. In generale, preferire il ricorso all'elencazione, che rende il testo più chiaro e incontrovertibile. In particolare, evitare la formulazione "e/o" facilmente sostituibile dall'elencazione esplicita dei casi nei quali la relazione tra gli elementi si realizza e dei casi nei quali non si realizza.</p>	<p>4. Terminologia. f) Se in un atto legislativo si intende porre una formulazione disgiuntiva assoluta («aut... aut») e non relativa («vel») e dal contesto non risulta evidente tale intento, il dubbio è sciolto ripetendo la disgiunzione «o» due volte. È evitato l'impiego dell'espressione «e/o».</p>		<p>I criteri regionali manifestano un espresso favore per il ricorso all'elencazione.</p>
<p>10. Congiunzioni condizionali 10-1. Nelle proposizioni che esprimono la condizione nel periodo ipotetico preferire la congiunzione "se".</p>			
<p>10-2. La congiunzione "se" senza ulteriori precisazioni si usa nelle norme condizionali quando si intende che la conseguenza deriva dalla fattispecie espressa nella frase introdotta da "se", ma può derivare anche da altre. Le norme condizionali sono riconducibili alla formula "se F allora G", dove F è la protasi, cioè la fattispecie condizionante, e G l'apodosi, cioè la conseguenza giuridica.</p>			
<p>10-3. Se si intende invece che la conseguenza viene prodotta soltanto dalla fattispecie espressa nella frase introdotta da "se" e non da altre fattispecie, è necessario esplicitare la circostanza usando l'espressione "solo se" (o espressioni equivalenti).</p>			
<p>11. Carattere tassativo o esemplificativo, cumulativo o alternativo delle enumerazioni 11-1. Esprimere chiaramente il carattere tassativo o esemplificativo, oppure il carattere cumulativo o alternativo delle enumerazioni.</p>	<p>4. Terminologia. g) Nell'uso di una enumerazione è espresso chiaramente il carattere tassativo o esemplificativo della stessa.</p>		<p>Sostanziale coincidenza.</p>
<p>11-2. Il carattere tassativo di un'enumerazione si esprime attraverso l'uso di avverbi quali "soltanto", "esclusivamente", "unicamente".</p>			
<p>11-3. Il carattere esemplificativo di un'enumerazione si esprime attraverso l'uso di locuzioni quali "in particolare", "tra l'altro".</p>			
<p>11-4. Il carattere cumulativo di un'enumerazione si esprime attraverso strutture come "Perché si applichi la conseguenza G devono avverarsi tutte le seguenti condizioni: a) b) c)"</p>			
<p>11-5. Il carattere alternativo di un'enumerazione si esprime attraverso strutture come la seguente se la relazione disgiuntiva è di tipo inclusivo "Perché si applichi la conseguenza G deve avverarsi almeno una delle seguenti condizioni: a) ..."</p>			
<p>11-6. La relazione disgiuntiva di tipo esclusivo si esprime attraverso strutture come la seguente "Perché si applichi la conseguenza G deve avverarsi una sola delle seguenti condizioni:"</p>			

<p>12. Proposizioni prive di significato normativo</p> <p>12-1. Limitare l'uso di proposizioni prive di diretto significato normativo quali auspici, raccomandazioni, dichiarazioni d'intenti, previsioni ai casi in cui ciò è necessario per chiarire il significato della norma.</p>	<p>Raccomandazioni sub. art. 2 - Aspetti generali dell'atto legislativo [...]</p> <p>a) parte introduttiva, contenente «disposizioni generali»: finalità dell'atto e principi generali espressi in modo da facilitarne l'interpretazione (sono da escludere norme meramente programmatiche o semplici dichiarazioni di intenti non attinenti alle finalità dell'atto); ambito di operatività dell'atto, con una definizione, chiara ma non rigida, del campo di applicazione, sia oggettivo che soggettivo; definizioni;</p>	<p>4.1 La caratteristica saliente del corretto stile normativo risiede nell'enunciazione concisa delle idee portanti del testo. Gli enunciati esplicativi, teoricamente destinati a rendere più comprensibile il testo al lettore, possono costituire una fonte di problemi di interpretazione.</p> <p>Disposizioni non normative contenute in atti vincolanti</p> <p>12.1 Gli atti vincolanti devono stabilire le norme fornendo inoltre le indicazioni (ad esempio, ambito di applicazione, definizioni) necessarie per la loro comprensione e corretta applicazione. Tutto il resto è superfluo: gli auspici, le intenzioni, le dichiarazioni non devono figurare nell'articolato degli atti vincolanti.</p> <p>[...]</p> <p>Tale proposizione esprime manifestamente un auspicio che non obbliga affatto i destinatari. Essa non dovrebbe quindi figurare in un atto vincolante bensì in una comunicazione o raccomandazione parallela all'atto di cui trattasi.</p> <p>Disposizioni che riproducono o parafrasano passi o articoli dei trattati o di altri atti</p> <p>12.2 Si tratta di una prassi inutile e rischiosa. Si consideri ad esempio l'ipotesi di un atto fondato sull'articolo 46 TFUE, debitamente menzionato nei «visti». È inutile redigere un comma che riproduca il testo dell'articolo 45, paragrafo 1, secondo il quale «La libera circolazione dei lavoratori all'interno dell'Unione è assicurata». L'estensore deve indicare il modo in cui intende attuare tale disposizione anziché ripeterla. Una tale ripetizione è inoltre pericolosa in quanto qualsiasi divergenza rispetto al testo originale può dare l'impressione che si persegua un risultato differente e persino determinare una presunzione in tal senso.</p>	<p>Sostanziale coincidenza nel rigettare proposizioni prive di significato normativo.</p>
		<p>Disposizioni che servono esclusivamente a preannunciare il contenuto di altri articoli</p> <p>12.3 Tali disposizioni sono redatte in genere nel modo seguente: «Ai fini dell'istituzione di tale sistema, il Consiglio adotta i provvedimenti di cui agli articoli 3, 4 e 5». Esse devono essere evitate per quanto possibile, poiché gli articoli di cui trattasi contengono già di per sé tutti i particolari relativi alla loro attuazione. Possono inoltre creare confusione riguardo alla base giuridica dei futuri provvedimenti di esecuzione: la base giuridica è costituita dall'articolo cui si fa rinvio o dall'articolo che contiene il rinvio?</p> <p>Disposizioni che ripetono il titolo dell'atto</p> <p>12.4 Le disposizioni, anche qualora non possa essere evitato l'uso dei termini che formano il titolo dell'atto (come ad esempio nell'articolo che definisce l'oggetto e l'ambito di applicazione), devono comunque recare elementi aggiuntivi, ossia un'ulteriore precisazione dei parametri del testo.</p>	
<p>12-2. Inserire le proposizioni prive di diretto significato normativo in appositi articoli o in commi separati da quelli contenenti il precetto.</p>			
<p>13. Scelta ed uso dei termini</p> <p>13-1. Scegliere la parola che esprime un dato concetto nel modo più preciso, chiaro e univoco, usando di preferenza parole dell'italiano comune.</p>			
<p>13-2. Se per un dato concetto non esistono parole dell'italiano comune caratterizzate da precisione, chiarezza e univocità possono essere usati termini giuridici o tecnici, neologismi o forestierismi.</p>			
<p>14. Espressioni non discriminatorie</p> <p>14-1. Evitare le espressioni discriminatorie.</p>			
<p>14-2. Preferire le espressioni che consentono di evitare l'uso del maschile come neutro universale.</p>			
<p>15. Termini giuridici o tecnici</p> <p>15-1. Usare in modo appropriato i termini specialistici attinti dal linguaggio giuridico o da un altro linguaggio tecnico, tenendo conto del significato loro assegnato dalla scienza o tecnica che li concerne.</p>	<p>Raccomandazioni sub. Art. 4 - Terminologia</p> <p>I termini attinti dal linguaggio giuridico o da un linguaggio tecnico sono impiegati in modo appropriato, tenendo conto del significato loro assegnato dalla scienza o tecnica che li concerne.</p>	<p>3.4 Oltre a incidere sui destinatari, gli atti implicano l'intervento delle autorità nazionali a vari livelli e in particolare di funzionari pubblici, scienziati e giudici, circostanza di cui si deve tener conto nell'attività redazionale; i testi possono recare precetti tecnici destinati a funzionari specializzati nella materia disciplinata.</p>	<p>Sostanziale coincidenza, più vago e ampio il criterio unionale, che suggerisce un orientamento al destinatario, non solo per ciò che concerne la terminologia.</p>
<p>15-2. Nell'uso dei termini giuridici, tener conto in primo luogo del significato desumibile dalle definizioni contenute nei codici o in altre leggi; in secondo luogo, e in via subordinata, di quello attribuito dalla giurisprudenza consolidata; in terzo luogo, e in modo ancora subordinato, dalla dottrina prevalente.</p>			
<p>16. Rilevanza del contesto per l'interpretazione di termini che hanno diversi significati</p> <p>16-1. Se un termine del linguaggio giuridico o di un altro linguaggio tecnico ha un significato diverso da quello che ha nel linguaggio comune, fare in modo che dal contesto sia chiaro in quale delle due accezioni il termine è impiegato.</p>	<p>Raccomandazioni sub. Art. 4 - Terminologia</p> <p>Se un termine tecnico-giuridico ha un significato diverso da quello che lo stesso termine ha nel linguaggio corrente, occorre fare in modo che dal contesto sia chiaro in quale delle due accezioni il termine è impiegato.</p>	<p>6.2.2 Si devono impiegare i termini nella loro accezione corrente. Se la stessa parola ha un diverso significato nel linguaggio giuridico e in quello corrente, la frase deve essere strutturata in modo da evitare qualsiasi equivoco.</p>	<p>I criteri statali e unionali fanno riferimento ai soli termini giuridici, mentre quelli regionali si riferiscono anche ad altri linguaggi tecnici.</p>

<p>17. Definizioni</p> <p>17-1. Quando un termine non ha un significato chiaro e univoco, e specialmente quand'è usato in un'accezione diversa da quella del linguaggio comune o del linguaggio tecnico, correggerlo di una definizione.</p> <p>17-2. Non ricorrere a definizioni se il significato del termine usato nel seguito del testo è chiaro e univoco.</p>	<p>Raccomandazioni sub. Art. 4 - Terminologia</p> <p>È opportuno ricorrere a definizioni allorché i termini utilizzati non siano di uso corrente, non abbiano un significato giuridico già definito in quanto utilizzati in altri atti normativi ovvero siano utilizzati con significato diverso sia da quello corrente sia da quello giuridico.</p>	<p>6.2.3 Per una maggiore precisione e al fine di prevenire problemi d'interpretazione, può essere opportuno inserire una definizione del termine impiegato (cfr. in proposito orientamento 14).</p> <p>14.1 Ciascun termine deve essere impiegato nel significato ad esso attribuito dal linguaggio corrente o specialistico. La chiarezza del diritto può tuttavia esigere che l'atto normativo definisca il significato di taluni termini impiegati. Ciò può verificarsi, in particolare, quando il termine abbia più significati ma vada inteso in uno solo di essi, o quando si intenda circoscrivere o ampliare, ai fini dell'atto, il significato comune del termine. È opportuno osservare che la definizione non deve essere contraria all'accezione corrente.</p> <p>Il termine cui sia stato assegnato un determinato significato mediante una definizione deve essere impiegato sempre con lo stesso significato nell'atto normativo.</p>	<p>I criteri unionali contengono, comprensibilmente, una disciplina più dettagliata, considerata la natura multilingue del diritto europeo.</p>
		<p>14.2 La seconda frase dell'orientamento 14 mira a prevenire un errore redazionale assai frequente.</p> <p>14.2.1 Un esempio di redazione da evitare: «d) "esposto", qualsiasi informazione comunicata da chiunque abbia interesse alla sicurezza della nave ... a meno che lo Stato membro ritenga che l'esposto sia manifestazione infondata; l'identità della persona che presenta l'esposto non è resa nota né al comandante, né al proprietario della nave in questione».</p> <p>14.2.2 La parte sottolineata non costituisce una definizione bensì introduce elementi normativi autonomi.</p> <p>14.3 Tutti gli elementi normativi devono trovarsi nelle disposizioni normative. Nell'esempio di cui al punto 14.2.1, l'estensore avrebbe dovuto inserire la frase al posto giusto in uno degli altri articoli («Lo Stato membro, qualora riceva un esposto che a suo parere non sia manifestazione infondata ...») aggiungendo, come secondo comma, la frase «L'identità della persona ...».</p> <p>14.4 La necessità di evitare l'inserimento di elementi normativi autonomi nelle definizioni non risponde solo a considerazioni di rigore sistematico. Tale inserimento determina infatti il rischio che il lettore, non trovando riuniti in una stessa parte del testo tutti gli elementi normativi, ne trascuri taluni in sede d'interpretazione.</p>	
<p>18. Uniformità terminologica</p> <p>18-1. Esprimere lo stesso concetto con il medesimo termine e non impiegare termini identici con accezioni diverse.</p>	<p>4. Terminologia.</p> <p>a) Per evitare equivoci o dubbi interpretativi e per agevolare la ricerca elettronica dei testi, i medesimi concetti ed istituti sono individuati con denominazioni identiche sia nel titolo sia nei vari articoli e negli allegati, senza fare ricorso a sinonimi. I concetti e gli istituti utilizzati in un atto sono gli stessi utilizzati in precedenti atti normativi per le medesime fattispecie, salvo che il fine esplicito della disposizione sia di rinominarli.</p>	<p>6.2 La coerenza terminologica implica che i medesimi concetti siano espressi con i medesimi termini e che termini identici non siano usati per esprimere concetti diversi. Essa mira a eliminare ambiguità, contraddizioni o dubbi riguardo al significato dei termini impiegati. Ogni termine deve quindi essere usato in modo uniforme se indica uno stesso concetto mentre deve essere scelto un termine diverso quando si intende esprimere un concetto differente.</p> <p>6.3 La coerenza della terminologia deve essere verificata anche in relazione al contenuto stesso dell'atto. Ciò significa che l'atto non deve contenere contraddizioni.</p> <p>6.4 Le definizioni devono essere rispettate in tutto il corpo dell'atto. I termini definiti devono essere impiegati in modo uniforme senza discostarsi dalle definizioni date.</p>	<p>Sostanziale coincidenza</p>
<p>18-2. Rispettare l'uniformità terminologica anche in relazione a testi affini, in particolare quelli che regolano la stessa materia o che sono modificati dal testo in questione.</p>		<p>6.2.1 Ciò [la coerenza terminologica, n.d.r.] non vale solo per le disposizioni di uno stesso atto (compresi gli allegati) ma anche per quelle di atti collegati, in particolare degli atti di esecuzione e di tutti gli altri atti relativi alla stessa materia. In via generale, la coerenza terminologica deve essere curata con riferimento all'intera legislazione vigente.</p>	
<p>18-3. Quando si modificano testi superati nella terminologia o nello stile è preferibile riformulare l'intero testo previgente usando termini più aggiornati.</p>			
<p>19. Ripetizione dei termini</p> <p>19-1. Articoli e commi sono unità autonome del testo, soggette a modifiche successive. Pertanto, la ripetizione dei termini di comma in comma o di articolo in articolo è necessaria per agevolare la comprensione del testo e la sua compatibilità con modifiche successive e impedisce equivoci e ambiguità. Evitare, quindi, l'uso di pronomi personali e aggettivi dimostrativi per riferirsi a termini o soggetti usati precedentemente nel testo.</p>			
<p>20. Neologismi</p> <p>20-1. Usare neologismi solo se sono di uso comune nella lingua italiana o nel linguaggio normativo.</p> <p>20-2. Se il significato del neologismo non è chiaro e univoco, correggerlo di una definizione.</p>			
<p>21. Termini stranieri</p> <p>21-1. Usare parole straniere solo se sono di uso comune nella lingua italiana o nel linguaggio normativo e non hanno termini corrispondenti in italiano.</p>	<p>4. Terminologia.</p> <p>m) È evitato l'uso di termini stranieri, salvo che siano entrati nell'uso della lingua italiana e non abbiano sinonimi in tale lingua di uso corrente.</p>	<p>5.2.4 Si devono altresì evitare le espressioni gergali, certi termini alla moda e certe espressioni latine sviaate dal loro comune significato giuridico.</p>	

21-2. Se il significato della parola straniera non è chiaro e univoco, corredarla di una definizione.	Raccomandazioni sub art. 4 - Terminologia È opportuno che i termini stranieri entrati nell'uso della lingua italiana e privi di sinonimi in tale lingua di uso corrente siano corredati da una definizione.		Sostanziale coincidenza tra criteri regionali e statali. Maggiore apertura nei criteri unionali con riguardo alle espressioni latine.
21-3. La parola straniera assunta nella lingua italiana è invariabile.	4. Terminologia. n) La parola straniera assunta nella lingua italiana è usata esclusivamente al singolare, salvo i casi già entrati nell'uso.		
PARTE II - SCRITTURA DEI TESTI NORMATIVI			
22. Abbreviazioni			
22-1. Le abbreviazioni consistono nel troncamento della parte finale di una o più parole, o nell'elisione di lettere che le compongono. Si scrivono usando lettere minuscole seguite da un punto. Le abbreviazioni sono invariabili; il plurale è indicato dall'articolo che le accompagna.	14. Abbreviazioni e sigle. a) Le abbreviazioni (troncamento della parte finale della parola o di altre parti che compongono la parola) sono escluse dal testo degli atti legislativi, con la sola eccezione dell'abbreviazione della parola: «Articolo» in «Art.», ma limitatamente alla intestazione di ciascun articolo.		I criteri regionali prevedono più abbreviazioni: oltre ad "articolo" (in comune coi criteri statali), "paragrafo", unità di misura e tipi di atti.
22-2. Non ricorrere ad abbreviazioni, fatta eccezione per quelle ammesse in base al paragrafo 28, comma 2, lettera c), al paragrafo 31, al paragrafo 35, al paragrafo 47, comma 4 e all'allegato A.			
23. Sigle			
23-1. Le sigle consistono in una o più lettere iniziali di determinate parole usate per designare enti, organi, programmi o simili, e sono assimilabili ai nomi propri. Si scrivono con lettere maiuscole senza punti di separazione quando ogni lettera è l'iniziale di una parola (ONU) e anche quando una parte della sigla non è una semplice iniziale, ma una parola tronca (ISTAT).	14. Abbreviazioni e sigle. c) Anche al fine di agevolare la ricerca informatica, le lettere che compongono la sigla non sono separate da punti.		
23-2. Quando in un testo si usa una sigla, la prima volta si scrive per intero l'espressione da cui deriva, facendola seguire dalla sigla fra parentesi tonde; le volte successive è consentito usare la sola sigla.	14. Abbreviazioni e sigle. b) Se un ente, un organo o un qualunque istituto (ad esempio: imposta sul valore aggiunto; valutazione di impatto ambientale) è citato ripetutamente nel medesimo atto legislativo, è ammesso che, dopo la prima citazione (recante la denominazione per esteso e la sigla tra parentesi), le successive siano effettuate con la sola sigla.	4.7 L'uso delle abbreviazioni deve essere commisurato alle cognizioni dei potenziali destinatari. Le abbreviazioni devono essere note a questi ultimi o il loro significato deve essere chiaramente indicato alla prima occorrenza, ad esempio «Banca centrale europea (BCE)»; «numero internazionale di conto bancario (IBAN)».	I criteri unionali (che parlano di abbreviazioni anziché di sigle) consentono di non scrivere la prima occorrenza in forma estesa se questa è nota ai destinatari.
23-3. Ricorrere alle sigle solo quando sono già d'uso comune o quando alleggeriscono visibilmente il testo. Evitarle, anche in questi casi, se non sono chiare e univoche.			
24. Denominazioni abbreviate			
24-1. Anziché ripetere più volte un'espressione composta, la si può sostituire con una denominazione abbreviata. In tal caso la prima volta si riporta l'espressione composta per esteso, seguita dalle parole "di seguito denominata" e dalla denominazione abbreviata. Se possibile, la denominazione abbreviata contiene un'indicazione sulla materia dell'espressione composta, anche per agevolare la comprensione e la ricerca.	4. Terminologia. h) Qualora sia necessario ripetere più volte in uno stesso testo la medesima espressione composta, è consentita la sua sostituzione con una denominazione abbreviata, riportando nella prima citazione l'espressione stessa per esteso seguita dalla denominazione abbreviata che sarà usata al suo posto, preceduta dalle parole «di seguito denominato/a». Raccomandazioni sub. criterio. 4 - Terminologia È opportuno che, ove si ricorra a denominazioni abbreviate ai sensi della lettera h), queste contengano almeno una parola che specifichi il contenuto relativamente alla materia trattata, al fine di agevolare la ricerca elettronica.		Sostanziale coincidenza.
24-2. Le denominazioni abbreviate alleggeriscono il testo solo se l'espressione composta è particolarmente complessa: quindi bisogna usarle con parsimonia. Anche in questi casi bisogna evitarle se non sono chiare e univoche.			
25. Uso delle lettere maiuscole			
25-1. La maiuscola serve a distinguere i nomi propri e non a conferire importanza o considerazione ad un soggetto. 25-2. L'uso della maiuscola è prescritto: a) all'inizio del testo e dopo ogni punto fermo; b) per i nomi propri di persona; c) per i nomi propri geografici; d) per i nomi di enti, organismi istituzionali e organi individuali.	4. Terminologia. l) Per evitare forme enfatiche di redazione del testo, le lettere iniziali maiuscole sono limitate ai soli casi di uso corrente. In ogni caso, all'interno di uno stesso testo legislativo, si seguono criteri rigorosamente uniformi.		Sostanziale coincidenza, più analitici i criteri regionali.
26. Nomi di enti ed organismi composti da più parole			
26-1. Nei nomi di enti ed organi composti da più parole solo l'iniziale del primo sostantivo si scrive in maiuscolo. 26-2. Quando una denominazione ne contiene un'altra, ciascuna inizia con lettera maiuscola. 26-3. Quando la prima parola è un aggettivo seguito da un sostantivo entrambi iniziano con lettera maiuscola.			

<p>27. Funzione della punteggiatura 27-1. La punteggiatura è un mezzo essenziale per segnalare al lettore i confini delle frasi e i rapporti che esistono al loro interno. Anche se in italiano non esistono regole rigide, è corretto attenersi a quelle che seguono.</p>		<p>1.4.2 La correttezza grammaticale e l'osservanza delle regole di punteggiatura facilitano la comprensione del testo sia nella lingua in cui il testo è redatto sia nelle altre versioni (cfr. orientamento 5).</p>	<p>Sostanziale coincidenza.</p>
<p>27-2. Il punto fermo divide una frase, semplice o complessa, dalla successiva. Sul piano sintattico la porzione di testo delimitata da questo segno è conclusa in sé stessa. 27-3. Il punto e virgola divide una frase, semplice o complessa, dalla successiva, ma è un segno più debole del punto fermo; si usa, quindi, quando il legame logico o semantico tra le due frasi è più forte. 27-4. La virgola: a) separa due frasi che non sono gerarchicamente sullo stesso piano; in particolare separa le subordinate dalla reggente; b) separa frasi coordinate; è obbligatoria quando non ci sono congiunzioni esplicite, facoltativa quando ci sono le congiunzioni; di solito si evita di far precedere dalla virgola la congiunzione e, ma non si tratta di un divieto assoluto; c) isola gli incisi, le apposizioni, le proposizioni relative; d) separa gli elementi che costituiscono una elencazione; l'ultimo elemento può essere introdotto dalla congiunzione e, non preceduta da una virgola. 27-5. I due punti: a) introducono un elenco; b) introducono una citazione; c) introducono una frase autonoma che precisa il contenuto della frase precedente; d) introducono le novelle, quando sono inserite alla fine di un'alea.</p>			
<p>27-6. Nei testi normativi non si usano punto esclamativo, punto interrogativo, puntini di sospensione.</p>			
<p>28. Usi convenzionali dei segni di interpunzione e di altri segni 28-1. Al di fuori dei casi indicati nel paragrafo 27 i segni di interpunzione e gli altri segni convenzionali di uso comune si usano con le funzioni indicate, nei casi seguenti: a) punto (.): 1) nelle abbreviazioni di parole in luogo delle lettere omesse; 2) dopo il numero che contrassegna un comma; b) punto e virgola (;): alla fine delle partizioni interne di un comma, di lettere e di numeri, tranne l'ultima dell'elenco e l'alea; c) virgolette (" "): per racchiudere modificazioni di testi normativi (novelle); se è necessario usare le virgolette all'interno di un testo già racchiuso da virgolette, usare gli apici (' '); d) trattino (-): per unire due parole occasionalmente collegate (es. decreto-legge); e) doppio trattino (- -): se indispensabile, per indicare una doppia parentetica quando ce n'è già una indicata tra due virgole; f) parentesi tonde (): per racchiudere i titoli e le rubriche nelle citazioni di atti normativi, le sigle nel caso previsto al paragrafo 23, comma 2, o i termini latini o stranieri che seguono l'equivalente espressione in lingua italiana; g) parentesi tonda di chiusura): dopo la lettera o il numero che contrassegna una partizione interna al comma; h) per cento (%): solo in tabelle, elenchi e simili.</p>			
<p>28-2. Non si usano: a) le barre (/), tranne che nel linguaggio tecnico e nelle forme semplificate di citazione dei testi normativi (vedi allegato A); b) "o" e "a" in esponente, dopo numeri arabi (°) (a): al loro posto impiegare il numero romano o il numero ordinale scritto in lettere; si mantiene la scrittura 1° per indicare il primo giorno del mese nelle date, tranne quando si indicano gli estremi di una legge; c) il segno di paragrafo (§): al suo posto usare l'espressione "paragrafo", abbreviabile in "par." se seguita da un numero.</p>			
<p>28-3. Nei testi normativi non si usano parentesi quadre e asterischi.</p>			

<p>29. Scrittura dei numeri 29-1. In genere i numeri sono scritti in lettere, salvo quando sono inclusi in tabelle, elenchi e simili. 29-2. I capitoli di bilancio, le quantità percentuali e quelle accompagnate da unità di misura e monetarie si scrivono in cifre. In questi casi per separare le centinaia dalle migliaia, le migliaia dai milioni ecc., usare il punto fermo in basso, e non in alto; per separare i numeri interi dai decimali usare la virgola, e non il punto. 29-3. Gli importi monetari dell'ordine di milioni o miliardi si possono scrivere in forma mista di cifre e lettere, se non si allunga troppo l'espressione. Questa regola non si osserva nelle tabelle, in cui le espressioni numeriche si riportano sempre in cifre.</p>			
<p>30. Date 30-1. Scrivere le date in cifre arabe, salvi i mesi e le ore che si scrivono in lettere. Scrivere sempre l'anno con quattro cifre.</p>			
<p>31. Unità di misura e monetarie 31-1. Scrivere per esteso le unità di misura: solo all'interno di tabelle, elenchi o simili è ammesso l'uso di simboli convenzionali o abbreviazioni. 31-2. Usare e scrivere le unità di misura attenendosi all'allegato del decreto del Presidente della Repubblica 12 agosto 1982, n. 802 (Attuazione della direttiva 80/181/CEE relativa alle unità di misura), nel testo in vigore. 31-3. La parola "euro" è indeclinabile e si scrive per esteso, in lettere minuscole.</p>			
<p>32. Simboli convenzionali propri di linguaggi tecnici o scientifici 32-1. I simboli convenzionali propri di linguaggi tecnici o scientifici sono ammessi quando strettamente necessari alla formulazione dei testi normativi, ad esempio per dettare prescrizioni tecniche attraverso algoritmi matematici. Quando non vi è accordo sul significato attribuito al simbolo o esso non è di dominio comune, specificare preventivamente il significato attribuito nel testo al simbolo in questione.</p>			
<p>33. Citazione di partizioni di atti normativi 33-1. Per i numeri che servono a citare partizioni di atti normativi contrassegnati da cifre (articoli, commi numerati, numeri interni ai commi) si rinvia al paragrafo 35 e all'allegato A.</p>			
<p>34. Citazioni di soggetti o organismi istituzionali 34-1. Le disposizioni che prevedono una pronuncia dell'assemblea legislativa su atti o proposte di atti non individuano l'organo assembleare competente.</p>	<p>2. Aspetti generali dell'atto legislativo. g) Le disposizioni che prevedono una pronuncia parlamentare su atti o schemi di atti non individuano l'organo parlamentare competente (salva l'attribuzione per legge della predetta pronuncia ad un organismo bicamerale) e prevedono la trasmissione dell'atto «al Parlamento».</p>		<p>Sostanziale coincidenza.</p>
<p>34-2. Le disposizioni che prevedono adempimenti a carico di enti locali e quelle che trasferiscono o conferiscono compiti ad essi non individuano l'organo competente ad adempiere, né il tipo di atto da emanare.</p>	<p>2. Aspetti generali dell'atto legislativo. h) Le disposizioni che prevedono adempimenti a carico delle regioni o degli enti locali o che delegano, trasferiscono o conferiscono compiti e funzioni non individuano direttamente gli organi competenti né il tipo di atto da emanare.</p>		<p>Sostanziale coincidenza.</p>
<p>34-3. Quando si fa riferimento a organi oppure a strutture delegificate o, comunque, regolate da una fonte di un altro ordinamento o di grado diverso, è preferibile indicarli genericamente come organi competenti nella materia.</p>			

<p>35. Citazione di testi normativi</p> <p>35-1. Per le citazioni di testi normativi italiani, comunitari, internazionali attenersi alle formule e ai criteri contenuti nell'allegato A1.</p> <p>35-2. Per le citazioni di partizioni interne agli atti normativi attenersi alle formule e ai criteri contenuti nell'allegato A2.</p> <p>35-3. Per le citazioni di pubblicazioni ufficiali attenersi alle formule e ai criteri contenuti nell'allegato A3.</p>	<p>12. Riferimenti normativi esterni.</p> <p>a) Nei riferimenti esterni, cioè ad atti diversi dall'atto legislativo che opera il riferimento, la citazione è fatta con la indicazione della data (giorno, mese, anno) di promulgazione o emanazione della legge o del decreto citato, corredata con il relativo numero e omettendo il titolo dell'atto, salvo quanto previsto alla lettera c) (<i>materia tributaria, n.d.r.</i>). In caso di ripetute citazioni di una stessa legge o decreto, è ammessa - limitatamente peraltro alle citazioni successive alla prima - la semplice indicazione del numero e dell'anno, omettendo il giorno e il mese.</p> <p>l) Per i decreti convertiti in legge, il riferimento è fatto con la formula: «decreto-legge x, convertito (, con modificazioni,) dalla legge y».</p> <p>m) I testi unici o i complessi di disposizioni sono citati con la formula: «testo unico ... (o disposizioni ...) di cui al decreto del Presidente della Repubblica (o altro atto) ...».</p> <p>o) I regolamenti governativi e ministeriali sono citati con l'esplicita menzione del termine «regolamento» che individua la natura dell'atto e con la formula: «regolamento di cui al ...».</p> <p>q) I decreti ministeriali o interministeriali non sono richiamati in modo innominato, ma con la indicazione specifica del Ministro o dei Ministri che li hanno emanati, omettendo gli eventuali Ministri «concertati».</p>	<p>16.10 L'atto che rinvia a un altro atto cita quest'ultimo richiamandone il titolo, o in forma completa con la fonte di pubblicazione o — specie se il rinvio avviene nel titolo dell'atto che cita o non si tratti della prima citazione — in forma abbreviata.</p> <p>16.10.1 Quando nel titolo di un atto è citato il titolo di un altro atto:</p> <p>> si omette in quest'ultimo il nome dell'istituzione autrice qualora questa sia identica a quella dell'atto che cita (se tuttavia si citano atti di varie istituzioni, occorre sempre menzionare l'istituzione autrice, anche quando si tratti della stessa che ha adottato l'atto che cita);</p> <p>> si omette anche la data, salvo che si tratti di atti privi di numero progressivo ufficiale o di numero di pubblicazione;</p> <p>> si omettono inoltre gli elementi che complicherebbero inutilmente il titolo dell'atto che cita e potrebbero ingenerare confusione, quali le espressioni «che modifica», «che abroga» o altre espressioni che talvolta seguono il titolo «testo codificato», «rifusione» ecc.;</p> <p>> non si indica la Gazzetta ufficiale in cui l'atto citato è stato pubblicato.</p> <p>16.10.2 Nei «vistos», che hanno un carattere solenne, gli atti si citano con il loro titolo completo nel corpo del testo. Se si tratta di direttive o di decisioni soggette a notificazione che sono state pubblicate, si inserisce il numero di pubblicazione. Al titolo completo segue il richiamo di una nota in calce recante l'indicazione della Gazzetta ufficiale in cui l'atto è stato pubblicato. Nel caso, tuttavia, dei trattati e di altri atti fondamentali (ad esempio atti di adesione, accordi di partenariato ACP-UE), si omette il richiamo di nota.</p>	<p>Diversamente dai criteri statali, i criteri regionali richiedono che alla prima citazione dell'atto sia indicato anche il titolo; i criteri unionali lo richiedono anche per le successive citazioni (in forma abbreviata).</p> <p>I criteri statali e regionali non distinguono tra citazione nel titolo e nel corpo dell'atto. I criteri unionali prevedono particolari regole per la citazione di un atto nel titolo di un altro atto, a fini di semplificazione.</p> <p>I criteri unionali alla prima citazione al di fuori del titolo richiedono che sia inserita, in nota, la Gazzetta ufficiale su cui gli atti sono pubblicati.</p> <p>I criteri regionali, a differenza di quelli statali, prevedono che i regolamenti ministeriali siano "adottati" e i regolamenti governativi "emanati".</p>
<p>v. supra</p>	<p>r) I riferimenti alle direttive e ai regolamenti comunitari sono fatti con le formule: «direttiva 92/337/CEE del Consiglio (o altro organo emanante), del 27 luglio 1992»; «regolamento (CEE) n. 737/92 del Consiglio (o altro organo emanante), del 26 aprile 1992». La sigla CEE è sostituita da CE per gli atti adottati dopo l'entrata in vigore del trattato di Maastricht (1° novembre 1993). Dal 1999 l'indicazione dell'anno (prima del numero per direttive e decisioni e dopo il numero per i regolamenti) figura su quattro cifre. Vi sono infine atti comunitari atipici i quali, sfuggendo alle suddette regole di nomenclatura, rendono necessaria la citazione della data di emanazione dell'atto ovvero, in assenza di ogni altro riferimento utile, della data di pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee. In caso di ripetute citazioni di uno stesso atto comunitario, limitatamente a quelle successive alla prima, nonché ai fini della sua indicazione nel titolo del testo legislativo, è ammessa l'omissione dell'organo emanante e della data dell'atto. In tali casi si ricorre alle seguenti formule: «direttiva 68/193/CEE»; «decisione 78/884/CEE»; «regolamento (CEE) n. 1859/92».</p> <p>s) I riferimenti ad accordi internazionali sono fatti con la seguente formula: «Accordo firmato a ... il ...» integrata, sulla base dei dati a disposizione, da una delle seguenti formule: 1) «ratificato ai sensi della legge ...»; 2) «la cui ratifica è stata autorizzata dalla legge ...»; 3) «reso esecutivo ai sensi della (oppure "di cui alla") legge ...».</p>	<p>16.10.3 Nel resto dell'atto («considerando», articolato e allegati) si applicano modalità di citazione semplificate:</p> <p>> gli atti cui si fa riferimento per la prima volta (anche se già menzionati nel titolo) e che non siano già stati citati nei «vistos» sono citati riportandone il numero e menzionando l'istituzione che li ha adottati, con il richiamo di una nota in calce recante il titolo completo e la Gazzetta ufficiale di pubblicazione;</p> <p>> gli atti di cui si siano già indicati il titolo completo e il riferimento di pubblicazione nei «vistos» o nel seguito del testo sono citati semplicemente mediante il numero.</p> <p>Tale regola non esclude alcune eccezioni dettate dalla logica, in particolare nel caso di allegati composti di moduli o altri documenti destinati a essere utilizzati in maniera isolata, in cui può rendersi necessario ripetere il titolo completo e il riferimento di pubblicazione di un atto già citato.</p> <p>16.10.4 È buona tecnica legislativa menzionare nei «considerando» tutti gli atti cui si fa riferimento nel resto dell'atto. Ciò permette di indicare, per quanto necessario, il contesto in cui tali atti si collocano e di far comprendere perché vi si fa riferimento.</p> <p>16.10.5 Nell'articolato si rinvia ad altri atti solo se ciò è indispensabile. L'articolato deve infatti essere comprensibile di per sé, ossia senza che si debbano consultare altri atti. Occorre altresì evitare le eventuali difficoltà derivanti da modifiche o dall'abrogazione dell'atto citato.</p>	<p>Coerentemente con quanto previsto per gli atti interni, i criteri statali non prevedono l'indicazione del titolo dell'atto dell'Unione europea, che invece è richiesto dai criteri regionali e unionali (in nota).</p> <p>I criteri unionali manifestano uno scarso favore per i rinvii esterni, non percepibile negli altri criteri.</p>
<p>35-4. Se la denominazione ufficiale dell'atto non include la menzione dell'autorità che lo ha emanato integrare la denominazione con tale menzione.</p>			
<p>35-5. Per individuare univocamente l'atto, quando non è numerato, ricordarne il titolo o altri elementi sufficienti a identificarlo, come gli estremi di pubblicazione.</p>	<p>12. Riferimenti normativi esterni.</p> <p>p) Per i decreti e gli altri atti non numerati comunque pubblicati nella Gazzetta Ufficiale, sono indicati, oltre all'organo emanante e alla data (giorno, mese, anno) di emanazione, anche il numero e la data (giorno, mese, anno) della Gazzetta Ufficiale in cui l'atto è stato pubblicato.</p>		<p>Sostanziale coincidenza, ma più generici i criteri regionali.</p>
<p>35-6. Dare un'indicazione sull'oggetto delle disposizioni citate, in modo da facilitare la comprensione del rinvio. Per farlo, riportare di norma il titolo dell'atto, quand'esso è citato per la prima volta: il titolo è riportato fra parentesi tonde, dopo la data e il numero dell'atto. In alternativa, se indicato nell'intestazione ufficiale, è riportato il titolo breve. Se il titolo dell'atto è troppo lungo lo si riassume. Se il titolo dell'atto non permette d'individuare l'argomento del rinvio (ad esempio se si rinvia a disposizioni intruse, o a disposizioni contenute in leggi finanziarie) si indica l'oggetto delle disposizioni citate.</p>	<p>12. Riferimenti normativi esterni.</p> <p>c) I riferimenti contenuti nei provvedimenti in materia tributaria sono fatti indicando anche il contenuto sintetico della disposizione alla quale si intende fare rinvio (articolo 2, comma 3, della legge n. 212 del 2000).</p>	<p>16.7 Il rinvio dovrebbe essere formulato in modo che l'elemento centrale della norma richiamata possa essere compreso anche senza consultare tale norma.</p> <p>16.8 È opportuno precisare gli elementi fattuali o gli effetti giuridici della norma richiamata ai quali s'intende far riferimento.</p> <p>16.8.1 Devono essere evitati i rinvii effettuati indicando semplicemente fra parentesi la norma di cui trattasi.</p>	<p>Criteri regionali e criteri unionali divergono: i primi richiedono il riferimento all'oggetto della disposizione, i secondi a elementi per contestualizzare il rinvio. Nei criteri statali il riferimento al contenuto è previsto solo per la materia tributaria.</p>

<p>35-7. Nell'ambito delle forme di citazione contenute nell'allegato A scegliere una formula di citazione semplificata da applicare costantemente in tutti i testi per garantire l'omogeneità della citazione.</p>			
<p>36. Citazione di atti non normalizzati 36-1. Se l'atto citato non è stato redatto secondo i criteri indicati, la citazione deve rispettare la sua struttura così come si presenta, seguendo però, per quanto possibile, i criteri formali indicati, ad esempio per quanto riguarda le minuscole e le maiuscole, le abbreviazioni, le virgole, i segni tipografici e simili.</p>			
<p>36-2. Se la citazione di disposizioni redatte secondo criteri diversi da quelli indicati può generare confusione per la loro contraddittorietà con i nuovi criteri, è preferibile usare formulazioni magari ineleganti ma inequivoche, quali ad esempio citazioni testuali complete che cominciano con la parola iniziale e terminano con la parola finale della disposizione richiamata.</p>			
<p>37. Scrittura della citazione 37-1. Quando si cita una parte di un atto normativo, ad esempio un comma o una singola disposizione, contenuta in un atto diverso o nello stesso atto, si menzionano, oltre all'atto, le partizioni interne che contengono tale parte. Citare le partizioni in ordine decrescente, separandole con virgole (ad esempio "articolo 1, comma 2, lettera b) ..."), tranne quando un ordine diverso è consigliabile per motivi particolari. Questo vale, in specie, per le disposizioni modificative: ad esempio, se si vuole sostituire il comma 2 dell'articolo 1 bisogna usare quest'ordine - crescente -, per rendere evidente che ad essere sostituito è il comma 2, e non l'articolo 1. 37-2. Per ragioni di chiarezza, la citazione deve arrivare sino alla partizione del livello più basso necessario per individuare la parte del testo citato. 37-3. Quando si citano articoli raggruppati in partizioni di livello superiore, è superfluo menzionare tali partizioni, poiché la numerazione degli articoli è continua nel corso dell'atto.</p>	<p>Raccomandazioni sub criterio 12 - Riferimenti normativi esterni. Le partizioni dell'atto normativo sono citate, preferibilmente, in ordine decrescente e separate da virgole (esempio: «articolo 1, comma 2, lettera b»).</p>		<p>Sostanziale coincidenza, i criteri regionali trattano più fattispecie.</p>
<p>37-4. Nei riferimenti interni non impiegare, in luogo della citazione esatta della partizione interna, le parole "precedente" o "successivo". Non aggiungere alla citazione l'espressione "della presente legge" o "del presente articolo" se non c'è ambiguità nel riferimento, come nel caso di vicinanza fra riferimenti esterni e interni.</p>	<p>11. Riferimenti normativi interni. a) Nei riferimenti interni, cioè agli articoli ed ai commi del medesimo atto legislativo che opera il riferimento, la citazione degli articoli è completata con l'espressione «della presente legge» solo quando (e in questo caso l'integrazione diventa obbligatoria) ulteriori riferimenti ad altre fonti normative possano, nel contesto, produrre incertezze interpretative. b) La medesima regola di cui alla lettera a) si applica alla citazione di un comma all'interno di uno stesso articolo; in questo caso, cioè, l'espressione «del presente articolo» è utilizzata soltanto se ulteriori riferimenti ad altre fonti normative o ad altri articoli possano, nel contesto, produrre incertezza. d) Nei riferimenti interni è sempre evitato l'uso delle espressioni «precedente» e «successivo». Tali espressioni sono superflue, stante la necessità di citare sempre il numero degli articoli o dei commi, e tra l'altro possono determinare problemi di coordinamento e dubbi di individuazione in caso di modifiche successive al testo in oggetto.</p>		<p>Sostanziale coincidenza.</p>
<p>37-5. Se si citano partizioni di livello superiore all'articolo nella loro interezza, la citazione va fatta in ordine decrescente, a partire dalla partizione di livello più alto.</p>	<p>Raccomandazioni sub criterio 12 - Riferimenti normativi esterni. Le partizioni di livello superiore all'articolo nella loro interezza sono citate, preferibilmente, in ordine decrescente, a partire dalla partizione di livello più alto (esempio: «titolo I, capo II, sezione I»).</p>		<p>Sostanziale coincidenza.</p>

<p>38. Regole particolari nella scrittura delle citazioni</p> <p>38-1. Quando si citano commi numerati, usare il numero cardinale ("comma 1"). Quando si citano commi non numerati, invece, usare il numero ordinale ("primo comma").</p>	<p>11. Riferimenti normativi interni.</p> <p>e) Nei riferimenti interni a testi recanti la numerazione dei commi, la citazione dei commi stessi è fatta sempre con riferimento al numero cardinale e non con l'uso del numero ordinale.</p> <p>12. Riferimenti normativi esterni.</p> <p>f) Nei riferimenti esterni a testi recanti commi non numerati la citazione dei commi stessi è fatta sempre con riferimento al numero ordinale. Nel caso in cui l'articolo sia costituito da un unico comma non numerato, il riferimento è fatto all'articolo.</p> <p>g) Nei riferimenti esterni a testi recanti la numerazione dei commi, la citazione dei commi stessi è fatta sempre con riferimento al numero cardinale e non con l'uso del numero ordinale.</p>		<p>Sostanziale coincidenza.</p>
<p>38-2. Non usare le espressioni quali "ultimo comma" o "penultimo comma" o "ultimi due commi", né le grafie quali "3°" o "III" quando ci si riferisce a commi (vedi anche il paragrafo 28, comma 2, lettera b).</p>	<p>12. Riferimenti normativi esterni.</p> <p>h) È evitata l'espressione «ultimo - penultimo comma» o «ultimi due commi» quando ci si riferisce a commi non numerati.</p>		<p>Sostanziale coincidenza, criterio regionale più ampio.</p>
<p>38-3. Citare le lettere e i numeri che contrassegnano partizioni interne ai commi usando la denominazione "lettera" e "numero", seguita dalla lettera dell'alfabeto o dalla cifra araba e da una parentesi tonda di chiusura.</p>			
<p>38-4. Citare la parte del comma che introduce una modifica testuale, consistente in un articolo o in uno o più commi, lettere o numeri, con la denominazione di "alinea".</p>	<p>9. Norme recanti «novelle».</p> <p>a) Le norme recanti «novelle» si compongono di due parti: la parte introduttiva (denominata «alinea») e la parte consistente nella «novella» in senso stretto. Questa può comprendere uno o più capoversi, come previsto alla lettera f).</p>		<p>Sostanziale coincidenza (il capoverso, nei criteri regionali, è trattato <i>infra</i>).</p>
<p>38-5. La parte del comma che contiene le modificazioni testuali (o novelle) è denominata "capoverso" quando sostituisce o introduce un'intera partizione interna all'articolo; se la novella comprende una pluralità di partizioni da inserire o sostituire, esse assumono la denominazione di "primo capoverso", "secondo capoverso", "terzo capoverso", ecc..</p>	<p>9. Norme recanti «novelle».</p> <p>f) I riferimenti a norme recanti «novelle» sono effettuati denominando «capoverso» la «novella» in senso stretto, quando questa sostituisce o introduce un intero comma nel testo previgente; se la parte novellistica comprende una pluralità di commi da inserire o sostituire nel testo previgente, essi assumono la denominazione di «primo capoverso», «secondo capoverso», «terzo capoverso», e via dicendo, nel caso di commi non numerati. Qualora i commi introdotti dalla «novella» siano numerati, essi assumono la denominazione caratterizzata dal rispettivo numero cardinale (capoverso 1, capoverso 2, eccetera).</p>		<p>I criteri statali, a differenza di quelli regionali, pongono in essere una distinzione articolata a seconda che i commi introdotti siano o meno numerati.</p>
<p>38-6. In caso di parti del testo non contrassegnate da lettere, cifre o altre espressioni, ad esempio allegati non numerati, frasi contraddistinte da trattini o altri segni tipografici, la citazione va fatta usando il numero ordinale che la contraddistingue, scritto in lettere ("primo allegato", "primo trattino", ecc.), evitando le parole "ultimo, penultimo, ultimi due" o simili.</p>			
<p>38-7. Se le forme di citazione non risultano del tutto chiare o se s'intende citare parti di testo (frasi, parole, insiemi di parole) che non costituiscono formalmente unità autonome nella struttura dell'atto, la citazione riporta per esteso, fra virgolette, la parte di testo che si intende citare.</p>			
<p>39. Citazione di partizioni di atti comunitari o internazionali</p> <p>39-1. Quando si citano partizioni di atti comunitari o internazionali, seguire la terminologia adoperata in tali testi.</p>	<p>12. Riferimenti normativi esterni.</p> <p>t) Quando è necessario citare partizioni di atti comunitari o internazionali è seguita la terminologia adoperata in tali testi.</p>		<p>Sostanziale coincidenza.</p>
<p>PARTE III - STRUTTURA DELL'ATTO NORMATIVO</p> <p>40. Elementi del testo ufficiale</p> <p>40-1. Il testo ufficiale dell'atto normativo, sotto il profilo formale, consta dei seguenti elementi:</p> <p>a) intestazione (che nel decreto del Presidente della Repubblica 14 marzo 1986, n. 217 "Approvazione del regolamento di esecuzione del testo unico delle disposizioni sulla promulgazione delle leggi, sulla emanazione dei decreti del Presidente della Repubblica e sulle pubblicazioni ufficiali della Repubblica italiana" viene chiamata titolo), indicante nell'ordine: 1) la denominazione giuridica dell'atto; 2) la data di promulgazione (o di emanazione, per gli atti non legislativi); 3) il numero d'ordine, quando previsto; 4) il titolo dell'atto (che nel regolamento citato è chiamato argomento);</p>		<p>8.6 Il titolo completo dell'atto reca nel seguente ordine:</p> <p>(1) l'indicazione della natura dell'atto (regolamento, direttiva, decisione, eventualmente «delegato/a» o «di esecuzione»);</p> <p>(2) la sigla o l'acronimo pertinente (UE, PESC o Euratom), l'anno e il numero progressivo dell'atto (6);</p> <p>(3) la denominazione dell'istituzione o delle istituzioni autrici dell'atto;</p> <p>(4) a seconda dei casi, la data della firma (per gli atti adottati secondo la procedura legislativa ordinaria, il bilancio e le decisioni di bilancio adottate dal Parlamento europeo e dal Consiglio) o la data di adozione;</p> <p>(5) il titolo, ossia l'indicazione succinta del contenuto.</p> <p>7.1 Il titolo reca le indicazioni dell'intestazione che consentono di individuare l'atto. A essa possono far seguito determinati dati tecnici (la lingua facente fede e la rilevanza ai fini del SEE, numero progressivo) che si inseriscono tra il titolo in senso stretto e il preambolo.</p>	<p>Sostanziale coincidenza, fatte salve le differenze derivanti dalle caratteristiche dei rispettivi ordinamenti.</p>
<p>b) formula di promulgazione (per gli atti legislativi) o di emanazione (per gli atti non legislativi);</p> <p>c) quando l'ordinamento lo prevede, un preambolo o premessa, in cui sono ricordate le basi giuridiche dell'atto ("visto...") e le sue motivazioni ("considerato...");</p> <p>d) testo degli articoli;</p> <p>e) formule finali sulla pubblicazione e l'obbligatorietà dell'atto ("La presente legge sarà pubblicata nel bollettino ufficiale... È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarla..."), che quindi non sono inserite nell'articolo, né numerate come commi;</p> <p>f) luogo e data di promulgazione (o emanazione), sottoscrizioni;</p> <p>g) allegati (eventuali).</p>		<p>7.2 Per preambolo s'intende il testo compreso tra il titolo e l'articolato, ossia i «visto», i «considerando» e le formule solenni che li accompagnano.</p>	
<p>41. Sommario delle rubriche</p> <p>1. Quando un atto contiene partizioni superiori all'articolo o numerosi articoli forniti di rubrica premettere al testo dell'atto un sommario delle rubriche.</p>			

<p>42. Titolo dell'atto 42-1. Di norma il titolo dell'atto dev'essere breve.</p>																								
<p>42-2. Un titolo lungo può essere seguito da un secondo titolo più breve, racchiuso fra parentesi tonde.</p>		<p>8.4 L'utilità del titolo breve è minore nel diritto dell'Unione, in cui gli atti sono contrassegnati da una combinazione di lettere e numeri (ad esempio, «(UE) 2015/35»), che nei sistemi in cui non vige una tale numerazione. In taluni casi, tuttavia, la prassi ha introdotto l'uso del titolo breve (ad esempio, regolamento (CE) n. 1234/2007 = «regolamento unico OCM»). Nonostante la sua apparente semplicità, la citazione degli atti mediante titolo breve presenta rischi per la precisione e la coerenza degli atti giuridici dell'Unione. L'uso di tale metodo deve pertanto essere riservato a casi particolari, in cui risulti particolarmente utile per la comprensione del testo da parte del lettore.</p> <p>8.5 L'aggiunta di un titolo breve al titolo completo non è opportuna al momento dell'adozione dell'atto, poiché il titolo completo ne risulterebbe inutilmente appesantito, mentre rimarrebbe indeterminato l'uso del titolo breve nel prosieguo dell'atto stesso e negli atti successivi. Fatta salva la riserva espressa al punto 8.4, è possibile citare un atto mediante il titolo breve per una migliore comprensione dell'atto in cui si intende effettuare la citazione. In tal caso, il titolo breve deve essere introdotto fra parentesi e virgolettato nel corpo del testo contenente la citazione, come avviene con qualsiasi abbreviazione.</p>	<p>Da notare che, nonostante i criteri statali tacciano sul punto, l'utilizzo di un titolo breve per taluni tipi di atti si è affermato in via di prassi.</p>																					
<p>42-3. Il titolo deve riguardare tutti gli argomenti principali trattati dall'atto. In particolare, evitare sia espressioni generiche, sia semplici citazioni di date e numeri di atti ("titoli muti").</p>	<p>1. Titolo dell'atto legislativo. a) Nel titolo dell'atto legislativo è esplicitato almeno l'oggetto principale della disciplina normativa. Non sono quindi adottate né espressioni generiche, né semplici citazioni per data e numero di promulgazione o emanazione di leggi e decreti (c.d. titoli «muti»). Il titolo dei progetti di legge è pertanto adeguatamente riformulato se, nel corso dell'iter, vengono introdotte rilevanti modifiche.</p> <p>Nel titolo sono in particolare specificati i seguenti elementi, ove essi costituiscano il contenuto esclusivo o prevalente dell'atto: 1) la presenza di deleghe legislative; 2) l'atto o gli atti oggetto di modifica; 3) la normativa comunitaria recepita o la modifica di atti di recepimento, indicando sempre la normativa comunitaria di riferimento; 4) il carattere derogatorio rispetto alla legislazione vigente. Nel titolo è inoltre indicato l'oggetto delle disposizioni tributarie eventualmente contenute nell'atto (articolo 2, comma 1, della legge 27 luglio 2000, n. 212).</p>	<p>8.1 Il titolo in senso stretto, o rubrica, ossia l'enunciato destinato a fornire informazioni sul contenuto essenziale dell'atto, deve consentire di determinare i soggetti interessati. Esso deve indicare nel modo più chiaro possibile il contenuto dell'atto. Non deve essere appesantito da indicazioni superflue bensì contenere le parole chiave dei vari settori della normativa dell'Unione (al riguardo, è utile avvalersi della struttura analitica del repertorio della legislazione dell'Unione europea in vigore, consultabile nella banca dati del diritto dell'Unione Eur-Lex). L'estensore dovrebbe chiedersi: quali elementi devono essere inseriti nel titolo affinché i lettori direttamente interessati (ad esempio, non tutti gli agricoltori ma soltanto i produttori di mele) siano indotti a leggere l'atto?</p> <p>8.2 Il titolo dell'atto deve essere diverso dal titolo di qualsiasi altro atto in vigore (cfr. tuttavia anche il punto 8.3).</p> <p>19.3 La modifica deve essere menzionata nel titolo, affinché non sfugga all'attenzione del lettore, con l'indicazione del numero progressivo dell'atto da modificare (cfr. punto 8.3).</p>	<p>I criteri statali sembrano attenti all'oggetto dell'atto, mentre i criteri unionali prestano attenzione anche ai destinatari del medesimo.</p> <p>I criteri statali raccomandano inoltre diriformulare il titolo qualora nel corso dell'iter parlamentare il progetto di legge sia ampiamente modificato.</p>																					
<p>43. Omogeneità terminologica fra titolo e testo 1. Usare nel titolo termini identici a quelli usati nel testo degli articoli quando questi termini si riferiscono ai medesimi oggetti.</p>																								
<p>44. Titoli di atti che modificano o integrano altri atti 1. Per la redazione dei titoli di atti che modificano altri atti si rinvia ai paragrafi 61, 68, 69.</p>			<p>Si vedano i par. 61, 68 e 69 citati nel criterio regionale.</p>																					
<p>45. Titoli di atti che attuano altri atti 1. I titoli degli atti che danno diretta attuazione ad altri atti devono citarli, seguendo le regole del paragrafo 35. Questo vale in particolare per gli atti che attuano norme comunitarie o internazionali e per i regolamenti attuativi o esecutivi.</p>																								
<p>46. Partizioni dell'atto di livello superiore all'articolo 1. Un atto lungo e complesso può essere diviso in parti minori, ciascuna contenente uno o più articoli. Le partizioni, se usate, comprendono tutti gli articoli dell'atto.</p>	<p>8. Partizioni dell'atto legislativo di livello superiore all'articolo. a) Le partizioni che contraddistinguono articoli singoli e gruppi di articoli all'interno di un atto legislativo sono denominate in modo uniforme con i seguenti termini: sezione, capo, titolo, parte, libro. Tali partizioni, ove utilizzate, comprendono tutti gli articoli dell'atto.</p>	<p>15.4 Nella tabella che segue sono riportate le partizioni dell'articolato degli atti giuridici. Gli atti a struttura semplice si compongono di articoli e di partizioni inferiori. Le partizioni superiori dell'atto sono costituite in linea di principio dai «capi», eventualmente suddivisi in sezioni. Solo in presenza di un elevato grado di complessità i «capi» possono essere raggruppati in titoli e questi, eventualmente, in parti.</p>	<p>I criteri unionali non prevedono la partizione in libri.</p>																					
		<table border="1"> <thead> <tr> <th>Categoria/denomina-zione</th> <th>Simbolo</th> <th>Modo di citazione</th> <th>Osservazioni</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>I. Partizioni superiori</td> <td></td> <td></td> <td>Partizioni con o senza rubrica</td> </tr> <tr> <td>– Parte</td> <td>Parte I, II, [oppure: prima, seconda parte]</td> <td>[nella] parte I, II [oppure: prima, seconda parte]</td> <td rowspan="4">Utilizzate (insieme o individualmente) in taluni testi lunghi o fortemente strutturati</td> </tr> <tr> <td>– Titolo</td> <td>Titolo I, II</td> <td>[nel, al] titolo I, II</td> </tr> <tr> <td>– Capo</td> <td>Capo I, II [oppure 1, 2]</td> <td>[nel, al] capo I, II [oppure: 1, 2]</td> </tr> <tr> <td>– Sezione</td> <td>Sezione 1, 2</td> <td>[nella, alla] sezione 1, 2</td> </tr> </tbody> </table>	Categoria/denomina-zione	Simbolo	Modo di citazione	Osservazioni	I. Partizioni superiori			Partizioni con o senza rubrica	– Parte	Parte I, II, [oppure: prima, seconda parte]	[nella] parte I, II [oppure: prima, seconda parte]	Utilizzate (insieme o individualmente) in taluni testi lunghi o fortemente strutturati	– Titolo	Titolo I, II	[nel, al] titolo I, II	– Capo	Capo I, II [oppure 1, 2]	[nel, al] capo I, II [oppure: 1, 2]	– Sezione	Sezione 1, 2	[nella, alla] sezione 1, 2	
Categoria/denomina-zione	Simbolo	Modo di citazione	Osservazioni																					
I. Partizioni superiori			Partizioni con o senza rubrica																					
– Parte	Parte I, II, [oppure: prima, seconda parte]	[nella] parte I, II [oppure: prima, seconda parte]	Utilizzate (insieme o individualmente) in taluni testi lunghi o fortemente strutturati																					
– Titolo	Titolo I, II	[nel, al] titolo I, II																						
– Capo	Capo I, II [oppure 1, 2]	[nel, al] capo I, II [oppure: 1, 2]																						
– Sezione	Sezione 1, 2	[nella, alla] sezione 1, 2																						
<p>2. Denominare le partizioni in modo uniforme con i seguenti termini, e impiegarle secondo la seguente gerarchia, in ordine crescente: capo (eventualmente diviso in sezioni), titolo, parte, libro.</p>	<p>8. Partizioni dell'atto legislativo di livello superiore all'articolo. b) Per l'uso delle partizioni di cui alla lettera a), si adotta la sequenza: capo, come partizione di primo livello, recante uno o più articoli, eventualmente scomponibile in sezioni; titolo, come partizione di secondo livello, comprendente uno o più capi; parte, come partizione di terzo livello, comprendente uno o più titoli; libro, come partizione di quarto livello, comprendente una o più parti.</p>		<p>Sostanziale coincidenza.</p>																					
<p>3. Non usare una partizione gerarchicamente superiore se non è usata quella inferiore. Fanno eccezione le sezioni, che sono utilizzate solo come eventuali partizioni interne di un capo.</p>	<p>8. Partizioni dell'atto legislativo di livello superiore all'articolo. c) In riferimento alla sequenza di cui alla lettera b), è escluso l'impiego di una partizione superiore quando non sia stata utilizzata quella inferiore. Fa eccezione la sezione, che può essere utilizzata solo come eventuale partizione interna di un capo.</p>		<p>Sostanziale coincidenza.</p>																					
<p>4. Corredare le partizioni superiori all'articolo con una rubrica, evidenziata con adeguati accorgimenti grafici.</p>	<p>8. Partizioni dell'atto legislativo di livello superiore all'articolo. d) Le partizioni di livello superiore all'articolo possono essere corredate di rubriche, purchè sia rispettato il principio della uniformità enunciato al numero 5.</p>		<p>La rubrica delle partizioni superiori è eventuale nei criteri statali e unionali (si veda tabella sub criterio 15.4), obbligatoria nei criteri regionali.</p>																					

<p>5. Le partizioni dello stesso livello portano una numerazione continua all'interno di ogni partizione immediatamente superiore. Contrassegnare ogni partizione con un numero ordinale, scritto in cifre romane.</p>	<p>8. Partizioni dell'atto legislativo di livello superiore all'articolo. e) Le partizioni di livello superiore all'articolo recano una numerazione continua all'interno di ogni partizione immediatamente superiore. Ogni partizione è contrassegnata con un numero progressivo in cifre romane.</p>		<p>Sostanziale coincidenza.</p>																
<p>47. Articolo 1. La partizione di base del testo normativo è l'articolo. Solo gli allegati possono essere redatti in forma diversa, senza partizione in articoli. 2. Formulare articoli brevi.</p>	<p>Raccomandazioni sub. art. 2 - Aspetti generali dell'atto legislativo È opportuno che ciascun articolo sia costituito da un numero limitato di commi.</p>	<p>4.5 La struttura di ciascun articolo deve avere la maggiore semplicità possibile. 4.5.1 L'interpretazione e la chiarezza del testo normativo non esigono che un determinato tema sia contenuto per intero in un solo articolo. È assai più indicato trattarlo in vari articoli raggruppati in una stessa sezione (cfr. orientamento 15). 4.5.2 Gli articoli, soprattutto nella fase iniziale di elaborazione degli atti, non dovrebbero avere una struttura troppo complessa. Durante l'intero procedimento di formazione, i progetti e le proposte di atti normativi saranno infatti oggetto di discussioni e di negoziati che in gran parte dei casi comporteranno aggiunte e precisazioni. Sarà pertanto difficile inserire le modifiche, spesso assai numerose, in un atto i cui articoli siano già sovraccarichi. 7.3 L'articolato costituisce la parte precettiva dell'atto. Esso si compone di articoli eventualmente raggruppati in parti, titoli, capi e sezioni (cfr. tabella di cui all'orientamento 15) e può essere corredato di allegati. Per le varie parti della struttura uniforme, si vedano i singoli orientamenti specifici.</p>	<p>Sostanziale coincidenza.</p>																
		<p>15.4 Nella tabella che segue sono riportate le partizioni dell'articolato degli atti giuridici. Gli atti a struttura semplice si compongono di articoli e di partizioni inferiori. Le partizioni superiori dell'atto sono costituite in linea di principio dai «capi», eventualmente suddivisi in sezioni. Solo in presenza di un elevato grado di complessità i «capi» possono essere raggruppati in titoli e questi, eventualmente, in parti.</p>																	
		<table border="1"> <thead> <tr> <th data-bbox="1157 537 1255 581">II. Partizioni di base</th> <th data-bbox="1255 537 1339 581"></th> <th data-bbox="1339 537 1507 581"></th> <th data-bbox="1507 537 1633 581">Partizioni con o senza rubrica</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td data-bbox="1157 581 1255 667">— Articolo</td> <td data-bbox="1255 581 1339 667">Articolo unico Articolo 1, 2</td> <td data-bbox="1339 581 1507 667">(nell', all') articolo 1, 2 (oppure I, II)</td> <td data-bbox="1507 581 1633 667">Numerazione progressiva (anche in presenza di partizioni superiori)</td> </tr> <tr> <td colspan="4" data-bbox="1157 667 1633 695">oppure</td> </tr> <tr> <td data-bbox="1157 695 1255 781">— Punto</td> <td data-bbox="1255 695 1339 781">I, II (oppure A, B) I. (oppure A. o 1.)</td> <td data-bbox="1339 695 1507 781">(nel, al) punto I, II (A, B) (nel, al) punto I (A, 1)</td> <td data-bbox="1507 695 1633 781">Utilizzata in talune raccomandazioni, risoluzioni, dichiarazioni</td> </tr> </tbody> </table>	II. Partizioni di base			Partizioni con o senza rubrica	— Articolo	Articolo unico Articolo 1, 2	(nell', all') articolo 1, 2 (oppure I, II)	Numerazione progressiva (anche in presenza di partizioni superiori)	oppure				— Punto	I, II (oppure A, B) I. (oppure A. o 1.)	(nel, al) punto I, II (A, B) (nel, al) punto I (A, 1)	Utilizzata in talune raccomandazioni, risoluzioni, dichiarazioni	
II. Partizioni di base			Partizioni con o senza rubrica																
— Articolo	Articolo unico Articolo 1, 2	(nell', all') articolo 1, 2 (oppure I, II)	Numerazione progressiva (anche in presenza di partizioni superiori)																
oppure																			
— Punto	I, II (oppure A, B) I. (oppure A. o 1.)	(nel, al) punto I, II (A, B) (nel, al) punto I (A, 1)	Utilizzata in talune raccomandazioni, risoluzioni, dichiarazioni																
<p>3. Formulare l'articolo con disposizioni connesse tra loro, dotate di una propria autonomia concettuale e ordinate seguendo un criterio di progressione logica degli argomenti trattati.</p>		<p>4.4 Ogni frase dovrebbe esprimere una sola idea, mentre l'articolo, se è composto da più frasi, deve raggruppare varie idee logicamente connesse tra loro. Il testo deve essere suddiviso in partizioni di agevole lettura (cfr. tabella relativa all'orientamento 15) corrispondenti alla progressiva trattazione dell'argomento, in quanto un testo troppo compatto provoca una reazione di rigetto sia visivo che intellettuale. Tali suddivisioni non devono tuttavia determinare un artificiale e ingiustificato smembramento delle frasi.</p>	<p>Sostanziale coincidenza. I criteri unionali prestano particolare attenzione all'elemento grafico.</p>																
<p>4. Numerare gli articoli progressivamente. L'abrogazione di articoli comporta l'interruzione della progressività. Nell'intestazione gli articoli sono contrassegnati con l'abbreviazione "Art.", seguita da uno spazio bianco e dal numero cardinale scritto in cifre arabe; l'abbreviazione è usata solo nelle intestazioni. Tale regola si osserva anche nel caso di un testo costituito da un unico articolo, che pertanto è contrassegnato come "Art. 1".</p>	<p>5. Numerazione e rubricazione degli articoli. a) Gli articoli degli atti legislativi recano una numerazione progressiva secondo la serie naturale dei numeri cardinali. Pertanto anche nel caso di atti consistenti di un articolo unico, detto articolo è contrassegnato come «Art. 1». 14. Abbreviazioni e sigle. a) Le abbreviazioni (troncamento della parte finale della parola o di altre parti che compongono la parola) sono escluse dal testo degli atti legislativi, con la sola eccezione dell'abbreviazione della parola: «Articolo» in «Art.», ma limitatamente alla intestazione di ciascun articolo.</p>		<p>Sostanziale coincidenza.</p>																
<p>5. Nell'intestazione degli articoli il numero è seguito da una rubrica. La rubrica è tenuta distinta dal resto dell'articolo con adeguati accorgimenti grafici. È redatta usando i criteri adottati per il titolo dell'atto (vedi in particolare i paragrafi 42, 43, 44).</p>	<p>5. Numerazione e rubricazione degli articoli. b) Oltre alla numerazione progressiva secondo la serie naturale dei numeri cardinali, gli articoli recano, di norma, anche una rubrica. In ogni caso si segue il criterio della uniformità: o di rubriche sono corredati tutti gli articoli o nessuno lo è. Recano sempre una rubrica gli articoli dei disegni di legge finanziaria, comunitaria, dei disegni di legge collegati alla manovra finanziaria, nonché degli atti contenenti deleghe legislative e disposizioni di delegificazione. L'articolo unico, peraltro, non è corredato di rubrica.</p>		<p>I criteri regionali prevedono sempre la presenza della rubrica degli articoli.</p>																
<p>6. Quando si aggiungono o sostituiscono articoli, conformarsi, quanto alla presenza o meno di rubriche, al testo in cui gli articoli sono inseriti.</p>	<p>6. Numerazione e rubricazione degli articoli aggiuntivi. f) Gli articoli aggiuntivi, per la rubricazione, si conformano alla impostazione del testo nel quale vanno ad inserirsi: tali articoli sono pertanto dotati di rubrica solo nel caso in cui gli articoli di quel testo ne siano dotati, a meno che, con espressa decisione, non si stabilisca di apporre rubriche anche ai rimanenti articoli dell'atto legislativo.</p>		<p>Sostanziale coincidenza.</p>																

<p>48. Comma 1. Ogni articolo si divide in commi. Il comma termina con il punto a capo.</p>	<p>7. Partizioni interne degli articoli. a) Ogni articolo si divide soltanto in commi. Il comma termina con il punto a capo.</p>	<p>15.4 Nella tabella che segue sono riportate le partizioni dell'articolato degli atti giuridici. Gli atti a struttura semplice si compongono di articoli e di partizioni inferiori. Le partizioni superiori dell'atto sono costituite in linea di principio dai «capi», eventualmente suddivisi in sezioni. Solo in presenza di un elevato grado di complessità i «capi» possono essere raggruppati in titoli e questi, eventualmente, in parti.</p>	<p>Sostanziale coincidenza tra criteri statali e regionali, mentre i criteri unionali chiamano "paragrafo" il comma e "comma" la sottopartizione non autonoma.</p>																								
<p>2. Ogni comma si può suddividere in periodi, senza andare a capo. Ogni periodo termina con il punto fermo. All'interno del comma si va a capo solo in caso di suddivisione del testo in enumerazioni contrassegnate da lettere o numeri, oppure dopo la parte introduttiva ("alinea") di una modifica testuale ("novella").</p>	<p>7. Partizioni interne degli articoli. e) Ogni comma può suddividersi in periodi, cioè in frasi sintatticamente complete che terminano con il punto, senza andare a capo. Si va a capo soltanto alla fine del comma. Le uniche eccezioni ammissibili sono: la suddivisione del comma in lettere anziché in periodi; il comma che reca una «novella». Nei riferimenti normativi l'espressione «periodo» è impiegata esclusivamente con riferimento a frasi che terminano con il punto. L'espressione «capoverso» è utilizzata esclusivamente in presenza di «novelle», secondo quanto previsto al numero 9, lettera f). 9. Norme recanti «novelle». a) Le norme recanti «novelle» si compongono di due parti: la parte introduttiva (denominata «alinea») e la parte consistente nella «novella» in senso stretto. Questa può comprendere uno o più capoversi, come previsto alla lettera f).</p>	<table border="1"> <thead> <tr> <th colspan="2">III. Partizioni inferiori</th> <th colspan="2">Partizioni senza rubrica</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>– Paragrafo</td> <td>1, 2</td> <td>Inel, all' paragrafo 1, 2</td> <td>Sottosistema autonomo di un articolo</td> </tr> <tr> <td>– Comma</td> <td>Nessuno</td> <td>Inel, all' primo, secondo comma</td> <td>Elemento non autonomo di un articolo o di un paragrafo complesso</td> </tr> <tr> <td>– Lettera – Punto</td> <td>a), b), 1), 2), 4), 5), 6), 7)</td> <td>Inella, alla lettera a), b) (nel, al punto 1), 2) (nel, al punto 4), 5), 6), 7)</td> <td>Generalmente preceduta da una frase introduttiva</td> </tr> <tr> <td>– Trattino</td> <td>–</td> <td>Inel, all' primo trattino</td> <td></td> </tr> <tr> <td>– Frase</td> <td>Nessuno</td> <td>Inella, alla prima, seconda frase</td> <td>Preceduta, tranne all'inizio del testo, e seguita da un punto</td> </tr> </tbody> </table>	III. Partizioni inferiori		Partizioni senza rubrica		– Paragrafo	1, 2	Inel, all' paragrafo 1, 2	Sottosistema autonomo di un articolo	– Comma	Nessuno	Inel, all' primo, secondo comma	Elemento non autonomo di un articolo o di un paragrafo complesso	– Lettera – Punto	a), b), 1), 2), 4), 5), 6), 7)	Inella, alla lettera a), b) (nel, al punto 1), 2) (nel, al punto 4), 5), 6), 7)	Generalmente preceduta da una frase introduttiva	– Trattino	–	Inel, all' primo trattino		– Frase	Nessuno	Inella, alla prima, seconda frase	Preceduta, tranne all'inizio del testo, e seguita da un punto	<p>I criteri unionali chiamano "frase" il "periodo".</p>
III. Partizioni inferiori		Partizioni senza rubrica																									
– Paragrafo	1, 2	Inel, all' paragrafo 1, 2	Sottosistema autonomo di un articolo																								
– Comma	Nessuno	Inel, all' primo, secondo comma	Elemento non autonomo di un articolo o di un paragrafo complesso																								
– Lettera – Punto	a), b), 1), 2), 4), 5), 6), 7)	Inella, alla lettera a), b) (nel, al punto 1), 2) (nel, al punto 4), 5), 6), 7)	Generalmente preceduta da una frase introduttiva																								
– Trattino	–	Inel, all' primo trattino																									
– Frase	Nessuno	Inella, alla prima, seconda frase	Preceduta, tranne all'inizio del testo, e seguita da un punto																								
<p>3. Salvo il caso di modifiche successive, in uno stesso articolo i commi sono contrassegnati con numeri cardinali progressivi, espressi in cifre arabe, seguiti da un punto.</p>	<p>7. Partizioni interne degli articoli. c) In uno stesso articolo, i commi sono contrassegnati con i numeri cardinali, seguiti dal punto.</p>		<p>Sostanziale coincidenza.</p>																								
<p>4. Il comma unico di un articolo è contrassegnato con il numero "1."</p>	<p>7. Partizioni interne degli articoli. d) Il comma unico di un articolo è contrassegnato con il numero cardinale «1».</p>		<p>Sostanziale coincidenza.</p>																								
<p>49. Partizioni interne al comma 1. Usare partizioni interne al comma solo per evidenziare una serie di proposizioni di un periodo tra loro coordinate, oppure un'enumerazione. Pertanto all'interno o al termine di tali partizioni non introdurre nuovi periodi prima di passare al comma successivo. Se è necessario inserire nella singola lettera frasi definitive o simili, far precedere la frase da un punto e virgola, senza andare a capo.</p>	<p>7. Partizioni interne degli articoli. f) Quando il comma si suddivide in lettere (seguite dalla parentesi), si va a capo dopo i due punti con cui termina la parte introduttiva del comma stesso (denominata «alinea»), nonché alla fine di ogni lettera; non si va a capo all'interno di una lettera, a meno che questa, a sua volta, non si suddivida in numeri, nel qual caso si va a capo sia dopo l'alinea della lettera sia alla fine di ogni numero. Qualora si renda necessario introdurre una ulteriore ripartizione all'interno del numero, si fa ricorso alla suddivisione: 1.1, 1.2, 1.3, eccetera. Al termine di una partizione in lettere o numeri non è ammesso l'inserimento di un periodo autonomo rispetto alla lettera o al numero prima di passare al comma o alla lettera successivi. g) Le lettere utilizzabili all'interno di un comma sono quelle dell'alfabeto italiano (non quindi le lettere j, k, w, x, y). Se le lettere dell'alfabeto non sono sufficienti ad esaurire l'elencazione, si prosegue a lettere raddoppiate (aa, bb, cc) e, se occorre, triplicate (aaa, bbb, ccc), e così via. h) L'impiego dei numeri cardinali seguiti dalla parentesi, per contrassegnare le suddivisioni interne ad un comma, è consentito soltanto all'interno di una suddivisione in lettere, non in alternativa a questa.</p>		<p>Sostanziale coincidenza.</p>																								
<p>2. Contrassegnare le partizioni interne ai commi con lettere minuscole dell'alfabeto. La lettera è seguita dal segno destro di una parentesi tonda di chiusura. Contrassegnare le partizioni interne a una lettera con un numero cardinale espresso in cifre arabe e seguito da una parentesi. Se le lettere dell'alfabeto (comprese j, k, w, x, y) non sono sufficienti a esaurire l'elencazione, si prosegue a lettere raddoppiate e se occorre triplicate.</p>	<p>7. Partizioni interne degli articoli. f) Quando il comma si suddivide in lettere (seguite dalla parentesi), si va a capo dopo i due punti con cui termina la parte introduttiva del comma stesso (denominata «alinea»), nonché alla fine di ogni lettera; non si va a capo all'interno di una lettera, a meno che questa, a sua volta, non si suddivida in numeri, nel qual caso si va a capo sia dopo l'alinea della lettera sia alla fine di ogni numero. Qualora si renda necessario introdurre una ulteriore ripartizione all'interno del numero, si fa ricorso alla suddivisione: 1.1, 1.2, 1.3, eccetera. Al termine di una partizione in lettere o numeri non è ammesso l'inserimento di un periodo autonomo rispetto alla lettera o al numero prima di passare al comma o alla lettera successivi. g) Le lettere utilizzabili all'interno di un comma sono quelle dell'alfabeto italiano (non quindi le lettere j, k, w, x, y). Se le lettere dell'alfabeto non sono sufficienti ad esaurire l'elencazione, si prosegue a lettere raddoppiate (aa, bb, cc) e, se occorre, triplicate (aaa, bbb, ccc), e così via. h) L'impiego dei numeri cardinali seguiti dalla parentesi, per contrassegnare le suddivisioni interne ad un comma, è consentito soltanto all'interno di una suddivisione in lettere, non in alternativa a questa.</p>		<p>Nei criteri statali sono escluse le lettere che non rientrano nell'alfabeto italiano, mentre queste sono ammesse in quelli regionali e (implicitamente) in quelli unionali. Oltre alle lettere, i criteri unionali contemplano i "punti" (numeri), apparentemente collocati sullo stesso piano e pertanto alternativi alle lettere.</p>																								
<p>3. Quando il comma si suddivide in lettere, andare a capo dopo i due punti con cui termina la parte introduttiva (denominata "alinea") e alla fine di ogni lettera che termina con il punto e virgola; non andare a capo all'interno di una lettera, a meno che questa, a sua volta, non si suddivida in numeri, nel qual caso andare a capo sia dopo l'alinea che alla fine di ogni numero. Se necessario la partizione interna ad un numero è contrassegnata nel modo seguente: 1.1; 1.2; 1.3...; 1.25, ecc. .</p>	<p>7. Partizioni interne degli articoli. f) Quando il comma si suddivide in lettere (seguite dalla parentesi), si va a capo dopo i due punti con cui termina la parte introduttiva del comma stesso (denominata «alinea»), nonché alla fine di ogni lettera; non si va a capo all'interno di una lettera, a meno che questa, a sua volta, non si suddivida in numeri, nel qual caso si va a capo sia dopo l'alinea della lettera sia alla fine di ogni numero. Qualora si renda necessario introdurre una ulteriore ripartizione all'interno del numero, si fa ricorso alla suddivisione: 1.1, 1.2, 1.3, eccetera. Al termine di una partizione in lettere o numeri non è ammesso l'inserimento di un periodo autonomo rispetto alla lettera o al numero prima di passare al comma o alla lettera successivi. g) Le lettere utilizzabili all'interno di un comma sono quelle dell'alfabeto italiano (non quindi le lettere j, k, w, x, y). Se le lettere dell'alfabeto non sono sufficienti ad esaurire l'elencazione, si prosegue a lettere raddoppiate (aa, bb, cc) e, se occorre, triplicate (aaa, bbb, ccc), e così via. h) L'impiego dei numeri cardinali seguiti dalla parentesi, per contrassegnare le suddivisioni interne ad un comma, è consentito soltanto all'interno di una suddivisione in lettere, non in alternativa a questa.</p>		<p>Sostanziale coincidenza.</p>																								
<p>4. Non usare trattini o altri segni per contraddistinguere partizioni interne di un comma.</p>	<p>7. Partizioni interne degli articoli. i) L'impiego di trattini o di altri segni per contraddistinguere partizioni interne di un comma diverse dai periodi, dalle lettere e dai numeri non è consentito.</p>	<table border="1"> <thead> <tr> <th colspan="2">III. Partizioni inferiori</th> <th colspan="2">Partizioni senza rubrica</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>– Paragrafo</td> <td>1, 2</td> <td>Inel, all' paragrafo 1, 2</td> <td>Sottosistema autonomo di un articolo</td> </tr> <tr> <td>– Comma</td> <td>Nessuno</td> <td>Inel, all' primo, secondo comma</td> <td>Elemento non autonomo di un articolo o di un paragrafo complesso</td> </tr> <tr> <td>– Lettera – Punto</td> <td>a), b), 1), 2), 4), 5), 6), 7)</td> <td>Inella, alla lettera a), b) (nel, al punto 1), 2) (nel, al punto 4), 5), 6), 7)</td> <td>Generalmente preceduta da una frase introduttiva</td> </tr> <tr> <td>– Trattino</td> <td>–</td> <td>Inel, all' primo trattino</td> <td></td> </tr> <tr> <td>– Frase</td> <td>Nessuno</td> <td>Inella, alla prima, seconda frase</td> <td>Preceduta, tranne all'inizio del testo, e seguita da un punto</td> </tr> </tbody> </table>	III. Partizioni inferiori		Partizioni senza rubrica		– Paragrafo	1, 2	Inel, all' paragrafo 1, 2	Sottosistema autonomo di un articolo	– Comma	Nessuno	Inel, all' primo, secondo comma	Elemento non autonomo di un articolo o di un paragrafo complesso	– Lettera – Punto	a), b), 1), 2), 4), 5), 6), 7)	Inella, alla lettera a), b) (nel, al punto 1), 2) (nel, al punto 4), 5), 6), 7)	Generalmente preceduta da una frase introduttiva	– Trattino	–	Inel, all' primo trattino		– Frase	Nessuno	Inella, alla prima, seconda frase	Preceduta, tranne all'inizio del testo, e seguita da un punto	<p>Sostanziale coincidenza tra criteri statali e regionali, anche nell'escludere l'uso dei trattini invece ammessi dai criteri unionali.</p>
III. Partizioni inferiori		Partizioni senza rubrica																									
– Paragrafo	1, 2	Inel, all' paragrafo 1, 2	Sottosistema autonomo di un articolo																								
– Comma	Nessuno	Inel, all' primo, secondo comma	Elemento non autonomo di un articolo o di un paragrafo complesso																								
– Lettera – Punto	a), b), 1), 2), 4), 5), 6), 7)	Inella, alla lettera a), b) (nel, al punto 1), 2) (nel, al punto 4), 5), 6), 7)	Generalmente preceduta da una frase introduttiva																								
– Trattino	–	Inel, all' primo trattino																									
– Frase	Nessuno	Inella, alla prima, seconda frase	Preceduta, tranne all'inizio del testo, e seguita da un punto																								
<p>5. Cominciare ogni partizione inferiore con un "a capo" più interno rispetto all'"a capo" di quella superiore.</p>																											
<p>6. Per quanto riguarda la continuità e progressività di lettere e numeri, osservare i criteri validi per articoli e commi.</p>																											
<p>50. Allegati 1. Ricorrere all'uso di allegati in presenza di testi in forma di tabelle, elenchi, prospetti e simili, di prescrizioni tecniche lunghe e dettagliate che altrimenti appesantirebbero il testo degli articoli, o in presenza di rappresentazioni grafiche quali cartografie, disegni, ecc.. Non inserire negli allegati, e in particolare nelle loro note esplicative, disposizioni sostanziali collocabili nell'articolato.</p>	<p>13. Allegati.</p>	<p>A. ALLEGATI IN SENSO STRETTO 22.1 Gli allegati in senso stretto costituiscono semplicemente una forma di strutturazione del testo consistente nel distaccare dall'articolato, a causa del loro carattere tecnico e della loro lunghezza, singole norme o singoli elementi delle stesse: prescrizioni dirette ai doganieri, ai medici, ai veterinari (ad esempio, metodi di analisi di sostanze chimiche, prelievi di campioni, formulari ecc.),</p>																									

<p>2. Non inserire gli allegati nel corpo degli articoli, ma collocarli al termine dell'articolo.</p>	<p>a) Tabelle, quadri, prospetti, elenchi, eccetera, non sono inseriti nel testo degli articoli nè in allegato ad essi, ma in allegato al testo legislativo, dopo l'ultimo articolo. All'inizio di ciascun allegato è citato l'articolo (o il primo articolo) che rinvia all'allegato stesso (tranne che nel caso di allegato contenente le modificazioni apportate in sede di conversione a decreti-legge). Gli allegati non contengono nelle note esplicative ulteriori disposizioni sostanziali, che devono invece trovare collocazione nell'articolo.</p>	<p>elenchi di prodotti, tabelle di dati, piani, disegni. 22.2 Si raccomanda di presentare in allegato le norme o i dati tecnici che, per motivi di ordine pratico, potrebbero difficilmente essere inseriti nell'articolo. Quest'ultimo deve sempre indicare chiaramente, nel luogo opportuno e mediante rinvio, il nesso esistente fra le sue disposizioni e l'allegato (ad esempio, «di cui all'allegato», «di cui all'allegato I», «enumerati in allegato»).</p> <p>22.3 L'allegato forma, per sua natura, parte integrante dell'atto al quale è aggiunto; nella norma che rinvia all'allegato non va quindi indicato che esso ne costituisce parte integrante.</p> <p>22.5 Pur non sussistendo regole rigide sulla forma degli allegati, è comunque necessario che la struttura degli stessi abbia aspetto uniforme e sia suddivisa in modo tale che il loro contenuto, nonostante la tecnicità, abbia la massima chiarezza. A tal fine si farà ricorso a ogni opportuno sistema di numerazione e di suddivisione.</p>	<p>Sostanziale coincidenza.</p>
<p>3. Si distinguono dagli allegati propriamente detti che integrano e completano le disposizioni contenute nel testo degli articoli, i testi che costituiscono l'oggetto su cui verte l'atto (atti di approvazione, autorizzazione, esecuzione e simili); tali atti si dividono correttamente in atti che approvano o autorizzano o danno esecuzione e simili, e atti approvati, autorizzati, eseguiti e simili (testi unici, accordi internazionali, bilanci, piani, programmi, statuti, ecc.), i quali hanno carattere autonomo anche se sono annessi all'atto che li contempla.</p>		<p>B. ATTI GIURIDICI ACCLUSI AD ALTRI ATTI 22.6 Determinati atti giuridici preesistenti possono essere acclusi (non già «allegati») ad atti che in genere ne recano l'approvazione. Ciò avviene in particolare nel caso degli statuti e accordi internazionali. 22.6.1 Gli atti acclusi, e in particolare gli accordi internazionali, possono essere corredati di allegati. 22.6.2 Il testo di tali atti non reca l'intestazione «ALLEGATO».</p>	<p>Sostanziale coincidenza tra criteri regionali e unionali nell'indicare l'opportunità di una distinzione terminologica tra gli allegati (in senso stretto/propriamente detti) e gli atti acclusi/annessi.</p>
<p>51. Intestazione degli allegati 1. Intestare gli allegati propriamente detti con la denominazione "Allegato" e contraddistinguerli con una lettera maiuscola.</p>		<p>22.4 L'allegato deve recare l'intestazione «ALLEGATO», eventualmente senza alcun altro titolo. Qualora siano plurimi, gli allegati devono essere numerati (di regola mediante cifre romane: I, II, III ecc.).</p>	<p>I criteri regionali prevedono che gli allegati siano contraddistinti da lettere maiuscole, i criteri unionali da cifre romane.</p>
<p>2. Corredare gli allegati con una rubrica che indichi il contenuto dell'allegato e, fra parentesi, la disposizione dell'atto che fa rinvio ad esso.</p>	<p>13. Allegati. a) Tabelle, quadri, prospetti, elenchi, eccetera, non sono inseriti nel testo degli articoli nè in allegato ad essi, ma in allegato al testo legislativo, dopo l'ultimo articolo. All'inizio di ciascun allegato è citato l'articolo (o il primo articolo) che rinvia all'allegato stesso (tranne che nel caso di allegato contenente le modificazioni apportate in sede di conversione a decreti-legge). Gli allegati non contengono nelle note esplicative ulteriori disposizioni sostanziali, che devono invece trovare collocazione nell'articolo.</p>		<p>Nei criteri statali il riferimento all'articolo che rinvia all'allegato è fatto genericamente all'inizio dell'allegato, mentre i criteri regionali richiedono che il riferimento sia presente nella rubrica.</p>
<p>3. Quando l'allegato è in forma di tabella è possibile usare, per contraddistinguerlo, la parola "Tabella" anziché "Allegato".</p>			
<p>52. Rinvio espresso dall'articolo all'allegato 1. Il testo dell'articolo cui è collegato oggettivamente l'allegato contiene un rinvio espresso all'allegato o agli allegati.</p>		<p>22.2 Si raccomanda di presentare in allegato le norme o i dati tecnici che, per motivi di ordine pratico, potrebbero difficilmente essere inseriti nell'articolo. Quest'ultimo deve sempre indicare chiaramente, nel luogo opportuno e mediante rinvio, il nesso esistente fra le sue disposizioni e l'allegato (ad esempio, «di cui all'allegato», «di cui all'allegato I», «enumerati in allegato»).</p>	<p>Sostanziale coincidenza tra criteri regionali e unionali, i criteri statali (par. 13, lett. a) prevedono la citazione dell'articolo nell'allegato ma non la citazione dell'allegato nell'articolo.</p>
<p>53. Partizioni interne agli allegati 1. La partizione interna degli allegati deve consentire con chiarezza la citazione delle singole parti in cui si suddivide l'allegato.</p>			
<p>54. Omogeneità materiale dell'atto e delle singole partizioni. Divieto di disposizioni intruse 1. La materia delle disposizioni contenute nell'atto dev'essere omogenea. 2. Evitare disposizioni riguardanti materie del tutto estranee a quella dell'atto nel suo complesso. Se s'intende includere disposizioni del genere, esse devono essere contenute in un apposito articolo e di esse si deve fare menzione nel titolo dell'atto.</p>	<p>2. Aspetti generali dell'atto legislativo. a) L'atto legislativo disciplina materia omogenea. La ripartizione delle materie all'interno dell'atto è operata assicurando il carattere omogeneo di ciascuna partizione, ivi compreso l'articolo, nonché di ciascun comma all'interno dell'articolo.</p>	<p>4.2 Deve essere curata l'omogeneità del testo. 4.2.1 L'ambito di applicazione deve essere rispettato in ogni parte dell'atto. I diritti e gli obblighi non devono eccedere l'ambito predefinito né estendersi ad altri settori. 4.2.2 I diritti e gli obblighi devono essere tra loro concordanti e non contraddittori. 4.2.3 Un testo di natura essenzialmente temporanea non deve contenere disposizioni aventi natura definitiva.</p>	<p>Sostanziale coincidenza. I criteri regionali contemplano e disciplinano l'ipotesi, non infrequente nella prassi, di norme intruse.</p>
<p>3. La divisione delle disposizioni dell'atto in articoli o in partizioni superiori all'articolo si informa a criteri di omogeneità interna delle singole partizioni.</p>			
<p>55. Sequenza delle disposizioni 1. Se il testo normativo costituisce una disciplina organica di una determinata materia, si raccomanda che l'ordine delle disposizioni nel corso dell'atto osservi la seguente sequenza: a) parte introduttiva, contenente le "disposizioni generali", quali ad esempio: 1) finalità dell'atto e principi generali (evitando però mere dichiarazioni d'intenti); 2) campo di applicazione (soggetti destinatari delle norme, materie disciplinate, eventuali limiti di efficacia delle norme, ecc.); 3) definizioni; b) parte principale: contiene le disposizioni sostanziali e procedurali relative alla materia disciplinata, oltre alle eventuali sanzioni. Preferibilmente le sanzioni sono collocate dopo le disposizioni sostanziali o procedurali cui si riferiscono; se ce ne sono molte, però, è possibile accorparle in un unico articolo dopo tutte le disposizioni sostanziali e procedurali. Le disposizioni sanzionatorie devono contenere un inequivoco riferimento alle corrispondenti disposizioni sostanziali, a meno che la sanzione non si riferisca all'intero atto;</p>	<p>Raccomandazioni sub. art. 2 - Aspetti generali dell'atto legislativo Qualora l'atto legislativo contenga una disciplina organica di una determinata materia, si raccomanda che l'ordine delle disposizioni contenute nell'atto osservi la seguente sequenza: a) parte introduttiva, contenente «disposizioni generali»: finalità dell'atto e principi generali espressi in modo da facilitarne l'interpretazione (sono da escludere norme meramente programmatiche o semplici dichiarazioni di intenti non attinenti alle finalità dell'atto); ambito di operatività dell'atto, con una definizione, chiara ma non rigida, del campo di applicazione, sia oggettivo che soggettivo; definizioni; b) parte principale, contenente: disposizioni sostanziali e procedurali relative alla materia disciplinata; eventuali previsioni sanzionatorie; indicazione delle strutture pubbliche coinvolte nell'intervento normativo (copertura amministrativa) e disposizioni finanziarie; [...] Occorre distinguere le finalità da elementi delle fattispecie da disciplinare. È opportuno non inserire in ogni disposizione le finalità, raggruppandole nella parte introduttiva.</p>	<p>13. ALL'OCCORRENZA, ALL'INIZIO DELL'ATTO È INSERITO UN ARTICOLO CHE DEFINISCE L'OGGETTO E L'AMBITO DI APPLICAZIONE DELL'ATTO MEDESIMO. 13.1 Per «oggetto» si intende la materia su cui verte l'atto mentre il termine «ambito di applicazione» indica le categorie di situazioni fattuali o giuridiche e i soggetti cui l'atto si applica. 13.2 Un primo articolo dedicato alla definizione dell'oggetto e dell'ambito di applicazione è frequente negli accordi internazionali, ma figura spesso anche negli atti dell'Unione. L'utilità di tale disposizione deve essere valutata caso per caso. 13.3 Essa sarà certamente inutile qualora costituisca una semplice parafrasi del titolo. Potrà invece fornire al lettore elementi che per motivi di concisione non sono stati inseriti nel titolo ma che consentono di individuare, a prima vista, i soggetti cui l'atto si riferisce. Proprio per questo occorre che il lettore non sia indotto in errore.</p>	<p>Sostanziale coincidenza.</p>

		<p>13.4 Talvolta il confine tra ambito di applicazione e definizione non è netto. Nel seguente esempio, la definizione indica nel contempo l'ambito di applicazione dell'atto.</p> <p>«Articolo 1 Ai fini della presente direttiva si intende per «veicolo» qualsiasi veicolo a motore destinato a circolare su strada, con o senza carrozzeria, che abbia almeno quattro ruote e una velocità massima di progetto superiore a 25 km/h, nonché i relativi rimorchi, ad eccezione dei veicoli che si spostano su rotaia, delle trattrici e delle macchine operatrici.</p> <p>Tale articolo potrebbe altresì essere redatto nel modo seguente: «Articolo 1 — La presente direttiva si applica a qualsiasi veicolo a motore destinato ...» e terminare con le parole «denominato nel prosieguo "veicolo"». Di norma è preferibile quest'ultima soluzione, in particolare qualora l'atto non contenga articoli recanti altre definizioni. Essa consente infatti di indicare l'ambito di applicazione in modo più chiaro e diretto.</p> <p>15.1 La struttura tipica dell'articolato è composta da vari elementi, alcuni dei quali sono soggetti a regole di presentazione più o meno rigorose. Si tratta dei seguenti elementi:</p> <p>(1) l'oggetto e l'ambito di applicazione (cfr. orientamento 13);</p> <p>(2) le definizioni (cfr. orientamento 14);</p>	<p>Sostanziale coincidenza.</p>
<p>(segue)</p> <p>c) parte finale, contenente:</p> <p>1) disposizioni sull'attuazione dell'atto: indicano l'organo che emana le disposizioni attuative, la loro forma e, se necessario, le direttive cui l'organo deve attenersi; possono autorizzare l'organo esecutivo a modificare alcune parti dell'atto, come gli allegati contenenti prescrizioni tecniche che richiedono frequenti aggiornamenti; 2) disposizioni di coordinamento: chiariscono l'ambito di applicazione delle nuove disposizioni rispetto a quelle previgenti, in genere modificandole; 3) disposizioni transitorie: disciplinano il passaggio dal regime previgente a quello nuovo, individuando chiaramente le fattispecie soggette alla disciplina transitoria; indicano un tempo definito per la loro applicazione, evitando - in particolare - espressioni generiche come "in sede di prima applicazione". Di norma non devono essere modificate; 4) disposizioni abrogative: rimuovono dall'ordinamento atti normativi - o loro parti - riguardanti materie disciplinate dalle nuove disposizioni o con esse incompatibili. Un singolo articolo o singole disposizioni strettamente collegate alle nuove, però, possono essere abrogate nella parte principale, con un articolo che segue immediatamente le nuove disposizioni; 5) disposizioni sulla copertura finanziaria;</p>	<p>(segue)</p> <p>c) parte finale, contenente: disposizioni relative all'attuazione dell'atto; disposizioni di coordinamento normativo (volte a chiarire anche l'ambito di applicazione delle nuove disposizioni relativamente ad altre già vigenti); disposizioni abrogative; disposizioni transitorie; [...]</p> <p>Le disposizioni concernenti la copertura finanziaria sono preferibilmente accorpate in un unico articolo.</p> <p>È opportuno che le disposizioni transitorie indichino un ambito temporale definito per la loro applicazione.</p>	<p>(3) le disposizioni relative agli atti delegati e agli atti di esecuzione;</p> <p>(4) le norme di attuazione. Le disposizioni relative alle modalità e ai termini di recepimento delle direttive da parte degli Stati membri seguono uno schema ormai consolidato. Altre disposizioni, come ad esempio quelle sulle sanzioni da comminare a livello nazionale o i rimedi giuridici da garantire, sono parimenti redatte in modo uniforme;</p> <p>(5) le disposizioni transitorie e finali. Esse possono comprendere:</p> <p>> le eventuali abrogazioni di atti anteriori (cfr. orientamento 21). La data dell'abrogazione deve essere espressamente indicata ogniqualevolta non coincida con quella dell'entrata in vigore dell'atto da adottare;</p> <p>> le norme che regolano la transizione dal vecchio al nuovo sistema. Il linguaggio utilizzato e soprattutto le indicazioni delle date non devono lasciare alcun dubbio circa il periodo durante il quale la precedente disciplina, o parte di essa, continua ad applicarsi in via transitoria;</p> <p>> le disposizioni che modificano atti anteriori (cfr. orientamento 18);</p> <p>> l'efficacia dell'atto nel tempo (cfr. orientamento 20).</p> <p>15.2 Gli altri elementi — i diritti e gli obblighi nonché le norme procedurali, ad eccezione di quelle relative ad atti delegati o atti di esecuzione — costituiscono la parte precettiva in senso stretto e la loro forma dovrà essere modulata in base allo scopo perseguito dall'atto e al grado di complessità del sistema da esso istituito.</p>	<p>Sostanziale coincidenza tra i criteri, cambia in taluni casi l'ordine all'interno delle parti (p.e. nei criteri regionali le disposizioni transitorie precedono le disposizioni abrogative, al contrario di quanto previsto nei criteri statali). I criteri unionali non prevedono una specifica collocazione per la "parte principale".</p>
<p>(segue)</p> <p>d) disposizioni sull'entrata in vigore dell'atto e sulla decorrenza - o scadenza - d'efficacia di singole sue disposizioni: fissano la data di entrata in vigore dell'atto, se diversa dal termine fissato costituzionalmente o - nel caso di atti non legislativi - per legge, e il termine iniziale di decorrenza - o quello finale di scadenza - dell'efficacia di singole disposizioni (se diversi da quello di entrata in vigore o di scadenza dell'atto). Le date devono essere fissate in modo certo e conoscibile dalla generalità dei cittadini; in particolare, quando l'entrata in vigore dell'atto o la decorrenza d'efficacia di sue disposizioni vengono fatte dipendere da atti successivi, la pubblicazione di questi ultimi con modalità analoghe al primo atto determina le date in questione.</p>	<p>(segue)</p> <p>d) disposizioni sull'entrata in vigore dell'atto e sulla decorrenza (o scadenza) di efficacia di singole disposizioni.</p> <p>15. Vigenza dell'atto legislativo ed efficacia di singole disposizioni.</p> <p>a) Occorre distinguere fra data di entrata in vigore dell'atto legislativo nel suo complesso e decorrenza dell'efficacia di sue singole disposizioni. Nel primo caso è usata l'espressione: «La presente legge entra in vigore il ...». Nel secondo caso è usata la seguente diversa espressione: «Le disposizioni dell'articolo x hanno effetto a decorrere da ...».</p> <p>b) Il termine iniziale per le ipotesi di diversa decorrenza di singole disposizioni è individuato in date certe (la pubblicazione e, preferibilmente, l'entrata in vigore) e non in date più difficilmente note alla generalità (l'approvazione, la promulgazione o l'emanazione).</p>	<p>20.1 Negli atti giuridici dell'Unione si distingue, a seconda delle caratteristiche dell'atto, fra entrata in vigore e decorrenza di efficacia. L'applicazione dell'atto può peraltro decorrere da una data diversa da quella dell'entrata in vigore o della decorrenza di efficacia.</p> <p>20.2 Gli atti legislativi di cui all'articolo 289, paragrafo 3, TFUE, entrano in vigore alla data da essi stabilita oppure, in mancanza di data, il ventesimo giorno successivo alla pubblicazione (cfr. articolo 297, paragrafo 1, terzo comma, TFUE). Lo stesso vale per taluni atti non legislativi (cfr. articolo 297, paragrafo 2, secondo comma, TFUE) adottati sotto forma di regolamenti, di direttive rivolte a tutti gli Stati membri e di decisioni che non designano i destinatari.</p> <p>a) Data di entrata in vigore</p> <p>20.3 Il momento dell'entrata in vigore deve essere indicato o con una data precisa o in riferimento al giorno della pubblicazione.</p> <p>20.3.1 L'entrata in vigore non può essere anteriore al giorno della pubblicazione.</p> <p>20.3.2 L'entrata in vigore non deve essere definita in riferimento a una data fissata da un altro atto.</p> <p>20.3.3 L'entrata in vigore di un atto che costituisce la base giuridica di un altro atto non può essere subordinata all'entrata in vigore di quest'ultimo.</p> <p>20.3.4 Nessun atto può entrare in vigore prima della data di entrata in vigore dell'atto che ne costituisce il fondamento giuridico.</p> <p>20.3.5 L'entrata in vigore degli atti non può essere subordinata all'avverarsi di una condizione di cui i cittadini non possano avere conoscenza.</p>	<p>Sostanziale coincidenza.</p>
	<p>15. Vigenza dell'atto legislativo ed efficacia di singole disposizioni.</p> <p>c) La data da cui decorre la cessazione dell'applicazione o l'abrogazione di determinate disposizioni è definita ricorrendo a riferimenti temporali individuabili con certezza.</p>	<p>D. TERMINE FINALE DI APPLICAZIONE O DI VALIDITÀ</p> <p>20.15 È possibile inserire nelle disposizioni finali un articolo che limiti il periodo di applicazione o di validità dell'atto.</p> <p>F. REGOLE SUL COMPUTO DEI TERMINI</p> <p>a) Termini iniziali</p> <p>20.17 Salvo esprese indicazioni contrarie, i termini decorrono dalle ore 00.00 della data indicata. Le espressioni più comuni per indicare l'inizio di un periodo di tempo sono:</p> <p>> a decorrere da ...; a partire da ...; > dal ... (al ...); > dal ...; > con effetto dal ... (con effetto a decorrere dal ...); > ha effetto dal ...; > entra in vigore il ...</p> <p>b) Termini finali</p> <p>20.18 Salvo esprese indicazioni contrarie, i termini scadono alla mezzanotte della data indicata. Le espressioni più comuni per indicare la scadenza dei termini sono le seguenti:</p> <p>> fino al ...; > si applica fino all'entrata in vigore di ...; e comunque non oltre il ...; > (dal ...) al ...; > termina il ...; > scade il ...; > cessa di applicarsi il ...</p>	<p>Sostanziale coincidenza.</p>

<p>PARTE IV - RIFERIMENTI O RINVII 56. Riferimenti o rinvii 1. Con "riferimenti normativi" o "rinvii" s'intendono tutti i casi in cui il testo dell'atto si riferisce a un altro atto (riferimenti esterni) o a un'altra parte dello stesso atto (riferimenti interni).</p>			<p>Si segnala che i criteri statali, a differenza di quelli regionali, non distinguono tra citazioni (criteri formali attraverso i quali si fa riferimento a un testo normativo) e riferimenti/rinvii.</p>
<p>2. I criteri formali concernenti la scrittura delle citazioni dei testi normativi sono contenuti nei paragrafi da 35 a 39.</p>			
<p>3. Evitare i riferimenti a catena (si rinvia all'articolo x che a sua volta rinvia all'articolo y).</p>	<p>12. Riferimenti normativi esterni. d) Non sono ammessi i riferimenti a catena (si rinvia all'articolo x che a sua volta rinvia all'articolo y), effettuando il riferimento sempre alla disposizione base.</p>	<p>Rinvii a catena 16.20 Il rinvio è a catena quando una norma rinvia ad altra norma che a sua volta rinvia a una terza e via di seguito. I rinvii a catena devono essere evitati per salvaguardare la comprensibilità degli atti dell'Unione. Rinvii incrociati 16.19 Il rinvio è incrociato quando una norma rinvia a una seconda norma che a sua volta rinvia alla prima. Tali rinvii circolari devono essere evitati.</p>	<p>Sostanziale coincidenza. Il rinvio incrociato può essere inteso quale caso particolare del rinvio a catena.</p>
<p>4. Formulare i riferimenti in modo da rendere comprensibile l'argomento della norma richiamata senza consultarla (vedi paragrafo 35, comma 6).</p>	<p>12. Riferimenti normativi esterni. c) I riferimenti contenuti nei provvedimenti in materia tributaria sono fatti indicando anche il contenuto sintetico della disposizione alla quale si intende fare rinvio (articolo 2, comma 3, della legge n. 212 del 2000).</p>	<p>Rinvii interni ed esterni 16.2 I rinvii, siano essi interni o esterni, devono essere tanto precisi da consentire al lettore di consultare agevolmente l'atto cui si fa riferimento. Comprensibilità 16.7 Il rinvio dovrebbe essere formulato in modo che l'elemento centrale della norma richiamata possa essere compreso anche senza consultare tale norma.</p>	<p>I criteri statali impongono solo ai provvedimenti in materia tributaria di indicare il contenuto della disposizione cui rinviano.</p>
<p>5. Non affiancare ai riferimenti formule come "in quanto compatibile", perché in tal modo l'oggetto del riferimento non è chiaro. Spesso si possono evitare queste formule delimitando con maggior precisione le disposizioni cui ci si vuol riferire o riprendendo il contenuto della disposizione richiamata.</p>	<p>Raccomandazioni sub art. 12 - Riferimenti normativi esterni. È opportuno evitare, nei riferimenti, il rinvio ad altre disposizioni operato con l'espressione: «in quanto compatibili».</p>	<p>16.8.2 Talune disposizioni rinviano ad altre norme indicando che queste si applicano per analogia o, più correttamente, «mutatis mutandis». Tale tecnica dovrebbe essere utilizzata unicamente quando risulterebbe sproporzionato riprodurre, adattandola, la norma cui si rinvia. In tal caso l'ambito entro cui opera il rinvio deve essere indicato nel modo più preciso possibile. 16.9 Le conseguenze dei rinvii introdotti dalla formula «fatto salvo», «salvo il disposto» o «fermo restando» sono spesso tutt'altro che chiare. Possono infatti sussistere contraddizioni tra l'atto che opera il rinvio e l'atto così richiamato. Di norma tali rinvii potranno essere evitati delimitando con maggior precisione l'ambito di applicazione. È inoltre superfluo rinviare mediante tale formula a disposizioni che, essendo di rango superiore, devono essere applicate comunque.</p>	<p>Sostanziale coincidenza tra criteri statali e regionali, più ampio il criterio unionale.</p>
<p>57. Riferimenti interni 1. È riferimento interno una proposizione che si riferisce a un'altra parte dello stesso atto. 2. I riferimenti interni possono essere utili per evitare duplicazioni o per facilitare la comprensione delle relazioni fra le parti di un testo complesso. Se non ricorrono queste condizioni evitare i riferimenti interni, anche riformulando la disposizione.</p>	<p>11. Riferimenti normativi interni. a) Nei riferimenti interni, cioè agli articoli ed ai commi del medesimo atto legislativo che opera il riferimento, la citazione degli articoli è completata con l'espressione «della presente legge» solo quando (e in questo caso l'integrazione diventa obbligatoria) ulteriori riferimenti ad altre fonti normative possano, nel contesto, produrre incertezze interpretative.</p>	<p>16.1 I rinvii interni richiamano un'altra disposizione dello stesso atto. Si parla di rinvio esterno quando si fa riferimento a un altro atto adottato dall'Unione o proveniente da altre fonti.</p>	<p>Sostanziale coincidenza nella definizione.</p>
<p>58. Riferimenti a partizioni superiori all'articolo 1. In certi casi, prevedibilmente rari, può essere opportuno o necessario rinviare a una partizione dell'atto superiore all'articolo. Tale tipo di riferimento è ammesso solo se comprende tutte le disposizioni della partizione richiamata; in altre parole evitare l'espressione "si applicano le disposizioni del titolo x" se si possono applicare solo alcune disposizioni del titolo x.</p>			
<p>59. Riferimenti all'articolo o a partizioni inferiori all'articolo 1. Salvi i casi ricordati nel paragrafo 58, il riferimento indica sempre con precisione il numero dell'articolo contenente le disposizioni richiamate e indica anche, se il riferimento non è a tutto l'articolo, le partizioni inferiori.</p>	<p>12. Riferimenti normativi esterni. f) È evitato l'uso delle espressioni: «articoli ... o commi ... e seguenti». È sempre indicato con precisione il numero degli articoli o dei commi cui si intende fare riferimento.</p>		<p>Sostanziale coincidenza.</p>
<p>2. Per le forme di citazione delle partizioni interne di un atto normativo si rinvia ai paragrafi da 35 a 39.</p>			
<p>60. Riferimenti esterni 1. È riferimento esterno la proposizione che si riferisce a disposizioni di un altro atto.</p>	<p>12. Riferimenti normativi esterni. a) Nei riferimenti esterni, cioè ad atti diversi dall'atto legislativo che opera il riferimento, la citazione è fatta con la indicazione della data (giorno, mese, anno) di promulgazione o emanazione della legge o del decreto citato, corredata con il relativo numero e omettendo il titolo dell'atto, salvo quanto previsto alla lettera c). In caso di ripetute citazioni di una stessa legge o decreto, è ammessa - limitatamente peraltro alle citazioni successive alla prima - la semplice indicazione del numero e dell'anno, omettendo il giorno e il mese.</p>	<p>16.1 I rinvii interni richiamano un'altra disposizione dello stesso atto. Si parla di rinvio esterno quando si fa riferimento a un altro atto adottato dall'Unione o proveniente da altre fonti. 16.3 I rinvii esterni esigono una cautela maggiore. Occorre in particolare verificare che l'atto cui si fa riferimento sia sufficientemente chiaro e accessibile al pubblico.</p>	<p>Sostanziale coincidenza.</p>
<p>2. I riferimenti con funzione normativa (rinvii in senso stretto, o rinvii propri) si distinguono dai riferimenti senza funzione normativa (detti anche rinvii impropri, o dichiarativi).</p>			

<p>3. I riferimenti con funzione normativa si distinguono in rinvii formali (detti anche rinvii dinamici, o mobili, o non recettizi) e rinvii materiali (detti anche rinvii statici, o fissi, o recettizi). Nel primo caso l'atto rinvia a un altro atto con l'intesa che tale rinvio viene fatto alla fonte prima ancora che alla disposizione, e dunque comprende tutte le successive modificazioni a cui sarà sottoposto l'atto richiamato. Nel secondo caso l'atto rinvia proprio e solo alle disposizioni richiamate, che diventano idealmente parte dell'atto rinviante così come si trovano scritte nel momento in cui avviene il rinvio, cosicché tutte le successive modificazioni dell'atto richiamato non toccheranno l'atto rinviante.</p>		<p>16.6 Prima di decidere sull'opportunità di operare il rinvio, è opportuno valutare le conseguenze delle eventuali future modifiche dell'atto cui si intende fare riferimento. 16.11 I rinvii a una norma sono dinamici quando si intendono fatti alla norma stessa nella versione risultante da eventuali modifiche. 16.12 Nel diritto dell'Unione, i rinvii contenuti nell'articolato degli atti sono di regola dinamici. Se l'atto citato è modificato, il rinvio si considera fatto all'atto modificato; se l'atto viene sostituito, il rinvio si intende fatto al nuovo atto; se l'atto viene abrogato senza che venga sostituito, l'eventuale lacuna dovrà essere colmata con l'interpretazione. Nelle rifusioni e codificazioni, che modificano anche la numerazione degli articoli, i cambiamenti sono indicati in una tavola di concordanza allegata all'atto codificato o rifiuto. 16.13 Si deve tuttavia ricordare che i rinvii dinamici possono creare problemi di indeterminazione dell'atto normativo, in quanto il contenuto della norma che opera il rinvio non è predeterminato ma varia per effetto delle eventuali modifiche successive della norma cui si rinvia. 16.14 I rinvii sono statici quando si intende far riferimento a un testo nella versione vigente a una data precisa. In tal caso si indica il titolo dell'atto e la fonte nonché eventualmente un determinato atto modificativo.</p>	<p>I criteri statali tacciono sul punto, ma la distinzione è ricavabile in quanto sono previste formulazioni diverse per i casi di rinvii materiali e formali. Sostanziale concordanza tra criteri regionali e unionali. Da notare che l'Unione europea adotta "tavole di concordanza" allegate agli atti in caso di rifusioni e codificazioni che modificano la numerazione degli articoli.</p>
<p>4. Evitare il rinvio materiale, giacché è possibile, e più corretto, riscrivere l'intero testo senza operare alcun rinvio. Comunque, se si deve fare un rinvio materiale, il riferimento dev'essere seguito da una formula che indichi il carattere materiale del rinvio. Si suggerisce di usare una formula di questo genere: "l'articolo w della legge z, nel testo vigente alla data di entrata in vigore della presente legge" o, se si vuol scegliere un'altra data, "l'articolo x della legge y, nel testo vigente il ...".</p>		<p>16.12 Nel diritto dell'Unione, i rinvii contenuti nell'articolato degli atti sono di regola dinamici. Se l'atto citato è modificato, il rinvio si considera fatto all'atto modificato; se l'atto viene sostituito, il rinvio si intende fatto al nuovo atto; se l'atto viene abrogato senza che venga sostituito, l'eventuale lacuna dovrà essere colmata con l'interpretazione. Nelle rifusioni e codificazioni, che modificano anche la numerazione degli articoli, i cambiamenti sono indicati in una tavola di concordanza allegata all'atto codificato o rifiuto. 16.15 Se la norma cui si rinvia è modificata o abrogata, dovrà essere modificata, se del caso, anche la norma che opera il rinvio statico. 16.16 I rinvii agli atti giuridici dell'Unione sono dinamici, salva indicazione contraria. Per quanto riguarda il rinvio ad atti giuridici non emanati dall'Unione, è opportuno indicare espressamente se si tratta di rinvio dinamico o statico.</p>	<p>Sostanziale coincidenza. I criteri unionali pongono una vera e propria presunzione di rinvio dinamico.</p>
<p>5. In ogni caso, prima di fare un rinvio, accertarsi che esso non sia vietato dall'ordinamento, come accade quando i giudici competenti ritengono illegittimo quel rinvio che pretende o comunque rischia di novare illegittimamente una fonte.</p>			
<p>6. Occorre fare in modo che ogni atto possa essere letto e compreso senza consultarne altri. Quindi si consiglia di usare i rinvii ad altri atti solo quando, per motivi di competenza, è impossibile riprodurre la disposizione richiamata, o quando ricorrono congiuntamente queste condizioni: a) il rinvio produce una semplificazione rispetto alla riproduzione della disposizione richiamata; b) non si pregiudica la comprensibilità del testo; c) l'atto cui si rinvia è pubblicato o facilmente accessibile al pubblico.</p>		<p>Rinvii interni ed esterni 16.2 I rinvii, siano essi interni o esterni, devono essere tanto precisi da consentire al lettore di consultare agevolmente l'atto cui si fa riferimento. 16.3 I rinvii esterni esigono una cautela maggiore. Occorre in particolare verificare che l'atto cui si fa riferimento sia sufficientemente chiaro e accessibile al pubblico. Comprensibilità 16.7 Il rinvio dovrebbe essere formulato in modo che l'elemento centrale della norma richiamata possa essere compreso anche senza consultare tale norma.</p>	<p>Sostanziale coincidenza.</p>
<p>7. Il riferimento senza funzione normativa si ha quando, per una qualche ragione, è necessario o opportuno indicare o ricordare un altro atto normativo: se ad esempio bisogna denominare un certo organo senza nome attraverso l'indicazione dell'atto che lo istituisce ("la commissione prevista dall'articolo x della legge z"), oppure si ricorda che il nuovo atto attua disposizioni di un atto sovraordinato (dell'articolo x dello statuto regionale, ad esempio), oppure un precedente atto è l'oggetto di un nuovo atto (ad esempio una legge di rifinanziamento). In tutti questi casi il riferimento, per quanto necessario od opportuno, non serve a travasare disposizioni contenute in un altro atto all'interno dell'atto rinviante, ma per indicare o ricordare o denominare qualcosa a cui ci si riferisce.</p>			
<p>61. Riferimenti ad atti modificati 1. Quando si fa riferimento a un atto modificato si possono dare informazioni sull'esistenza di modifiche a quest'atto. Le informazioni non servono ad indicare se il rinvio è statico o dinamico: la questione dei rinvii statici o dinamici riguarda anche gli atti non ancora modificati, e si risolve in base ai principi enunciati nel paragrafo 60. 2. Quando si vogliono dare informazioni sull'esistenza di modificazioni a un atto cui si fa riferimento, menzionare le modificazioni dell'atto (se viene citato l'atto, più articoli o partizioni superiori all'articolo) o dell'articolo (se viene citato un articolo o sue partizioni). Nel primo caso basta ricordare l'atto modificativo; nel secondo bisogna citare i singoli articoli modificativi. Non occorre ricordare l'oggetto dell'atto o degli articoli modificativi. La menzione delle modifiche è necessaria solo nella prima citazione.</p>	<p>12. Riferimenti normativi esterni. b) Per i riferimenti esterni ad un atto che abbia subito successive modificazioni, effettuati relativamente al testo vigente al momento dell'adozione dell'atto che opera il riferimento, è usata la formula «e successive modificazioni» (omettendo le parole «e integrazioni», che possono essere fonte di equivoci interpretativi) solo quando tali modificazioni riguardino la disposizione richiamata e non altre dello stesso atto in cui la disposizione è collocata. Per evitare possibili dubbi di legittimità costituzionale, ove il riferimento si intenda operato al testo vigente ad una data determinata, tale intento deve risultare in maniera chiara ed inequivoca. Ove si tratti della Costituzione o dei codici, la indicazione «e successive modificazioni» è omessa in quanto il riferimento si intende sempre fatto al testo vigente.</p>		<p>I criteri statali impongono di dar conto delle successive modificazioni (seppure in modo generico), mentre quelli regionali la ritengono una mera possibilità, ma prevedono che, se si vuole dare conto delle modificazioni intervenute, si deve puntualmente indicare la disposizione o l'atto modificativo nella prima citazione.</p>
<p>3. Se si fa riferimento a disposizioni che sono state sostituite, aggiunte o modificate da atti successivi, bisogna citare l'atto base e non gli atti modificativi.</p>		<p>12. Riferimenti normativi esterni. e) Quando si intende riferirsi a disposizioni modificate, il riferimento è fatto sempre all'atto che ha subito le modifiche e non all'atto modificante.</p>	<p>Sostanziale coincidenza.</p>
<p>62. Riferimenti a testi unici misti 1. Quando si citano i testi unici misti previsti dall'articolo 7 della legge 8 marzo 1999, n. 50 (Delegificazione e testi unici di norme concernenti procedimenti amministrativi - Legge di semplificazione 1998) si fa riferimento al solo decreto del Presidente della Repubblica (testo A), omettendo le indicazioni (L o R) affiancate alle singole disposizioni.</p>		<p>12. Riferimenti normativi esterni. n) Il riferimento ai testi unici «misti» previsti dall'articolo 7 della legge n. 50 del 1999 è operato unicamente al decreto del Presidente della Repubblica (cosiddetto testo A) contenente sia le disposizioni legislative sia quelle regolamentari. Nella citazione sono omesse le indicazioni (L o R) poste in calce a ciascun comma o a fianco della intestazione di ciascun articolo.</p>	<p>Sostanziale coincidenza.</p>
<p>63. Riferimenti ad atti antichi e difficili da reperire 1. In caso di riferimenti ad atti antichi e difficili da reperire, si deve facilitare la comprensione e la conoscenza del testo o evitando addirittura il rinvio (con la riproduzione del testo), o citando i dati di pubblicazione dell'atto.</p>			
<p>PARTE V - MODIFICHE 64. Definizione ed uso del termine "modifica" 1. Per "modifica" s'intende ogni disposizione che interviene in qualsiasi modo su un testo normativo previgente o comunque incide sul contenuto normativo di disposizioni previgenti.</p>			<p>I criteri statali usano il termine "modificazione/i" anziché "modifica/che" e non ne danno una definizione.</p>

<p>2. È preferibile non modificare atti dotati di forza inferiore con atti dotati di forza superiore, ad esempio, non modificare regolamenti con legge, anche per evitare che le singole parti degli atti modificati abbiano un diverso grado di resistenza di fronte a ulteriori modificazioni.</p>	<p>3. Rapporti tra atti normativi e) Non si ricorre all'atto legislativo per apportare modifiche frammentarie ad atti non aventi forza di legge, al fine di evitare che questi ultimi presentino un diverso grado di «resistenza» ad interventi modificativi successivi.</p>	<p>Natura dell'atto modificativo 18.6 In linea di principio, un atto deve essere modificato da un atto dello stesso tipo. È ad esempio sconsigliato modificare un regolamento con una direttiva. 18.6.1 Occorre tuttavia osservare che talune norme di diritto primario rimettono alle istituzioni la scelta della forma dell'atto da adottare, conferendo loro il potere di prendere «misure» o indicando esplicitamente vari tipi di atti possibili. 18.6.2 È inoltre possibile che nell'atto da modificare stesso si preveda che la modifica debba effettuarsi mediante un atto di natura diversa.</p>	<p>Sostanziale coincidenza.</p>
<p>65. Uso dei termini "sostituzione", "integrazione", "abrogazione", "soppressione" 1. Usare termini più specifici solo quando il caso rientra senza ambiguità nelle definizioni seguenti: a) "sostituzione": la nuova disposizione, nel togliere precedenti parole, le sostituisce con parole nuove; b) "integrazione": la nuova disposizione aggiunge nuove parole (e non toglie nessuna parola); c) "abrogazione": la nuova disposizione toglie singole disposizioni; d) "soppressione": la nuova disposizione toglie singole parole; e) per le nozioni di deroga, proroga e sospensione vedi i paragrafi da 88 a 91.</p>	<p>4. Terminologia. i) Il verbo «abrogare» è utilizzato con riferimento a disposizioni di atti legislativi di livello non inferiore al comma (o alla lettera se il comma è diviso in lettere; oppure al numero o alla ulteriore unità minima in cui è ripartito il numero). Quando si intenda invece riferirsi a periodi (frasi sintatticamente complete che terminano con il punto) o parole è usato il verbo «sopprimere» (ad esempio: «Il comma ... è abrogato»; «Il terzo periodo del comma ... è soppresso»; «Al comma ... le parole: ... sono sopprese»).</p>	<p>18.13.5 I diversi tipi di modifiche (sostituzione, inserimento, aggiunta, soppressione) sono redatti in stile normativo e ricorrendo a formulazioni uniformi.</p>	<p>I criteri statali trattano solo dell'abrogazione e soppressione. Nei criteri unionali non è esplicitata la differenza tra abrogazione e soppressione. I criteri regionali parlano anche di "integrazione" quelli unionali di "inserimento" (per l'articolo) e "aggiunta" (per il paragrafo).</p>
<p>66. Modifiche implicite ed esplicite testuali e non testuali 1. Va fatta distinzione fra modifiche implicite e modifiche esplicite. 2. Si ha modifica implicita quando la nuova disposizione modifica le norme ricavabili dalla precedente disposizione senza nessuna avvertenza contenuta nel nuovo testo (vedi il paragrafo 86). Spetta all'operatore giuridico, mettendo a confronto vecchie e nuove disposizioni, decidere se le vecchie sono state abrogate, integrate, sostituite o comunque modificate, e definire l'entità della modificazione. 3. Si ha modifica esplicita quando l'atto successivo avverte in qualche modo che una specifica disposizione precedente è stata modificata. Non costituisce modifica esplicita l'abrogazione innominata (vedi il paragrafo 78). 4. La modifica può essere segnalata dal nuovo atto in molti modi. Va fatta distinzione, <u>preliminariamente, tra modifica esplicita testuale e modifica esplicita non testuale.</u></p>			
<p>67. Modifiche esplicite testuali 1. Si ha modifica esplicita testuale quando il legislatore, con opportune formule (vedi il paragrafo 72 e l'allegato B), prescrive che un precedente testo sia letto e scritto in modo diverso, e detta il nuovo testo o abroga puramente e semplicemente il vecchio testo.</p>	<p>3. Rapporti tra atti normativi. a) È privilegiata la modifica testuale («novella») di atti legislativi vigenti, evitando modifiche implicite o indirette.</p>	<p>Principio della modifica testuale 18.1 Quando si intende modificare parzialmente un atto si ricorre di norma alla modifica formale, ossia testuale. Il testo della modifica deve quindi inserirsi nel testo dell'atto da modificare.</p>	<p>Nei criteri regionali non è esplicitata la preferenza per la modifica testuale, presente invece negli altri criteri.</p>
<p>68. Titolo degli atti che modificano precedenti atti come loro contenuto principale o esclusivo 1. Quando il legislatore delibera un nuovo atto con lo scopo principale o esclusivo di modificare uno o più atti precedenti, l'atto modificativo indica nel titolo l'intento modificativo e gli atti modificati.</p>	<p>1. Titolo dell'atto legislativo. a) [...] Nel titolo sono in particolare specificati i seguenti elementi, ove essi costituiscano il contenuto esclusivo o prevalente dell'atto: 1...); 2) l'atto o gli atti oggetto di modifica;</p>	<p>8.3 Gli atti modificativi sono un caso particolare. Il loro titolo non è completo se non indica con il loro numero tutti gli atti che vengono modificati. Senza tale indicazione, infatti, non è possibile individuare in seguito tutte le modificazioni subite da un atto determinato. Se l'atto di cui trattasi si limita a modificare un altro atto, occorre indicare o il titolo e il numero progressivo di quest'ultimo o il suo numero progressivo e l'oggetto della modifica (cfr. punti 18.9 e 18.10). Se invece l'atto reca disposizioni autonome e modifica di conseguenza, in modo meramente accessorio, un altro atto, quest'ultimo verrà indicato con il solo numero (cfr. punto 19.3). 18.9 Il titolo dell'atto modificativo deve recare il numero progressivo dell'atto da modificare nonché il titolo di quest'ultimo o l'oggetto preciso della modifica. 18.10 Se l'istituzione che emana l'atto modificativo è diversa dall'istituzione che ha adottato l'atto originario, il titolo dell'atto modificativo deve riportare altresì il nome di quest'ultima istituzione (per ulteriori precisazioni si veda il punto 16.10.1).</p>	<p>Sostanziale coincidenza.</p>
<p>2. Le formule da usare nel titolo possono essere diverse a seconda del contenuto (legge che sostituisce, che integra, che abroga, che modifica, ecc.), però si consiglia: a) di usare, in generale, le parole "modifica" o "modifiche" e il verbo "modificare", compresi i casi in cui il nuovo atto contemporaneamente abroga alcune disposizioni, ne integra altre, ne sostituisce altre ancora; b) di riservare la parola "abrogazione" e il verbo "abrogare" solo al caso in cui la nuova legge elimina un precedente atto, o abroga una parte di un precedente atto; c) di riservare la parola "integrazione" e il verbo "integrare" al caso in cui il nuovo atto lascia integralmente in vita il testo del precedente atto, limitandosi ad aggiungere nuove parole.</p>			
<p>69. Titolo degli atti che contengono al loro interno parti che modificano testualmente precedenti atti 1. Quando le modifiche sono conseguenza di una nuova disciplina, e quindi sono contenute in alcuni articoli dell'atto, bisogna segnalarle non solo nelle rubriche di questi articoli, ma anche nel titolo dell'atto, almeno in maniera riassuntiva.</p>			
<p>70. Titolo degli atti che modificano atti più volte modificati 1. Per quanto riguarda i titoli degli atti che modificano atti più volte modificati si applicano i criteri indicati nel paragrafo 61.</p>			
<p>71. Atti di consolidamento 1. Se un atto base è stato modificato più volte, e le successive modificazioni si sono stratificate nel tempo, è opportuno non continuare ad aggiungere nuove modificazioni, ma riformulare l'intero testo, inglobando ed eliminando tutte le precedenti variazioni.</p>			

<p>72. Formulazione delle disposizioni contenenti modifiche esplicite testuali (novelle)</p> <p>1. Inserire le modifiche esplicite testuali in un articolo specifico, evitando di collocare modifiche testuali e disposizioni di altro genere in commi o, peggio, in partizioni minori del comma nell'ambito dello stesso articolo.</p>	<p>Raccomandazioni sub art. 9. Norme recanti «novelle».</p> <p>Conviene che ogni norma recante una «novella» ad un determinato atto costituisca un articolo a sé stante, anziché un comma di un articolo recante più «novelle» a diversi atti legislativi.</p>	<p>Redazione dell'atto modificativo</p> <p>18.13.3 Le modifiche di più disposizioni di uno stesso atto sono raggruppate in un solo articolo, che inizia con una frase introduttiva ed è diviso in punti seguendo l'ordine numerico degli articoli modificati.</p> <p>18.13.4 Ove con un solo atto si modificano più atti, le modifiche di ciascuno di essi sono riunite in un articolo separato.</p>	<p>Sostanziale coincidenza. I criteri regionali non invitano a formulare un singolo articolo per atto modificato, ma nel successivo criterio 77) a formulare un singolo articolo per articolo modificato.</p>
<p>2. L'unità minima del testo da sostituire è preferibilmente il comma (o una lettera di un comma, o un numero di un elenco contenuto in una lettera), anche quando si tratta di modificare una singola parola o un insieme di parole.</p>	<p>Raccomandazioni sub art. 9. Norme recanti «novelle».</p> <p>L'unità minima del testo da sostituire con una «novella» è preferibilmente il comma (o comunque un periodo, o una lettera di un comma, o un numero contenuto in una lettera), anche quando si tratti di modificare una singola parola o un insieme di parole.</p>	<p>18.13 Le modifiche assumono la forma di un testo destinato a inserirsi nell'atto da modificare. Esse devono incorporarsi senza soluzione di continuità nell'atto originario, rispettandone in particolare la struttura e la terminologia.</p> <p>18.13.1 Per maggiore chiarezza e tenuto conto dei problemi relativi alla traduzione in tutte le lingue ufficiali, la sostituzione di elementi testuali interi (articolo o sue partizioni) è da preferirsi all'inserimento o alla soppressione di frasi o di termini, a meno che si tratti di una data o di una cifra.</p>	<p>Sostanziale coincidenza, eccettuata la deroga per date e cifre presente nei criteri unionali.</p>
<p>3. Talvolta per le integrazioni, specie quando altri commi contengono richiami a commi precedenti o seguenti, può essere opportuno, anziché aggiungere un nuovo comma, aggiungere una frase alla fine di un comma (ma solo dopo un punto fermo), in modo da non alterare il numero complessivo dei commi.</p>			
<p>4. Se si modificano più commi è preferibile riscrivere tutto l'articolo; analogamente, se si modificano più lettere di un comma (o più numeri di una lettera) è preferibile riscrivere tutto il comma (o tutta la lettera).</p>	<p>Raccomandazioni sub art. 9. Norme recanti «novelle».</p> <p>Qualora si intendano apportare modificazioni a più commi di uno stesso articolo è opportuno formulare la disposizione nel modo seguente: «All'articolo ... della legge ... sono apportate le seguenti modificazioni:» cui seguono più lettere nell'ambito dello stesso comma, ciascuna delle quali indica le modificazioni a uno o più commi.</p>	<p>18.13.2 In caso di modifiche plurime è opportuno l'uso di una formula introduttiva generale. Esempio: «Il regolamento ... è così modificato: ...».</p>	<p>I criteri regionali, nel caso di modifiche di più commi dello stesso articolo, consigliano la riscrittura del medesimo.</p>
<p>5. Le disposizioni che recano modifiche testuali (chiamate anche "novelle") si compongono di due parti: l'alea che introduce la modifica, e la parte che contiene la modifica testuale. Le due parti costituiscono un unico comma.</p>	<p>9. Norme recanti «novelle».</p> <p>a) Le norme recanti «novelle» si compongono di due parti: la parte introduttiva (denominata «alinea») e la parte consistente nella «novella» in senso stretto. Questa può comprendere uno o più capoversi, come previsto alla lettera f).</p>		<p>Sostanziale coincidenza.</p>
<p>6. L'alea della disposizione recante la modifica testuale contiene il dispositivo volto a precisare il rapporto (sostituzione o integrazione) fra la disposizione previgente e quella recata dalla modifica testuale: termina con due punti, ai quali fa seguito la modifica testuale, inserita fra virgolette, in apertura e chiusura.</p>	<p>9. Norme recanti «novelle».</p> <p>b) L'alea della norma recante «novella» contiene il dispositivo volto a precisare il rapporto, di sostituzione o di integrazione, tra la norma previgente e quella recata dalla «novella»: esso termina con i due punti, ai quali fa seguito la parte novellistica, iscritta fra virgolette, in apertura e in chiusura.</p>		<p>Sostanziale coincidenza.</p>
<p>7. L'alea non si limita a stabilire, genericamente, l'inserimento o l'aggiunta della modifica testuale nel testo previgente, ma indica sempre l'esatta ubicazione della parte modificata, precisando quindi dopo quali parole o dopo quale articolo o altra partizione va inserita la modifica testuale.</p>	<p>9. Norme recanti «novelle».</p> <p>c) L'alea non si limita a stabilire, genericamente, l'inserimento o l'aggiunta della «novella» nel testo previgente, ma indica sempre l'esatta collocazione della parte novellistica in detto testo, precisando quindi dopo quali parole o dopo quale comma o dopo quale articolo la «novella» vada inserita.</p>		<p>Sostanziale coincidenza.</p>
<p>8. Se la parte che contiene la modifica consiste in un articolo intero o in uno o più commi, lettere o numeri, viene scritta, fra virgolette, a capo, dopo i due punti con cui si chiude l'alea.</p>	<p>9. Norme recanti «novelle».</p> <p>e) Se la parte novellistica consiste di uno o più commi, lettere o numeri, essa viene riportata, fra virgolette, a capo, dopo i due punti con cui si conclude l'alea. [...]</p>		<p>Sostanziale coincidenza.</p>
<p>9. Se viceversa la modifica testuale consiste in un periodo o più periodi, o in parole da inserire, in sostituzione o in aggiunta, nella disposizione previgente, la modifica è riportata, fra virgolette, di seguito all'alea senza andare a capo.</p>	<p>9. Norme recanti «novelle».</p> <p>e) [...] Se, viceversa, la «novella» consiste di un periodo o di più periodi o di semplici parole da inserire, in sostituzione o in aggiunta, nella norma previgente, la «novella» stessa è riportata, fra virgolette, di seguito all'alea (e, quindi, senza andare a capo).</p>		<p>Sostanziale coincidenza.</p>
<p>10. Nell'allegato B sono riportate le formule da adoperare nelle modifiche testuali.</p>			
<p>73. Numerazione degli articoli aggiuntivi e delle partizioni aggiuntive di livello superiore all'articolo</p> <p>1. Contrassegnare gli articoli aggiuntivi da inserire con modifiche testuali in testi normativi previgenti con il numero cardinale dell'articolo dopo il quale essi sono collocati, integrato con l'avverbio numerale latino. Tale criterio è seguito anche nel caso di articoli da aggiungere dopo l'ultimo del testo previgente, e anche quando gli articoli sono aggiunti dopo un articolo unico privo di numerazione cardinale.</p>	<p>6. Numerazione e rubricazione degli articoli aggiuntivi.</p> <p>a) Gli articoli aggiuntivi, da inserire con «novelle» in testi legislativi previgenti, sono contrassegnati con il numero cardinale dell'articolo dopo il quale devono essere collocati, integrato con l'avverbio numerale latino (bis, ter, quater, eccetera).</p> <p>b) Il tipo di numerazione di cui alla lettera a) è adottato anche per gli articoli aggiuntivi inseriti dopo l'ultimo articolo del testo previgente.</p> <p>c) Anche in caso di articolo unico non recante la numerazione cardinale, gli articoli aggiuntivi sono denominati: Art. 1-bis, Art. 1-ter, e via dicendo.</p>		<p>Sostanziale coincidenza.</p>
<p>2. Contrassegnare gli articoli aggiuntivi collocati prima dell'articolo 1 di un atto previgente con il numero "01" ("02", "03", ecc.).</p>	<p>6. Numerazione e rubricazione degli articoli aggiuntivi.</p> <p>d) Articoli aggiuntivi che debbano essere collocati prima dell'articolo 1 di un atto legislativo previgente o dell'articolo unico non recante la numerazione cardinale sono contrassegnati con i numeri «01», «02», «03», eccetera.</p>		<p>Sostanziale coincidenza.</p>
<p>3. Gli articoli da inserire con modifiche testuali in testi normativi previgenti, e che è indispensabile collocare in posizione intermedia tra articoli aggiunti successivamente al testo originario, vanno contrassegnati con il numero dell'articolo dopo il quale sono inseriti, integrato da un numero cardinale (l'articolo inserito tra l'1 bis e l'1 ter diviene quindi 1 bis 1).</p>	<p>6. Numerazione e rubricazione degli articoli aggiuntivi.</p> <p>e) Gli articoli da inserire in testi legislativi previgenti, e che si renda indispensabile collocare in posizione intermedia tra articoli aggiunti successivamente al testo originario, sono contrassegnati con il numero dell'articolo dopo il quale vengono inseriti, integrato da un numero cardinale (l'articolo inserito tra l'1-bis e l'1-ter diviene quindi 1-bis.1). L'articolo inserito tra l'1 e l'1-bis è denominato 1.1. Un ulteriore articolo inserito tra l'1.1 e l'1-bis, successivo all'1.1, è indicato come 1.1.1, e così di seguito.</p>		<p>Sostanziale coincidenza.</p>
<p>4. Quando s'inserisce un articolo fra l'articolo 1 e l'articolo 1 bis indicarlo come articolo 1.1. Quando, in un secondo tempo, s'inserisce un articolo fra l'1.1 e l'1 bis lo si indica come 1.1.1.</p>			<p>Sostanziale coincidenza.</p>

<p>5. Applicare le regole sulla numerazione degli articoli aggiuntivi anche nel caso di partizioni aggiuntive di livello superiore all'articolo.</p>			
<p>6. Non usare numeri corrispondenti ad articoli abrogati in precedenza.</p>	<p>9. Norme recanti «novelle». i) Nelle «novelle» è evitata l'utilizzazione di numeri corrispondenti ad articoli o commi abrogati in precedenza.</p>	<p>18.2 Occorre evitare qualsiasi rinumerazione di articoli, paragrafi o punti, in considerazione dei problemi che può provocare in altri atti. Analogamente, i vuoti derivanti dalla soppressione di articoli o altri elementi numerati del testo non devono essere utilizzati successivamente per l'inserimento di altre disposizioni, salvo che il contenuto di queste sia identico al testo soppresso.</p>	<p>Sostanziale coincidenza.</p>
<p>7. Quando si sostituiscono degli articoli non cambiarne radicalmente l'oggetto: se lo si vuol fare è meglio abrogare l'articolo originario e aggiungere un nuovo articolo.</p>			
<p>74. Numerazione dei commi all'interno delle modifiche testuali 1. Nelle modifiche testuali che sostituiscono integralmente un articolo di un atto previgente, nel quale i commi sono numerati, i commi del nuovo testo sono ugualmente contrassegnati con numeri cardinali. Se invece la modifica testuale inserisce nuovi commi tra due commi del testo previgente, questi sono contrassegnati con lo stesso numero cardinale del comma dopo il quale sono collocati, seguito dall'avverbio numerale latino (bis, ter, quater, ecc.). 2. Se la modifica testuale aggiunge nuovi commi dopo l'ultimo comma di un articolo si seguono gli stessi criteri.</p>	<p>10. Numerazione dei commi nelle «novelle». a) Nella «novella» recante sostituzione integrale di un articolo di un atto legislativo previgente, nel quale i commi sono numerati, i commi del nuovo testo sono ugualmente contrassegnati con numeri cardinali. Se la «novella» sostituisce singoli commi dell'articolo del testo previgente con un pari numero di commi, i commi che costituiscono la «novella» sono contrassegnati con lo stesso numero cardinale dei commi sostituiti. b) Se la «novella» introduce nuovi commi, anche mediante la sostituzione di singoli commi con un numero maggiore di commi, questi sono contrassegnati con lo stesso numero cardinale del comma dopo il quale sono collocati, integrato con l'avverbio numerale latino bis, ter, quater, e via dicendo. Tale criterio è seguito anche per i commi aggiuntivi inseriti dopo l'ultimo comma o, rispetto all'articolo previgente composto di un comma unico, quando il comma aggiuntivo debba essere inserito dopo detto comma unico.</p>		<p>Sostanziale coincidenza.</p>
<p>3. Contrassegnare i commi aggiuntivi collocati prima del comma 1 con il numero "01" ("02", "03", ecc.).</p>	<p>10. Numerazione dei commi nelle «novelle». e) Commi aggiuntivi, inseriti in un testo legislativo previgente i commi del quale siano numerati, che debbano essere collocati prima del comma 1, sono contrassegnati con i numeri «01», «02», «03», eccetera.</p>		<p>Sostanziale coincidenza.</p>
<p>4. Se è necessario (anche se è sconsigliabile) inserire un nuovo comma tra due commi aggiuntivi successivamente a un testo previgente, contrassegnarlo con il numero del comma dopo il quale è inserito, integrato da un numero cardinale (ad esempio, il comma inserito tra l'1 bis e l'1 ter diviene 1 bis 1). 5. Quando s'inserisce un comma fra il comma 1 e il comma 1 bis, indicarlo come comma 1.1. Quando, in un secondo tempo, s'inserisce un comma fra l'1.1 e l'1 bis lo si indica come 1.1.1.</p>	<p>10. Numerazione dei commi nelle «novelle». f) I commi che si renda indispensabile inserire tra due commi numerati aggiunti successivamente ad un testo previgente sono contrassegnati con il numero del comma dopo il quale sono inseriti, integrato da un numero cardinale. Il comma inserito tra l'1-bis e l'1-ter diviene quindi 1-bis.1. Il comma inserito tra l'1 e l'1-bis è denominato 1.1. Un ulteriore comma inserito tra l'1.1 e l'1-bis, successivo all'1.1, è indicato come 1.1.1, e così di seguito.</p>		<p>Sostanziale coincidenza.</p>
<p>6. Nelle modifiche testuali di atti previgenti i cui commi non sono numerati i nuovi commi sono sempre numerati, anche quando si aggiungono o si sostituiscono singoli commi. Nella numerazione si seguono le regole di questo paragrafo. Di conseguenza, quando un comma 1 bis è inserito in un articolo con un primo e un secondo comma non numerati, il comma successivo all'1 bis continua a essere citato come secondo comma.</p>	<p>10. Numerazione dei commi nelle «novelle». c) Commi aggiuntivi, inseriti in un testo legislativo previgente i commi del quale non siano numerati, non sono numerati. La numerazione va invece apposta quando la nuova formulazione riguardi non singoli commi soltanto, ma un intero articolo del testo previgente. Tuttavia articoli aggiunti o sostituiti nella Costituzione e nei codici che recano commi non numerati non recano i commi numerati. d) Per gli atti legislativi i cui articoli recano commi non numerati, i commi aggiuntivi inseriti da successive «novelle» sono citati con il numero ordinale risultante dalla loro collocazione nella nuova sequenza dei commi; in altri termini la numerazione della sequenza originale dei commi si intende modificata in dipendenza dell'aggiunta dei nuovi commi. Ugual criterio è seguito in caso di abrogazione di commi. Pertanto nella citazione dei commi si fa riferimento alla sequenza di essi vigente alla data di entrata in vigore dell'atto legislativo che rinvia ai medesimi.</p>		<p>I criteri statali prevedono che i commi aggiuntivi inseriti in un testo in cui i commi non sono numerati non siano numerati mentre i criteri regionali prevedono che siano sempre numerati. Le regole di citazione si comportano di conseguenza.</p>
<p>7. Non usare numeri corrispondenti a commi precedentemente abrogati.</p>	<p>9. Norme recanti «novelle». j) Nelle «novelle» è evitata l'utilizzazione di numeri corrispondenti ad articoli o commi abrogati in precedenza.</p>	<p>18.2 Occorre evitare qualsiasi rinumerazione di articoli, paragrafi o punti, in considerazione dei problemi che può provocare in altri atti. Analogamente, i vuoti derivanti dalla soppressione di articoli o altri elementi numerati del testo non devono essere utilizzati successivamente per l'inserimento di altre disposizioni, salvo che il contenuto di queste sia identico al testo soppresso.</p>	<p>Sostanziale coincidenza.</p>
<p>75. Lettere e numeri aggiuntivi 1. Per aggiungere lettere o numeri a testi previgenti si seguono i criteri dei paragrafi 73 e 74.</p>			
<p>76. Modifiche testuali contemporanee di molte disposizioni contenute in atti non facilmente elencabili 1. Per apportare modifiche testuali dello stesso tenore a un numero di atti non facilmente elencabili, usare una formula riassuntiva del tipo: "Ovunque ricorra l'espressione 'y', questa è sostituita con 'z'".</p>	<p>Raccomandazioni sub art. 9. Norme recanti «novelle». Se vi è la necessità di apportare modifiche testuali dello stesso tenore ad uno stesso atto è opportuno usare una formula riassuntiva del tipo: «l'espressione y, ovunque ricorra, è sostituita dalla seguente: z».</p>		<p>Sostanziale coincidenza.</p>

<p>77. Sistematica delle modifiche</p> <p>1. Le modifiche sono collocate all'interno dell'atto secondo i seguenti criteri:</p> <p>a) quanto alla suddivisione in articoli, formulare un articolo per ogni articolo modificato (ad esempio, se si devono modificare due articoli di uno stesso atto, scrivere due articoli ciascuno dei quali modifica un articolo); formulare invece più commi (o più lettere) di uno stesso articolo per modificare più commi di un articolo, ciascuno dei quali modifica un comma (se non si ritiene opportuna la sostituzione completa dell'articolo);</p> <p>b) se i commi dell'articolo modificato non sono numerati evitare, se possibile, di sostituire più commi adiacenti con un comma solo. Se lo si facesse, infatti, si altererebbe la sequenza dei commi richiamati nello stesso atto o in altri atti, dato che la numerazione della sequenza originale dei commi s'intende modificata in seguito all'abrogazione di commi.</p>	<p>Raccomandazioni sub art. 9. Norme recanti «novelle».</p> <p>Conviene che ogni norma recante una «novella» ad un determinato atto costituisca un articolo a sé stante, anziché un comma di un articolo recante più «novelle» a diversi atti legislativi.</p> <p>9. Norme recanti «novelle».</p> <p>n) Qualora i commi di un articolo modificato non siano numerati, non si procede alla sostituzione di un comma con più commi, ovvero alla sostituzione di più commi adiacenti con un comma solo. Ciò per non alterare la sequenza dei commi eventualmente richiamati nello stesso atto o in altri atti.</p>	<p>Redazione dell'atto motivativo</p> <p>18.13.3 Le modifiche di più disposizioni di uno stesso atto sono raggruppate in un solo articolo, che inizia con una frase introduttiva ed è diviso in punti seguendo l'ordine numerico degli articoli modificati.</p> <p>18.13.4 Ove con un solo atto si modificano più atti, le modifiche di ciascuno di essi sono riunite in un articolo separato.</p>	<p>I criteri statali e unionali richiedono di raggruppare le modifiche ad uno stesso atto in un solo articolo, mentre i criteri regionali richiedono un articolo per ogni articolo modificato.</p>
<p>78. Abrogazioni innominate e parzialmente innominate</p> <p>1. Si chiama abrogazione innominata quella che consiste nella formula "sono abrogate tutte le norme incompatibili con la presente legge" e simili; si chiama abrogazione parzialmente innominata quella espressa con la formula "sono abrogate le disposizioni della legge x, in quanto incompatibili con la presente legge". Abrogazioni parzialmente innominate sono pure quelle risultanti da altre formule interpretabili come limiti all'abrogazione (ad esempio: "sono abrogate le disposizioni della legge ... riguardanti ...").</p> <p>2. Evitare le abrogazioni innominate e quelle parzialmente innominate, sia perché bisogna sforzarsi di abrogare esplicitamente (vedi il paragrafo 79), sia perché, nel dubbio o nell'ignoranza, è meglio non dire nulla, dato che le formule ricordate nel comma 1 sono per lo meno inutili.</p>	<p>3. Rapporti tra atti normativi.</p> <p>g) La cosiddetta formula abrogativa esplicita innominata (del genere: «tutte le disposizioni incompatibili con la presente legge sono abrogate») non è utilizzata. Essa è superflua, essendo una inutile e, al limite, equivoca ripetizione del principio stabilito, in via generale, sulla abrogazione implicita dall'articolo 15 delle disposizioni sulla legge in generale.</p> <p>h) Nell'incertezza circa la completezza dell'elenco delle disposizioni abrogate, per mettere in evidenza che tale elenco (comunque preferibile a formule generiche o implicite di abrogazione) può non essere esaustivo, si utilizza la seguente formula: «Sono abrogate, in particolare, le seguenti disposizioni:».</p>	<p>21.1 Nei casi in cui il legislatore ritenga, al momento in cui adotta un determinato atto, che taluni atti o disposizioni anteriori non debbano più essere applicati, vale a dire che siano divenuti obsoleti, la certezza del diritto esige che l'abrogazione sia espressamente disposta nell'atto stesso. Un atto può essere obsoleto non solo a causa della sua diretta incompatibilità con la nuova disciplina giuridica, ma anche per effetto dell'ampliamento dell'ambito di applicazione di quest'ultima. Non occorre invece abrogare l'atto di cui sia scaduto il periodo d'applicazione stabilito nell'atto stesso.</p> <p>21.2 Dall'abrogazione espressa di norme di atti anteriori discende implicitamente che nessun'altra norma è stata abrogata. In tal modo si riduce il rischio di incertezze sul mantenimento in vigore delle norme anteriori.</p>	<p>Vi è una sostanziale coincidenza nel censurare le forme abrogative esplicite innominate (tali forme non sono neppure contemplate dal diritto unionale).</p> <p>I criteri unionali non ammettono la possibilità di elencare in modo non esaustivo le disposizioni abrogate (utilizzando l'espressione "in particolare" prima dell'elencazione) e lasciando quindi all'interprete il compito di rinvenire altre abrogazioni.</p>
<p>79. Abrogazione espressa di atti o disposizioni</p> <p>1. Il legislatore deve abrogare in maniera espressa, indicando con precisione le disposizioni o gli atti abrogati e usando le formule previste dall'allegato B. La data da cui decorre l'effetto abrogativo dev'essere individuabile con certezza.</p> <p>2. Secondo i principi generali, i rapporti nati prima dell'abrogazione e non ancora esauriti continuano a essere regolati dalle disposizioni abrogate. Quindi l'abrogazione non incide sulle disposizioni finanziarie, gli atti di gestione del personale e simili riguardanti questi rapporti.</p> <p>3. Se l'abrogazione dipende dall'approvazione di atti successivi, questi sono pubblicati con modalità identiche a quelle degli atti abrogati.</p> <p>4. Nell'abrogazione espressa tenere conto, oltre che delle indicazioni successive, di quanto suggerito nel paragrafo 55, comma 1, lettera c), numero 4).</p>	<p>Raccomandazioni sub art. 3. Rapporti tra atti normativi.</p> <p>È opportuno che ogni atto legislativo contenga una disposizione che indichi espressamente le disposizioni abrogate in quanto incompatibili con la nuova disciplina recata.</p>		<p>Sostanziale coincidenza.</p>
<p>80. Abrogazione di atti o disposizioni a termine</p> <p>1. Non occorre abrogare gli atti che - opportunamente - contengono un termine certo. Allo scadere del termine, infatti, questi atti escono dal sistema normativo vigente in maniera analoga agli atti abrogati. Quando il termine è incerto, viceversa, è bene abrogare. Non occorre eccettuare dall'abrogazione singole disposizioni a termine comprese in un atto da abrogare.</p>			
<p>81. Differenza tra abrogazione espressa e sostituzione</p> <p>1. Quando il legislatore sostituisce con una modifica testuale parti di precedenti atti, e cioè toglie parole e contemporaneamente introduce al loro posto nuove parole, non usare le espressioni "abroga e sostituisce" e simili.</p> <p>2. Usare la parola "abrogazione" solo quando la disposizione abrogatrice sopprime parti del testo.</p>			
<p>3. Se un articolo, un comma o altra parte ha sostituito testualmente un precedente articolo, comma o altra parte, dopo aver scritto "l'articolo x della legge y è sostituito dal seguente" non c'è alcun bisogno di aggiungere: "l'articolo x della legge y è abrogato"; una formula simile, anzi, è pericolosa, perché può indurre in errore l'operatore.</p> <p>4. Se all'interno dell'atto alcuni articoli hanno sostituito con modifiche testuali parti di precedenti atti, non solo non c'è bisogno di introdurre nelle norme finali una disposizione che elenca quelle stesse parti come abrogate a causa della sostituzione fatta, ma ciò è da sconsigliare, per gli equivoci che potrebbe ingenerare.</p>			
<p>82. Modifiche non testuali e abrogazione espressa</p> <p>1. Quando il nuovo atto non introduce modifiche testuali rispetto al precedente atto, elencare in una disposizione finale le precedenti disposizioni che risultano abrogate a causa delle nuove disposizioni, fermo restando che la nozione di abrogazione si applica solo a quelle disposizioni il cui testo, a causa delle nuove disposizioni, non è più vigente.</p>	<p>Raccomandazioni sub. art. 3 - Rapporti tra atti normativi</p> <p>È opportuno che ogni atto legislativo contenga una disposizione che indichi espressamente le disposizioni abrogate in quanto incompatibili con la nuova disciplina recata.</p>		<p>Sostanziale coincidenza.</p>
<p>83. Formula di abrogazione espressa finale</p> <p>1. Elencare le abrogazioni espresse, se collocate alla fine dell'atto, in un solo articolo tra le disposizioni finali.</p>			

<p>2. Abrogare, assieme a una legge base, le leggi o disposizioni che la modificano, senza anteporre alla citazione di queste disposizioni la formula "come modificato". Quindi non basta abrogare la sola legge base accompagnandola con la generica formula "e successive modificazioni".</p>	<p>3. Rapporti tra atti normativi. c) Se un atto ha subito modifiche, eventuali «novelle» sono riferite all'atto modificato e non agli atti modificanti.</p> <p>12. Riferimenti normativi esterni. b) Per i riferimenti esterni ad un atto che abbia subito successive modificazioni, effettuati relativamente al testo vigente al momento dell'adozione dell'atto che opera il riferimento, è usata la formula «e successive modificazioni» (omettendo le parole «e integrazioni», che possono essere fonte di equivoci interpretativi) solo quando tali modificazioni riguardino la disposizione richiamata e non altre dello stesso atto in cui la disposizione è collocata. Per evitare possibili dubbi di legittimità costituzionale, ove il riferimento si intenda operato al testo vigente ad una data determinata, tale intento deve risultare in maniera chiara ed inequivoca. Ove si tratti della Costituzione o dei codici, la indicazione «e successive modificazioni» è omessa in quanto il riferimento si intende sempre fatto al testo vigente.</p>	<p>18.3 L'atto modificativo non deve contenere disposizioni sostanziali autonome rispetto all'atto da modificare. L'unico scopo del nuovo atto deve consistere nella modifica dell'atto pregresso, sicché i suoi effetti giuridici si esauriscono con la sua entrata in vigore. Si lascia quindi sussistere formalmente un solo atto, quello originario nella versione modificata, il quale continua a disciplinare l'intera materia.</p>	<p>Sia i criteri statali che quelli unionali individuano l'atto modificato (e non quello modificante) quale destinatario di eventuali ulteriori modifiche.</p> <p>I criteri regionali prevedono che gli atti modificati devono essere abrogati unitamente agli atti modificativi, mentre i criteri statali prescrivono che debbano essere accompagnati dall'espressione "e successive modificazioni".</p>
<p>3. Quando si abrogano molti atti, la disposizione abrogativa deve distinguere le singole abrogazioni usando elenchi, allegati ben articolati o simili.</p>			
<p>4. Talvolta è opportuno usare la formula: "sono abrogate, in particolare, le seguenti disposizioni: ...". Ci si cauteva così di fronte alla possibilità che, qualunque sia la ragione, non siano state elencate tutte le disposizioni effettivamente abrogate: infatti è sempre possibile che vi siano, oltre a quelle espresse, abrogazioni tacite, che tocca all'operatore individuare nel caso concreto.</p>	<p>3. Rapporti tra atti normativi. h) Nell'incertezza circa la completezza dell'elenco delle disposizioni abrogate, per mettere in evidenza che tale elenco (comunque preferibile a formule generiche o implicite di abrogazione) può non essere esaustivo, si utilizza la seguente formula: «Sono abrogate, in particolare, le seguenti disposizioni:».</p>	<p>21.2 Dall'abrogazione espressa di norme di atti anteriori discende implicitamente che nessun'altra norma è stata abrogata. In tal modo si riduce il rischio di incertezze sul mantenimento in vigore delle norme anteriori.</p>	<p>Sostanziale coincidenza tra i criteri statali e regionali. I criteri unionali di fatto non concepiscono forme di abrogazioni tacite.</p>
<p>5. Non usare termini diversi da quello di abrogazione ("cessa di applicarsi", "perde efficacia" e simili), se non nei rari casi in cui il fenomeno è effettivamente diverso, come quando sono in questione disposizioni di altri ordinamenti precedentemente recepite con rinvio materiale, o quando non ci si riferisce all'abrogazione di disposizioni, ma al fatto che esse non devono più essere applicate a certe fattispecie.</p>			
<p>84. Modifiche esplicite non testuali 1. Spesso il legislatore apporta esplicitamente modifiche (citando l'atto modificato) senza modificare testualmente il precedente atto.</p>		<p>Modificazione materiale 18.14 Come indicato al punto 18.1, di norma è opportuno optare per la modifica testuale. 18.15 Può darsi tuttavia che, per motivi d'urgenza o per ragioni di praticità o semplicità, l'estensore desideri dotare un determinato atto di disposizioni che costituiscono modifiche materiali di un altro atto. Siffatte modifiche possono riguardare l'ambito di applicazione di quest'ultimo, deroghe a taluni obblighi o all'efficacia nel tempo ecc. 18.15.1 In linea di principio, e in particolare per ragioni di trasparenza, è opportuno evitare la modifica materiale. Questa crea infatti una situazione in cui l'atto originario resta formalmente immutato mentre le nuove disposizioni vi fanno deroga, sicché il testo precedente che rimane in vigore coesiste con quello nuovo, il quale ne paralizza alcune norme, ne altera gli effetti o vi apporta integrazioni. 18.15.2 La modifica materiale, in luogo della modifica testuale, può essere ammessa se il suo contenuto è molto limitato. Se invece le modifiche sono consistenti, è necessario un atto modificativo separato.</p>	<p>Sostanziale coincidenza, sebbene i criteri unionali manifestino minor favore per lo strumento.</p>
<p>2. I casi più importanti in cui si ricorre a questa tecnica sono: la deroga esplicita, la sospensione, la proroga. Ad essi sono dedicati i paragrafi da 88 a 91.</p>			
<p>85. Preferenza per la modifica testuale rispetto a quella non testuale 1. La modifica testuale è preferibile a quella non testuale, perché più sicura e anche meglio conoscibile, giacché tutte le pubblicazioni di fatto riporteranno il nuovo testo, e non più il vecchio, informando eventualmente in nota della disposizione modificativa.</p>	<p>3. Rapporti tra atti normativi a) È privilegiata la modifica testuale («novella») di atti legislativi vigenti, evitando modifiche implicite o indirette.</p>	<p>Principio della modifica testuale 18.1 Quando si intende modificare parzialmente un atto si ricorre di norma alla modifica formale, ossia testuale (18). Il testo della modifica deve quindi inserirsi nel testo dell'atto da modificare. Modificazione materiale 18.14 Come indicato al punto 18.1, di norma è opportuno optare per la modifica testuale.</p>	<p>Sostanziale coincidenza.</p>
<p>86. Modifiche implicite 1. Sono modifiche implicite tutte le modifiche che derivano da disposizioni successive senza che il legislatore abbia in qualche modo avvertito che specifiche disposizioni precedenti risultano modificate a causa delle nuove.</p>			
<p>87-INTERPRETAZIONI AUTENTICHE 1. Le disposizioni d'interpretazione autentica devono esplicitare il loro intento e devono citare l'atto interpretato. L'intento interpretativo e l'atto interpretato devono risultare dalla rubrica dell'articolo interpretativo. 2. Le disposizioni d'interpretazione autentica non vanno confuse con le disposizioni modificative con effetto retroattivo.</p>	<p>3. Rapporti tra atti normativi. l) La disposizione con la quale si intende interpretare autenticamente altra precedente disposizione è formulata utilizzando la seguente espressione: «Il comma ... dell'articolo ... della legge ... si interpreta nel senso che...». L'intento di interpretare autenticamente altra precedente disposizione è chiaramente esplicitato e, ove l'atto sia rubricato, deve risultare nella rubrica dell'articolo (in particolare, per le disposizioni tributarie, si veda l'articolo 1, comma 2, della legge n. 212 del 2000). Deve risultare comunque chiaro se ci si trovi in presenza di una disposizione di interpretazione autentica ovvero di una disposizione di modifica sostanziale alla quale si vuole dare effetto retroattivo. L'articolo 3 della legge n. 212 del 2000 vieta peraltro di attribuire effetto retroattivo alle disposizioni tributarie.</p>		<p>Sostanziale coincidenza tra criterio statale e regionale.</p>
<p>88. Deroghe 1. Si ha deroga quando la nuova disposizione prescrive una regola che fa eccezione a una precedente disposizione rimasta immutata nel suo tenore letterale. Per conseguenza, se la deroga viene tolta, la primitiva disposizione riespande la sua efficacia anche nei confronti della fattispecie prima disciplinata con norme di eccezione.</p>	<p>2. Aspetti generali dell'atto legislativo. c) Le disposizioni derogatorie e quelle che disciplinano casi particolari richiamano la disposizione generale cui fanno eccezione.</p>		<p>Sostanziale coincidenza.</p>

<p>89. Deroga implicita e deroga esplicita</p> <p>1. Anche la deroga può essere implicita o esplicita.</p> <p>2. La deroga è implicita quando il legislatore non segnala in alcun modo che sta creando un caso specifico disciplinato in modo eccezionale rispetto a un precedente caso più generale, nel quale per l'innanzi rientrava anche il caso che ora viene disciplinato in modo distinto.</p> <p>3. La deroga è esplicita quando il legislatore usa formule del tipo: "In deroga all'articolo x della legge y", e simili.</p>	<p>1. Titolo dell'atto legislativo.</p> <p>a) [...] Nel titolo sono in particolare specificati i seguenti elementi, ove essi costituiscono il contenuto esclusivo o prevalente dell'atto: [...]</p> <p>4) il carattere derogatorio rispetto alla legislazione vigente. Nel titolo è inoltre indicato l'oggetto delle disposizioni tributarie eventualmente contenute nell'atto (articolo 2, comma 1, della legge 27 luglio 2000, n. 212).</p> <p>2. Aspetti generali dell'atto legislativo.</p> <p>c) Le disposizioni derogatorie e quelle che disciplinano casi particolari richiamano la disposizione generale cui fanno eccezione.</p>		<p>I criteri statali non disciplinano la possibilità di deroghe implicite.</p>
<p>90. Deroga testuale e non testuale</p> <p>1. Dal punto di vista concettuale la deroga esplicita può essere testuale o non testuale, anche se la deroga disposta con modifica testuale, dal punto di vista formale, non appare più come deroga ma come riformulazione della precedente disposizione.</p> <p>2. La deroga è testuale quando il legislatore riformula il precedente testo inserendo l'eccezione come parte integrante dell'originaria disposizione.</p> <p>3. È preferibile che la deroga sia espressa come modifica testuale, e comunque che sia esplicita.</p>			
<p>91. Proroghe e sospensioni</p> <p>1. Mentre le modifiche (ivi comprese le deroghe) riguardano o direttamente le disposizioni o comunque le norme che si ricavano dalle disposizioni, proroghe e sospensioni non entrano nel contenuto delle disposizioni, ma riguardano la loro sfera temporale di efficacia.</p>			
<p>2. La proroga prescrive che la disposizione x (o l'atto y), la cui vigenza doveva cessare il giorno z, cesserà invece o nel termine t o all'avverarsi della condizione v. Quando il termine di vigenza è già scaduto non si parla di proroga, ma di differimento.</p> <p>3. La sospensione prescrive che per un periodo determinato, o fino a nuova disposizione, o fino all'avverarsi di una determinata condizione, la disposizione x (o l'intero atto y) non dev'essere applicato: resta formalmente in vigore (fa ancora parte dell'ordinamento), ma non è efficace nel periodo indicato.</p>	<p>4. Terminologia.</p> <p>o) Con riferimento a termini, è usata l'espressione «proroga» quando il termine non è ancora scaduto e l'espressione «differimento» quando il termine è già scaduto.</p>		<p>Sostanziale coincidenza.</p>
<p>4. È preferibile esprimere le proroghe e le sospensioni come modificazioni testuali della disposizione prorogata o sospesa. In ogni caso le proroghe, i differimenti e le sospensioni devono indicare esplicitamente l'atto o la disposizione prorogata, differita o sospesa.</p>	<p>3. Rapporti tra atti normativi</p> <p>b) Non si ricorre alla tecnica della novellazione nel caso di norma transitoria, con particolare riguardo a testi unici.</p>	<p>18.13.6 Vista l'esigenza di evitare l'introduzione di norme sostanziali autonome, le modifiche relative a date, termini, eccezioni, deroghe, proroghe nonché all'efficacia dell'atto nel tempo devono essere preferibilmente inserite nell'atto da modificare.</p>	<p>I criteri regionali e unionali prediligono la novella per proroghe e sospensioni.</p>
<p>92. Reviscenza</p> <p>1. L'abrogazione di disposizioni abrogative non fa rivivere le disposizioni da esse abrogate. Se il legislatore vuole far rivivere una disposizione abrogata, quindi, non basta che abroghi la disposizione abrogativa, ma bisogna che disponga la reviscenza della disposizione abrogata. È preferibile, comunque, riscrivere la disposizione abrogata.</p> <p>2. Analogamente, l'abrogazione di disposizioni modificative non fa rivivere il testo nella versione antecedente la modifica. Se il legislatore vuole far rivivere una disposizione nella versione antecedente una modifica, quindi, non basta che abroghi la disposizione modificativa, ma bisogna che disponga la reviscenza del testo nella versione precedente la modifica. È preferibile, comunque, riscrivere la disposizione modificata.</p>	<p>15. Vigenza dell'atto legislativo ed efficacia di singole disposizioni.</p> <p>d) Se si intende fare rivivere una disposizione abrogata o modificata occorre specificare espressamente tale intento.</p>		<p>Sostanziale coincidenza, salva la preferenza del criterio regionale per la riscrittura della disposizione abrogata.</p>
<p>93. Delegificazione e deregolamentazione</p> <p>1. Delegificare significa trasferire al regolamento la facoltà di disciplinare una determinata materia o attività, fino ad allora disciplinata con legge. Nel redigere disposizioni di delegificazione si osservano i principi dell'ordinamento in materia, indicando, in particolare, l'organo competente a emanare l'atto che si sostituisce alla legge.</p>	<p>3. Rapporti tra atti normativi.</p> <p>e) Le disposizioni che attribuiscono al Governo un potere regolamentare specificano sempre se si tratta di regolamenti di esecuzione, di delegificazione, di organizzazione o ministeriali, richiamando espressamente, a seconda dei casi, i relativi commi dell'articolo 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400. Nel caso di regolamenti di delegificazione sono altresì indicate le norme generali regolatrici della materia.</p> <p>f) Qualora si intenda disciplinare con legge una materia già oggetto di delegificazione, si opera non mediante «novella» di atti di rango subprimario, bensì mediante autonoma disposizione legislativa chiarendo: 1) ove possibile, le parti dell'atto secondario che sono abrogate; 2) se la modifica comporta anche un aggiornamento dei principi della delegificazione; 3) se in futuro permane l'autorizzazione già conferita al Governo a disciplinare la materia con regolamento.</p>		<p>Sostanziale coincidenza.</p>
<p>2. La delegificazione produce l'abrogazione delle disposizioni delegificate, normalmente differita all'entrata in vigore dell'atto che si sostituirà alla legge. A quest'abrogazione si applicano le regole valide per le abrogazioni in generale (paragrafi da 78 a 83).</p> <p>3. La legge delegificante deve individuare le singole disposizioni delegificate e precisare che esse sono abrogate a decorrere dall'entrata in vigore degli atti che si sostituiranno alla legge. Questi ultimi atti, comunque, devono dichiarare quali sono le disposizioni legislative abrogate, rinviando alla norma delegificante. Se la legge non può individuare con precisione le disposizioni abrogate deve demandarne l'individuazione ai regolamenti.</p>	<p>Raccomandazioni sub. art. 3 - Rapporti tra atti normativi</p> <p>Analoga previsione è contenuta nelle disposizioni legislative di delegificazione, nel quale caso l'abrogazione ha effetto dalla data di entrata in vigore delle norme regolamentari.</p>		<p>Sostanziale coincidenza.</p>
<p>4. Il passaggio di competenze agli enti locali produce effetti simili alla delegificazione. In tal caso si applicano, se possibile, i principi individuati a proposito di delegificazione.</p> <p>5. Deregolamentare significa trasferire all'autonomia privata la facoltà di disciplinare una determinata materia o attività, fino ad allora disciplinata con legge o regolamento.</p>			

<p>6. Un caso di deregolamentazione si verifica quando alla legge si sostituiscono i contratti collettivi; ciò produce l'abrogazione di disposizioni nella materia contrattualizzata. A quest'abrogazione si applicano, se possibile, le regole valide per le abrogazioni in generale (paragrafi da 78 a 83): inoltre, dopo la conclusione dei contratti un atto normativo deve confermare l'avvenuta abrogazione delle disposizioni previgenti, in modo da ripulire il sistema normativo.</p>			
<p>***CRITERI STATALI CHE NON TROVANO RISCONTRO NEGLI ALTRI ATTI***</p>			
	<p>2. Aspetti generali dell'atto legislativo. d) Le disposizioni contenenti deleghe legislative, ai sensi dell'articolo 76 della Costituzione, recano i seguenti elementi: 1) il destinatario della delega (il Governo); 2) il termine per l'esercizio della delega e l'eventuale termine per l'emanazione di disposizioni integrative o correttive; 3) l'oggetto della delega; 4) i principi e i criteri direttivi (che devono essere distinti dall'oggetto della delega). Il termine «delega» è usato esclusivamente in presenza di una delegazione legislativa con la formula: «Il Governo è delegato ad adottare...». È inoltre sempre indicata la denominazione propria dell'atto da emanare (decreto legislativo) ed è precisato se la delega può essere esercitata con uno o più atti. Le disposizioni di delega sono contenute in un apposito articolo. Un articolo non può contenere più di una disposizione di delega.</p>		
	<p>2. Aspetti generali dell'atto legislativo. f) Le disposizioni che prevedono l'emanazione di un testo unico indicano sempre se il predetto testo è retto da una delega legislativa o da una mera autorizzazione alla raccolta di norme, nonché se il testo unico deve essere redatto ai sensi dell'articolo 7 della legge 8 marzo 1999, n. 50, ovvero secondo un'autonoma disciplina.</p>		<p>Criterio proprio dell'ordinamento statale.</p>
	<p>Raccomandazioni sub. art. 2 - Aspetti generali dell'atto legislativo In un atto che contenga principi fondamentali per l'esercizio, da parte delle regioni, della potestà legislativa concorrente di cui all'articolo 117 della Costituzione, è opportuno che i predetti principi siano collocati in una parte dell'atto diversa da quella eventualmente contenente norme immediatamente applicabili in assenza di leggi regionali ovvero applicabili a decorrere da una data prefissata, in caso di mancato adeguamento della legislazione regionale ai principi medesimi.</p>		
	<p>3. Rapporti tra atti normativi. d) Occorre inserire correttamente eventuali termini per l'adozione di atti previsti da una «novella»: infatti l'espressione «dalla data di entrata in vigore della presente legge (o del presente decreto)», inserita nella «novella», comporta la decorrenza dalla data di entrata in vigore dell'atto modificato. Pertanto, ove si intenda far decorrere il termine dalla data di entrata in vigore dell'atto modificante, occorre inserirlo in autonoma disposizione posta fuori della «novella».</p>		
	<p>3. Rapporti tra atti normativi. i) Ove con l'atto legislativo si intendano fissare principi fondamentali per le regioni ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione, tale intento deve risultare chiaramente esplicitato.</p>		
	<p>3. Rapporti tra atti normativi. m) La modifica a norme dei testi unici «misti» previsti dall'articolo 7 della legge n. 50 del 1999 è fatta unicamente al decreto del Presidente della Repubblica (cosiddetto testo A) contenente sia le disposizioni legislative sia quelle regolamentari. In caso di sostituzione o aggiunta di articoli o commi è necessario precisare, apponendo la lettera L o R, il rango della disposizione oggetto di modifica. Ove la modifica sostituisca un intero articolo, o introduca un articolo aggiuntivo, la novella reca, dopo la parola «Art.», la lettera (L o R) corrispondente alla fonte che opera la modifica. Se la modifica comporta la sostituzione o l'aggiunta di un comma all'interno di un articolo a contenuto «misto», la lettera (L o R) è posta in calce al comma stesso. Se la sostituzione riguarda singole parole, tale indicazione è invece omessa, fermo restando che modifiche a parti di testo di livello inferiore al comma possono essere apportate solo da atti di fonte parioridinata.</p>		

	<p>4. Terminologia. p) Nel caso di procedure volte a consentire una manifestazione concorde di volontà da parte di più soggetti pubblici, sono usati, a seconda dei casi: 1) il termine «intesa» per le procedure tra soggetti appartenenti a enti diversi (ad esempio, tra Stato, regioni ed altri enti territoriali); 2) il termine «concerto» per le procedure tra più soggetti appartenenti allo stesso ente (ad esempio, tra diversi Ministri).</p>		
	<p>Raccomandazioni sub. art. 4 - Terminologia Con riferimento a quanto previsto alla lettera p), ove non sia possibile fare ricorso ai termini «intesa» e «concerto», si raccomanda l'uso del termine «accordo», in particolare con riferimento ai rapporti tra pubbliche amministrazioni e privati.</p>		
	<p>7. Partizioni interne degli articoli. e) Ogni comma può suddividersi in periodi, cioè in frasi sintatticamente complete che terminano con il punto, senza andare a capo. Si va a capo soltanto alla fine del comma. Le uniche eccezioni ammissibili sono: la suddivisione del comma in lettere anziché in periodi; il comma che reca una «novella». Nei riferimenti normativi l'espressione «periodo» è impiegata esclusivamente con riferimento a frasi che terminano con il punto. L'espressione «capoverso» è utilizzata esclusivamente in presenza di «novelle», secondo quanto previsto al numero 9, lettera f).</p>		
	<p>9. Norme recanti «novelle» d) La «novella» redatta in termini di sostituzione integrale di un articolo, di un comma numerato, di una lettera o di un numero ripete, all'inizio del virgolettato, l'indicazione del numero o della lettera (ad esempio: «L'articolo 86 della legge ... è sostituito dal seguente: (a capo) "Art. 86. - (eventuale rubrica se presente nel testo novellato). - 1."»).</p>		
	<p>9. Norme recanti «novelle» g) Nei riferimenti a partizioni di un articolo non rispondenti ai criteri indicati al numero 7 e al presente numero, non sono usate espressioni diverse da quelle sopra indicate né impiegate le medesime («linea», «capoverso») con significati diversi da quelli stabiliti al numero 7 e al presente numero. Tali casi sono risolti altrimenti: ad esempio, con citazioni testuali (le parole «...» oppure le parole da «...» a «...») sono sostituite dalle seguenti: «...».</p>		
	<p>9. Norme recanti «novelle». h) Le citazioni e le «novelle» relative ai codici penali utilizzano, anche nel virgolettato, le denominazioni «comma» e «periodo». Non sono pertanto utilizzate le denominazioni originariamente in uso in tali testi («prima parte» e «capoverso»).</p>		
	<p>9. Norme recanti «novelle». l) Qualora si intenda sostituire un insieme di articoli o di commi numerati con un numero minore di articoli o di commi, sono sostituiti espressamente gli articoli e i commi in corrispondenza dei quali se ne introducano di nuovi identificati con i medesimi numeri, e sono abrogati gli articoli e i commi cui non corrispondano nuovi articoli o commi con il medesimo numero.</p>		
	<p>9. Norme recanti «novelle». m) Anche quando un'intera partizione superiore all'articolo venga sostituita da una nuova partizione, contenente un numero minore di articoli, gli articoli per i quali non sia previsto un nuovo contenuto testuale sono espressamente abrogati.</p>		
	<p>Raccomandazioni sub art. 9. Norme recanti «novelle». Le norme recanti «novelle» ad un medesimo testo sono preferibilmente collocate rispettando l'ordine del testo novellato.</p>		
	<p>10. Numerazione dei commi nelle «novelle». g) Se si devono operare ulteriori modifiche che non possono essere apportate seguendo i criteri fissati nelle lettere precedenti, l'articolo è integralmente sostituito. Applicando la regola indicata nel primo periodo della lettera a).</p>		
	<p>Raccomandazioni sub. art. 4 - Terminologia È opportuno che, ove siano previsti termini, questi siano espressi in mesi (anziché in giorni o anni), salvo che la disposizione fissi una data determinata.</p>		
		<p>***CRITERI UNIONALI CHE NON TROVANO RISCONTRO NEGLI ALTRI ATTI***</p>	
		<p>1-GLI ATTI GIURIDICI DELL'UNIONE SONO FORMULATI IN MODO CHIARO, SEMPLICE E PRECISO. 1.3 Le disposizioni oscure possono essere interpretate in modo restrittivo dalla Corte di giustizia dell'Unione europea. Si otterrà in tal caso l'effetto contrario a quello che si era perseguito introducendo nel testo una certa vaghezza al fine di risolvere i problemi sorti durante le trattative per l'adozione della disposizione.</p>	

		<p>2. GLI ATTI DELL'UNIONE SONO FORMULATI TENENDO CONTO DEL TIPO DI ATTO DI CUI SI TRATTA E, SEGNATAMENTE, DEL SUO CARATTERE VINCOLANTE O MENO (REGOLAMENTO, DIRETTIVA, DECISIONE, RACCOMANDAZIONE O ALTRO).</p> <p>2.1 I diversi atti giuridici devono essere redatti in una forma tipica e con formule uniformi (cfr. orientamento 15).</p> <p>2.2 Il modo in cui è redatto il testo deve corrispondere alla tipologia dell'atto.</p> <p>2.2.1 Essendo i regolamenti direttamente applicabili e integralmente obbligatori, le loro norme devono essere redatte in modo tale che i destinatari non abbiano dubbi circa i diritti e gli obblighi da essi stabiliti; non si deve pertanto far riferimento ad autorità nazionali interposte, salvo che nell'atto sia previsto l'intervento complementare degli Stati membri.</p> <p>2.2.2 Le direttive sono rivolte agli Stati membri. Inoltre, esse sono formulate in modo meno particolareggiato per lasciare agli Stati membri un sufficiente margine discrezionale al momento del recepimento nel diritto interno. Se l'articolo è troppo dettagliato e non offre pertanto un sufficiente margine discrezionale, è preferibile ricorrere allo strumento del regolamento anziché a quello della direttiva.</p>	
		<p>2.2.3 Le decisioni sono redatte tenendo conto dei loro destinatari e osservando essenzialmente le regole sulla forma degli atti generali.</p> <p>2.2.4 Il linguaggio delle raccomandazioni deve essere consono alla natura non vincolante del testo.</p> <p>2.3 Il modo in cui si redige l'atto deve corrispondere alla natura vincolante o non vincolante del testo.</p> <p>2.3.1 La scelta del verbo e dei tempi verbali varia secondo la tipologia dell'atto, secondo la lingua e a seconda che l'enunciato si trovi nella motivazione o nell'articolo (cfr. orientamenti 10 e 12). [...]</p>	
		<p>4.3 L'atto deve essere omogeneo anche rispetto agli altri atti dell'Unione.</p> <p>4.3.1 In particolare è necessario evitare sovrapposizioni e contraddizioni con altri atti che disciplinano la stessa materia.</p> <p>4.3.2 È inoltre necessario escludere ogni dubbio sull'applicazione concorrente di altri atti (cfr. orientamento 21).</p>	
		<p>5. DURANTE TUTTO IL PROCEDIMENTO DI FORMAZIONE, I PROGETTI DI ATTI SONO REDATTI USANDO TERMINI E COSTRUZIONI RISPETTOSI DEL CARATTERE PLURLINGUE DELLA LEGISLAZIONE DELL'UNIONE E RICORRENDO CON PRUDENZA A CONCETTI O TERMINOLOGIE PECULIARI DI UN SISTEMA GIURIDICO NAZIONALE.</p> <p>5.1 L'estensore di atti generali deve tenere costantemente presente il fatto che il testo deve conformarsi al regolamento n. 1 del Consiglio, il quale prescrive l'uso di tutte le lingue ufficiali negli atti giuridici. Ciò comporta esigenze supplementari rispetto a quelle proprie della redazione dei testi legislativi nazionali.</p> <p>5.2 In primo luogo, il testo originale deve essere particolarmente semplice, chiaro e diretto, in quanto qualsiasi complessità eccessiva e qualsiasi ambiguità anche lieve possono causare imprecisioni, approssimazioni o veri e propri errori di traduzione in una o più d'una delle altre lingue dell'Unione.</p>	

		<p>5.2.3 I rapporti tra i vari elementi della frase devono essere grammaticalmente chiari. Non deve essere dubbio, ad esempio, se un dato aggettivo si riferisce a un solo sostantivo o a più di uno.</p> <p>5.4 Si tratta di raggiungere il seguente risultato: per quanto possibile, e tenuto conto delle peculiarità del diritto dell'Unione e della sua terminologia, l'atto deve essere percepito dalle persone incaricate di applicarlo e interpretarlo nei singoli Stati membri (funzionari pubblici, giudici, avvocati ecc.) non già come una «traduzione» in senso deteriore, ma come un testo redatto in stile normativo. Testi disseminati di prestiti, calchi o termini gergali difficilmente comprensibili hanno infatti suscitato spesso critiche nei confronti del diritto dell'Unione, percepito per questo motivo come qualcosa di estraneo.</p>	
		<p>5.3 In secondo luogo, l'impiego di espressioni e locuzioni — e in particolare di termini giuridici — legati troppo intimamente a una determinata lingua o a un determinato ordinamento giuridico rischia di creare difficoltà di traduzione. L'estensore deve essere consapevole in particolare dei due problemi seguenti.</p> <p>5.3.1 Certe espressioni assai comuni della lingua di redazione non hanno necessariamente equivalenti in altre lingue dell'Unione. In queste lingue esse potranno essere tradotte solo mediante perifrasi o approssimazioni, con conseguenti divergenze tra le varie versioni linguistiche. Occorre quindi evitare per quanto possibile l'uso di espressioni troppo peculiari di una lingua.</p> <p>5.3.2 Per quanto riguarda la terminologia strettamente giuridica, è necessario evitare termini troppo intimamente legati agli ordinamenti giuridici nazionali.</p>	
		<p>5.5 Appaiono infine necessarie due osservazioni essenzialmente pratiche riguardo al rapporto intercorrente tra il testo originale e le relative traduzioni.</p> <p>5.5.1 In primo luogo, l'estensore deve far sì che il traduttore possa individuare immediatamente le fonti utilizzate nel testo. Se un passo del testo originale è tratto da un testo preesistente (trattato, direttiva, regolamento ecc.), la sua provenienza deve emergere chiaramente dal testo o essere indicata separatamente, eventualmente con gli opportuni mezzi informatici. Qualsiasi citazione implicita, effettuata senza indicare la fonte, rischia di essere tradotta liberamente in una o più lingue, mentre l'estensore voleva usare i termini esatti di una disposizione preesistente.</p> <p>5.5.2 In secondo luogo, l'estensore deve tener presente che le osservazioni dei traduttori, e in generale di tutti i servizi che effettuano un esame linguistico del testo, possono risultare assai utili. L'esame del testo operato sotto tale profilo può mettere in luce errori e ambiguità del testo originale, anche quando quest'ultimo sia stato lungamente ponderato e persino — e forse soprattutto — quando abbia formato oggetto di lunghe discussioni fra varie persone. L'estensore potrà in tal caso essere informato sui problemi riscontrati e in molti casi la migliore soluzione consisterà nel ritoccare non già la traduzione bensì l'originale.</p>	
		<p>6.1 Per agevolare la comprensione e l'interpretazione degli atti giuridici è indispensabile curare la loro coerenza. Al riguardo si può distinguere tra coerenza formale, riguardante unicamente gli aspetti terminologici, e coerenza sostanziale, relativa alla struttura logica dell'atto nel suo complesso.</p>	
		<p>9. I «VISTO» INDICANO LA BASE GIURIDICA DELL'ATTO E LE FASI ESSENZIALI DEL SUO PROCEDIMENTO DI FORMAZIONE.</p>	
		<p>10. I «CONSIDERANDO» MOTIVANO IN MODO CONCISO LE NORME ESSENZIALI DELL'ARTICOLATO, SENZA RIPRODURNE O PARAFRASARNE IL DETTATO. NON CONTENGONO ENUNCIATI DI CARATTERE NORMATIVO O DICHIARAZIONI DI NATURA POLITICA.</p>	
		<p>11. OGNI CONSIDERANDO E' NUMERATO.</p>	
		<p>15.3 Qualora un articolo contenga un elenco, è necessario che ciascun elemento di quest'ultimo sia coordinato e direttamente collegato alla frase introduttiva. A tal fine è opportuno evitare l'inserimento, nell'elenco stesso, di frasi o commi autonomi.</p>	
		<p>16.4 Lo strumento del rinvio dovrebbe essere utilizzato solo in presenza delle seguenti condizioni: > se ne risulta una semplificazione rispetto alla riproduzione del contenuto della norma cui si fa riferimento; > se non viene pregiudicata la comprensibilità della norma; > se l'atto cui si fa riferimento è stato pubblicato o è sufficientemente accessibile al pubblico.</p> <p>16.5 Anche il principio della trasparenza esige che si faccia un uso moderato dello strumento del rinvio. È infatti opportuno che gli atti possano essere letti e compresi senza consultare altri atti. L'esigenza della leggibilità non deve tuttavia indurre a riprodurre nel diritto derivato norme di diritto primario (cfr. punto 12.2).</p>	

		<p>Aggiornamento dei rinvii</p> <p>16.17 L'aggiornamento dei rinvii può risultare necessario nei casi seguenti: > se il testo richiamato è stato soppresso e sostituito da un nuovo testo; > nell'ipotesi del rinvio statico, qualora sia stata modificata la norma richiamata; > se una modifica della norma richiamata ha ripercussioni indesiderate sulla norma che opera il rinvio.</p> <p>16.18 Si può effettuare un aggiornamento generale mediante una semplice norma di concordanza.</p> <p>16.18.1 All'occorrenza può essere opportuno accludere in allegato un'apposita tavola di concordanza.</p> <p>16.18.2 È sconsigliato determinare la concordanza con la nuova norma in forma testuale.</p>	
		<p>17. UN RINVIO DA PARTE DI UN ATTO VINCOLANTE A UN ATTO NON VINCOLANTE NON CONFERISCE A QUEST'ULTIMO CARATTERE VINCOLANTE. SE I REDATTORI INTENDONO RENDERE VINCOLANTE TUTTO O IN PARTE IL CONTENUTO DELL'ATTO NON VINCOLANTE, È OPPORTUNO, PER QUANTO POSSIBILE, RIPRODURNE IL TESTO NELL'ATTO VINCOLANTE.</p>	
		<p>Aggiornamento dei rinvii</p> <p>18.8 Quando si intende modificare una disposizione oggetto di rinvio, è necessario esaminare previamente le conseguenze prodotte dalla modifica sulla norma che opera il rinvio. Affinché la modifica abbia effetto anche per quest'ultima, non è necessario alcun intervento se il rinvio è dinamico; per contro i rinvii statici devono essere opportunamente modificati.</p>	
		<p>Redazione dell'atto modificativo</p> <p>18.11 I «considerando» dell'atto modificativo devono rispondere agli stessi criteri enunciati in merito ai «considerando» degli atti autonomi (cfr. orientamenti 10 e 11). Tuttavia, essi hanno un contenuto particolare, in quanto sono esclusivamente destinati a esporre la motivazione dei cambiamenti introdotti dall'atto modificativo: non devono quindi ripetere la motivazione dell'atto modificando.</p> <p>18.12 Non è buona tecnica legislativa modificare i «considerando» dell'atto da modificare, i quali costituiscono un'esposizione organica dei motivi che ne hanno giustificato l'adozione nella forma iniziale. Solo la codificazione o la rifusione consentiranno di raggruppare, con gli adattamenti necessari, la motivazione iniziale e quella delle modifiche successive in un nuovo insieme coerente.</p>	
		<p>Divieto di modificare gli atti modificativi</p> <p>18.5 Poiché non devono contenere disposizioni sostanziali autonome ed esauriscono i propri effetti con la modifica che apportano a un altro atto, gli atti modificativi non possono formare oggetto di modifica.</p> <p>Le nuove modifiche eventualmente necessarie devono sempre riguardare l'atto originario, quale modificato in precedenza.</p>	
		<p>Modificazione degli allegati</p> <p>18.7 Le modifiche degli allegati, contenenti testi di natura tecnica, devono essere collocate di norma nell'allegato dell'atto modificativo. A tale regola si deroga soltanto per le modifiche minime.</p>	
		<p>19. UN ATTO CHE NON È ESSENZIALMENTE VOLTO A MODIFICARNE UN ALTRO PUÒ CONTENERE, FRA LE DISPOSIZIONI FINALI, MODIFICHE DI ALTRI ATTI CONSEGUENTI ALL'EFFETTO INNOVATORE DELLE PROPRIE DISPOSIZIONI. QUALORA LE MODIFICHE SIANO CONSISTENTI, È OPPORTUNO ADOTTARE UN ATTO MODIFICATIVO SEPARATO.</p> <p>19.1 Talvolta atti recanti disposizioni autonome possono alterare la disciplina giuridica di una determinata materia in modo tale da rendere necessaria la modifica di altri atti che riguardano aspetti ulteriori di tale materia. Se le disposizioni modificative sono assolutamente secondarie rispetto al contenuto principale dell'atto, l'abbinamento di tali elementi eterogenei non ricade sotto il divieto, enunciato dall'orientamento 18, di includere disposizioni sostanziali autonome negli atti modificativi.</p> <p>19.2 La modifica deve comunque essere testuale, in ottemperanza alla regola enunciata nell'orientamento 18.</p>	
		<p>19.4 Se il prevalere delle disposizioni modificative fa sì che l'atto rientri sostanzialmente nella categoria degli atti modificativi, esso dovrà essere scisso in due atti distinti per le ragioni indicate nei punti 18.3 e 18.4.</p>	

		<p>b) Orientamenti per la determinazione della data di entrata in vigore</p> <p>20.4 Esigenze pratiche o motivi d'urgenza possono giustificare la fissazione di una data di entrata in vigore anteriore al ventesimo giorno successivo alla pubblicazione. Tale esigenza può presentarsi soprattutto per i regolamenti. In tal caso occorre procedere come segue.</p> <p>20.4.1 L'entrata in vigore nel terzo giorno successivo alla pubblicazione dell'atto deve essere giustificata dall'urgenza. L'effettiva urgenza deve essere accertata sistematicamente caso per caso.</p> <p>20.4.2 L'entrata in vigore nel giorno della pubblicazione deve rappresentare una vera e propria eccezione, giustificata da esigenze inderogabili — evitare un vuoto giuridico o prevenire la speculazione — connesse con la natura del provvedimento di cui trattasi (cfr. punto 20.6). In tale ipotesi occorre fornire una congrua motivazione inserendo un apposito «considerando» nell'atto, salvo che l'entrata in vigore immediata corrisponda a una prassi ben nota agli interessati, come avviene nel caso dei regolamenti che fissano dazi all'importazione o restituzioni all'esportazione.</p> <p>20.5 Per data di pubblicazione dell'atto si intende la data in cui la Gazzetta ufficiale nella quale è pubblicato viene effettivamente messa a disposizione del pubblico in tutte le lingue presso l'Ufficio delle pubblicazioni.</p>	
		<p>c) Provvedimenti urgenti</p> <p>20.6 I regolamenti quotidiani e settimanali con i quali la Commissione fissa i dazi all'importazione (o i dazi addizionali all'importazione in alcuni settori agricoli) nonché le restituzioni nel commercio con i paesi terzi devono essere adottati nella data più vicina possibile a quella della decorrenza di applicazione, specie per prevenire le speculazioni.</p> <p>20.7 E quindi prassi che tali regolamenti periodici entrino in vigore il giorno stesso della pubblicazione o il primo giorno lavorativo che segue.</p> <p>B. DECORRENZA DELL'EFFICACIA</p> <p>20.8 Le direttive non rivolte a tutti gli Stati membri e le decisioni che designano un destinatario non recano una data di entrata in vigore, ma hanno efficacia in virtù della notificazione ai destinatari (articolo 297, paragrafo 2, terzo comma, TFUE).</p> <p>C. DECORRENZA DELL'APPLICAZIONE</p> <p>a) Applicazione retroattiva dei regolamenti</p> <p>20.9 In via eccezionale, e nei limiti che discendono dal principio della certezza del diritto, i regolamenti possono avere efficacia retroattiva. Si adopera in tal caso la formula «Esso si applica a decorrere dal ...» in un comma che segue il comma dell'entrata in vigore.</p> <p>20.10 L'efficacia retroattiva è spesso indicata, in un articolo distinto dall'ultimo, mediante la formula «Durante il periodo dal ... al ...». «A decorrere dal ... e fino al ...» (ad esempio, nei regolamenti sui contingenti tariffari) o la formula «Con effetto dal ...» o «Con effetto a decorrere dal ...».</p>	
		<p>b) Applicazione differita dei regolamenti</p> <p>20.11 Talvolta si distingue tra entrata in vigore del regolamento e decorrenza di applicazione della disciplina da esso istituita, decorrenza che viene differita a una data più o meno lontana nel tempo. Ciò consente, per esempio, l'insediamento immediato dei nuovi organi previsti dal regolamento e pertanto l'adozione di atti di esecuzione della Commissione per i quali occorre il parere di detti organi.</p> <p>20.12 Ove risulti necessario differire l'applicazione di una parte soltanto del regolamento a una data successiva all'entrata in vigore, si devono indicare chiaramente, nell'atto medesimo, le norme di cui trattasi.</p> <p>Va evitato l'uso di formulazioni che non consentono di determinare la decorrenza di applicazione della disposizione di cui trattasi.</p> <p>c) Recepimento delle direttive</p> <p>20.13 Occorre distinguere tra entrata in vigore o decorrenza dell'efficacia, da un lato, e decorrenza di applicazione, dall'altro, in tutti i casi in cui i destinatari abbiano bisogno di un adeguato lasso di tempo per adempiere gli obblighi derivanti dall'atto. Tale esigenza si manifesta soprattutto nel caso delle direttive. Sarà pertanto dedicato al recepimento, in tale ipotesi, un apposito articolo che precede l'articolo relativo all'entrata in vigore o eventualmente quello relativo ai destinatari.</p> <p>20.14 Specialmente nelle direttive volte a garantire la libera circolazione delle merci, delle persone e dei servizi è opportuno fissare la data precisa in cui la normativa nazionale inizierà ad applicarsi, in modo da evitare i nuovi ostacoli che si creerebbero qualora la normativa venisse applicata in tempi diversi, dai vari Stati membri, nell'ambito del periodo previsto.</p>	
		<p>E. ATTUAZIONE DI ATTI NON VINCOLANTI</p> <p>20.16 Gli atti privi di forza cogente, come le raccomandazioni, non recano un termine di decorrenza di efficacia o di applicazione; i loro destinatari possono essere invitati ad attuarli entro un dato termine.</p>	