

# Le tecniche legislative a confronto

cons. Laura Tafani  
dott. Federico Ponte

Intervento presso l'Osservatorio legislativo interregionale

1 dicembre 2022

# Indice

01 \_\_\_\_\_ Introduzione

02 \_\_\_\_\_ Raffronto formale

03 \_\_\_\_\_ Raffronto sostanziale

04 \_\_\_\_\_ Spunti dal raffronto

05 \_\_\_\_\_ Ulteriori spunti

# 01. Introduzione

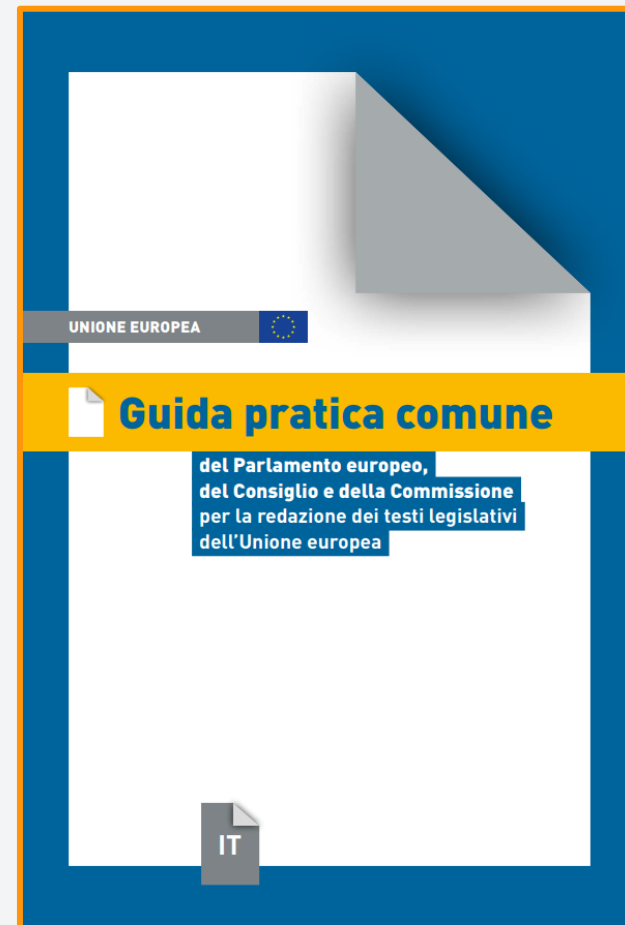
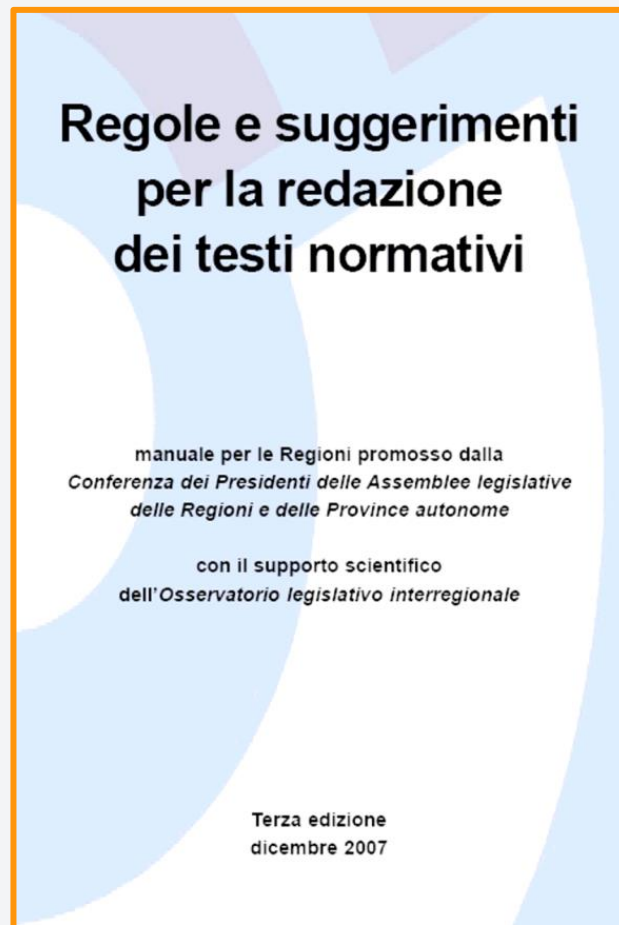
---

# 01. Conferenza unificata del 29 marzo 2007

## Art. 14. Drafting normativo

Lo Stato e le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano si impegnano ad unificare i manuali statali e regionali in materia di drafting di testi normativi, prevedendo, altresì, idonei sistemi di monitoraggio degli stessi mediante la creazione di un indice di qualità nonché l'utilizzo di formule standard riferite a fattispecie normative tipiche. Particolare attenzione dovrà essere posta all'analisi del linguaggio normativo ed alla creazione di idonei glossari condivisi.

# 01. Testi di tecnica legislativa



# 02. Raffronto formale

---

## 02. Regole e raccomandazioni (suggerimenti)

### Regola 5, lettera a) dei criteri statali

Gli articoli degli atti legislativi recano una numerazione progressiva secondo la serie naturale dei numeri cardinali.

### Regola 2, lettera a) dei criteri statali

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.

### Regola 12, lettera i) dei criteri statali

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.

## 02. Regole e raccomandazioni (suggerimenti)

### ALLEGATO C

#### Regole applicabili d'ufficio

In quest'allegato sono individuate alcune regole applicabili d'ufficio in sede di correzione dei testi normativi. Nella prima colonna è riportato il paragrafo (con il suo oggetto) ed eventualmente il comma che contiene la regola; nella seconda è indicato il contenuto dell'intervento. Queste regole prescrivono soluzioni tecnicamente obbligate e sono prive di risvolti politici: esprimono piuttosto dei minimi standard comunicativi, di per sé neutrali. Ciascuna assemblea può applicarle in base alle proprie modalità organizzative.



## 02. Dimensione dei testi

Testo	n. periodi	n. parole
Statale	250	7300
Regionale	900	12600
Unionale	570	13000

## 02. Caratteristiche di leggibilità dei testi

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	

Indici dei criteri statali

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	

Indici dei criteri regionali

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	

Indici dei criteri unionali

## 02. Struttura a confronto

Criteria regionali
Preambolo
Linguaggio normativo
Scrittura dei testi normativi
Struttura dell'atto normativo
Riferimenti (o rinvii)
Modifiche

Criteria unionali
Principi generali
Le parti dell'atto
Riferimenti interni ed esterni
Atti modificativi
Disposizioni finali, clausole di abrogazione e allegati

## 02. Lo stile dei criteri unionali

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.

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.

## 02. Lo stile dei criteri regionali

### 9. Congiunzioni congiuntive e disgiuntive

1. La congiunzione "e" è riservata alle relazioni congiuntive, cioè quelle in cui la fattispecie si realizza quando tutti gli elementi correlati si avverano.

### 27. Funzione della punteggiatura

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.

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.

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.

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.

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.

6. Nei testi normativi non si usano punto esclamativo, punto interrogativo, puntini di sospensione.

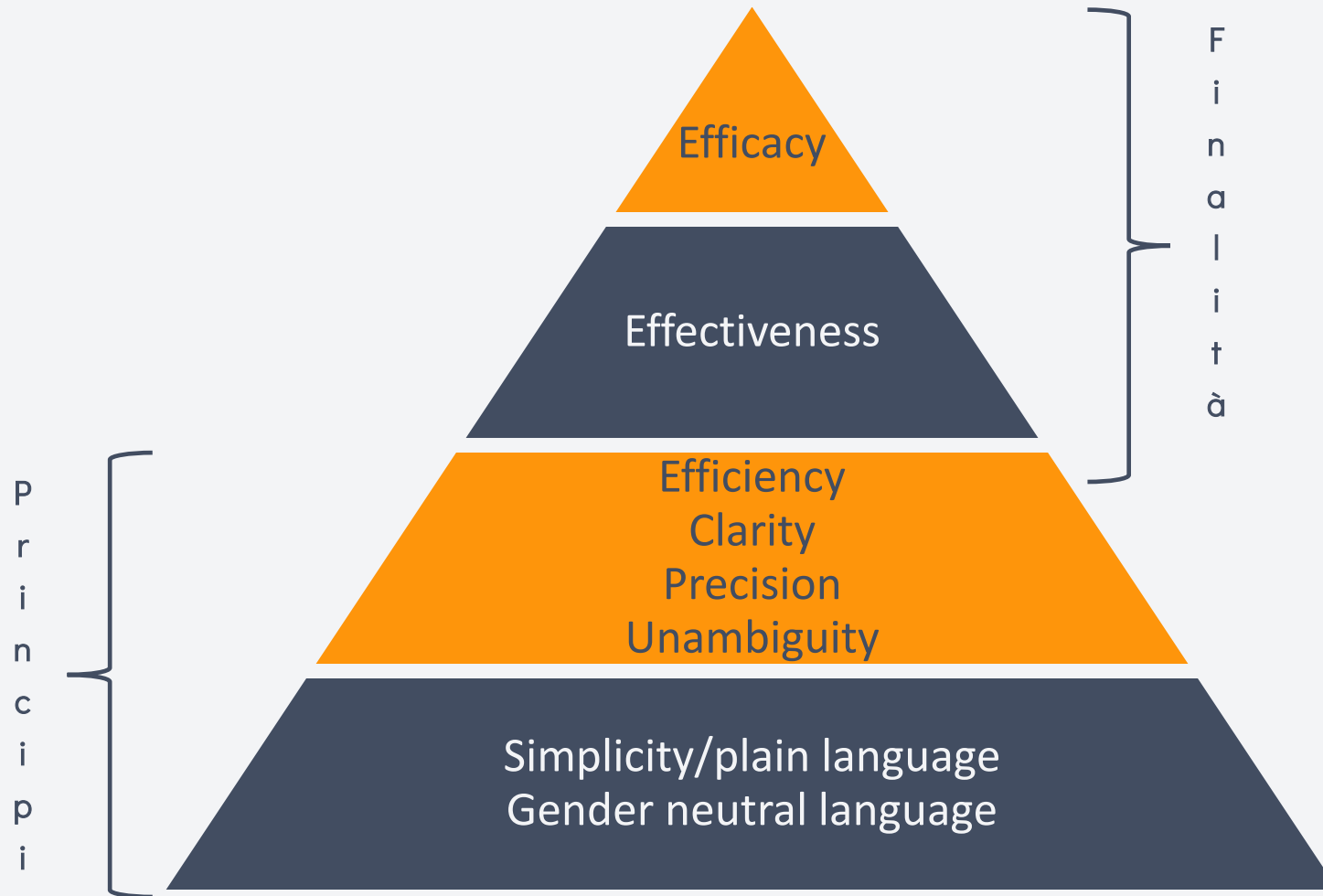
# 03. Raffronto sostanziale

---

## 03. I princìpi

Princìpi	c. regionali	c. statali	c. unionali
Chiarezza	✓		✓
<u>Precisione</u>	<u>✓</u>	<u>✓</u>	<u>✓</u>
Uniformità	✓		
<u>Semplicità</u>	<u>✓</u>	<u>✓</u>	<u>✓</u>
Economia	✓		
Non ambiguità	✓	✓	
Omogeneità	✓	✓	
Non discriminazione	✓		

# 03. La «piramide delle virtù»





# 03. Disposizioni intruse

## criteri statali

(c. 2, lett. 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.

## criteri regionali

(c. 42, n. 3) La materia delle disposizioni contenute nell'atto dev'essere omogenea.

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.

La divisione delle disposizioni dell'atto in articoli o in partizioni superiori all'articolo si informa a criteri di omogeneità interna delle singole partizioni.

## criteri unionali

(c. 4, n. 2) Deve essere curata l'omogeneità del testo.

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.

# 03. Sistematica

## criteri statali

- a) parte introduttiva:
  - finalità dell'atto e principi generali;
  - ambito di operatività dell'atto e di applicazione oggettivo e soggettivo;
  - definizioni;
- b) parte principale:
  - disposizioni sostanziali e procedurali;
  - eventuali previsioni sanzionatorie;
  - strutture pubbliche coinvolte;
  - disposizioni finanziarie;
- c) parte finale:
  - disposizioni relative all'attuazione dell'atto;
  - disposizioni di coordinamento;
  - disposizioni abrogative;
  - disposizioni transitorie;
- d) disposizioni sull'entrata in vigore dell'atto e sulla decorrenza (o scadenza) di efficacia di singole disposizioni.

## criteri regionali

- a) parte introduttiva:
  - finalità dell'atto e principi generali;
  - campo di applicazione;
  - definizioni;
- b) parte principale:
  - disposizioni sostanziali e procedurali;
  - eventuali sanzioni;
- c) parte finale:
  - disposizioni sull'attuazione dell'atto;
  - disposizioni di coordinamento;
  - disposizioni transitorie;
  - disposizioni abrogative
  - disposizioni sulla copertura finanziaria;
  - disposizioni sull'entrata in vigore dell'atto e sulla decorrenza o scadenza d'efficacia di singole sue disposizioni.

## criteri unionali

- a) oggetto e ambito di applicazione;
- b) definizioni;
- c) disposizioni relative agli atti delegati e agli atti di esecuzione;
- d) norme di attuazione;
- e) disposizioni transitorie e finali.

R. 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».

## 03. Linguaggio giuridico

**Regola:** indicativo presente (con funzione imperativa)

**Deroga:** contesti in cui è grammaticalmente impossibile usare l'indicativo presente (c. regionali)

**Divieti o sfavore:** congiuntivo (c. statali), futuro (c. statali, c. unionali), verbi modali (c. statali, c. regionali), forma passiva.

# 03. Disposizioni senza norme

## criteri statali

(*racc. sub c. 2*) [...] (sono da escludere norme meramente programmatiche o semplici dichiarazioni di intenti non attinenti alle finalità dell'atto) [...].

## criteri regionali

(*c. 12, n. 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.

## criteri unionali

(*c. 4, n. 1*) Gli enunciati esplicativi, teoricamente destinati a rendere più comprensibile il testo al lettore, possono costituire una fonte di problemi di interpretazione.

(*c. 12, n. 1*) [...] gli auspici, le intenzioni, le dichiarazioni non devono figurare nell'articolato degli atti vincolanti.

### 03. La motivazione (suggerimenti unionali):

- dimostrazione, facendo riferimento agli elementi di fatto e di diritto che è necessario o opportuno prendere i provvedimenti enunciati nell'articolato (c. 10, n. 3);
- non è sufficiente parafrasare gli articoli (c. 10, n. 5.1);
- non è ammessa motivazione per *relationem* (c. 10, n. 5.3);
- riguarda l'indirizzo generale (c. 10, n. 9), le previsioni essenziali dell'atto (c. 10, n. 5) e le abrogazioni (c. 10, n. 6);
- riguarda altresì norme derogatorie, di eccezione ai principi generali (es. retroattive), lesive di interessi determinati, che incidono sulla *vacatio legis* (c. 10, n. 14).

# 03. Titolo della legge

## criteri statali

(c. 1, lett. a) Nel titolo dell'atto legislativo è esplicitato almeno l'oggetto principale della disciplina normativa. [...] Il titolo dei progetti di legge è pertanto adeguatamente riformulato se, nel corso dell'iter, vengono introdotte rilevanti modifiche. Nel titolo sono in particolare specificati i seguenti elementi, ove essi costituiscano il contenuto esclusivo o prevalente dell'atto: [...] 2) gli atti oggetto di modifica; 3) la normativa comunitaria recepita o la modifica di atti di recepimento [...]; 4) il carattere derogatorio rispetto alla legislazione vigente. [...].

## criteri regionali

(c. 42, n. 3) Il titolo deve riguardare tutti gli argomenti principali trattati dall'atto. [...]

## criteri unionali

(c. 8, n. 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. [...]

# 03. Riferimenti normativi esterni

## criteri statali

(c. 12, lett. c) I riferimenti contenuti nei provvedimenti in materia tributaria sono fatti indicando anche il contenuto sintetico della disposizione alla quale si intende fare rinvio.

## criteri regionali

(c. 35, n. 6) Dare un'indicazione sull'oggetto delle disposizioni citate, in modo da facilitare la comprensione del rinvio. [...] 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.

## criteri unionali

(c. 16, n. 7) Il rinvio dovrebbe essere formulato in modo che l'elemento centrale della norma richiamata possa essere compreso anche senza consultare tale norma.

(c. 16, n. 8) È opportuno precisare gli elementi fattuali o gli effetti giuridici della norma richiamata ai quali s'intende far riferimento.

# 03. Consolidamento

## criteri regionali

(c. 71) *Atti di consolidamento*. 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.

## Unione europea

**Consolidamento:** processo meccanico affidato all'Ufficio interistituzionale delle pubblicazioni dell'UE a scopo informativo.

**Codificazione:** nuovo atto che raccoglie le disposizioni di uno o più atti, abroga le disposizioni obsolete o parzialmente coincidenti, armonizza termini e definizioni e corregge errori, senza cambiamenti sostanziali.

**Rifusione:** nuovo atto che integra in un unico testo le modifiche successive subite dall'atto originario e nuove modifiche sostanziali.





# 04. Spunti dal raffronto

---

# 04. Reviviscenza

## 92. Reviviscenza

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 reviviscenza della disposizione abrogata. È preferibile, comunque, riscrivere la disposizione abrogata.

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 reviviscenza del testo nella versione precedente la modifica. È preferibile, comunque, riscrivere la disposizione modificata.

### 15. Vigenza dell'atto legislativo ed efficacia di singole disposizioni.

d) Se si intende fare rivivere una disposizione abrogata o modificata occorre specificare espressamente tale intento.

## 04. Reviviscenza (segue)

### Reviviscenza

«Il fenomeno della reviviscenza di norme abrogate, dunque, non opera in via generale e automatica e può essere ammesso soltanto in ipotesi tipiche e molto limitate [...]»

- annullamento di norma espressamente abrogatrice;
- abrogazione di una disposizione meramente abrogatrice.

(sent. n. 13 del 2012)

## 04. Linguaggio di genere

### Art. 82, Statuto della Regione Toscana

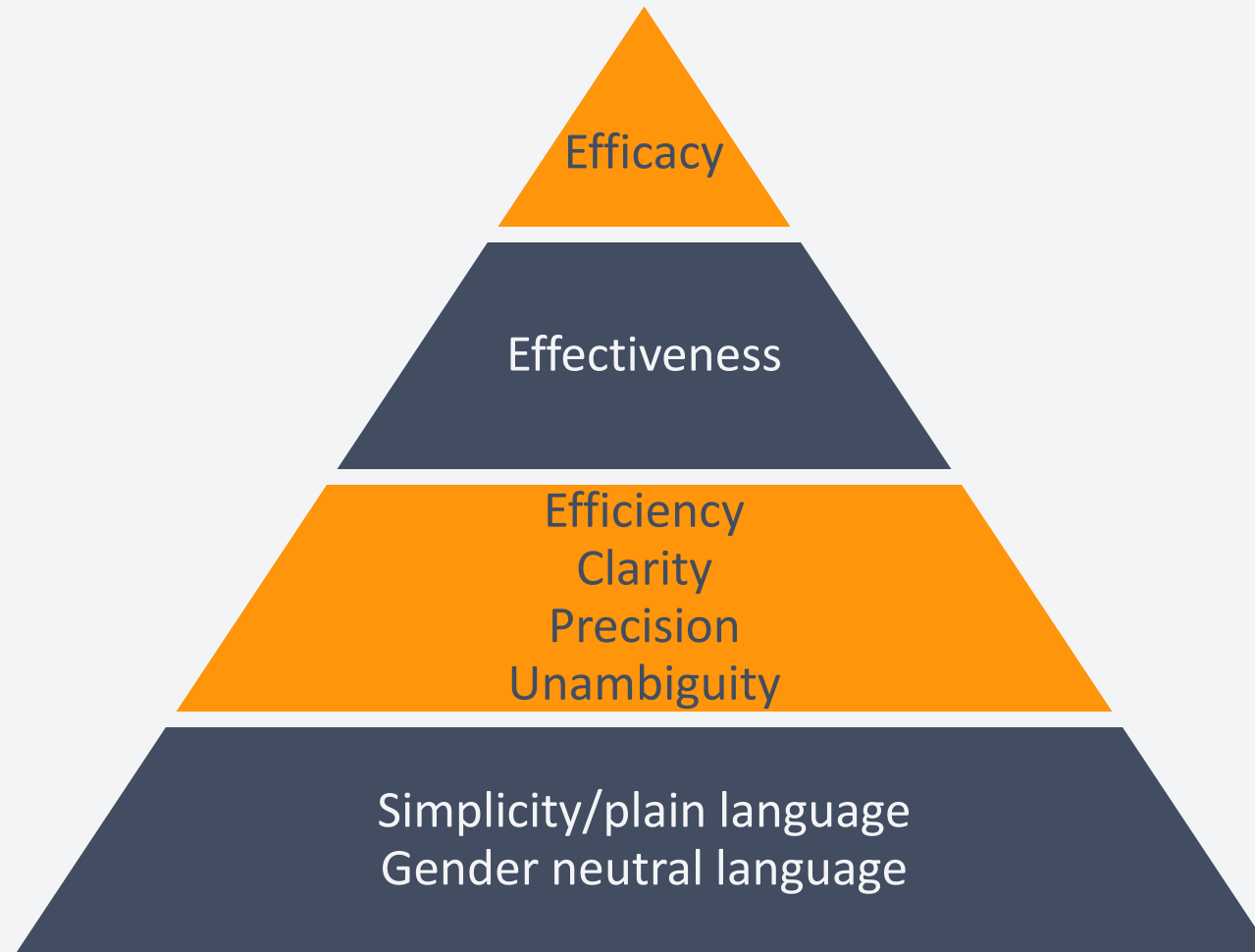
1. L'uso, nel presente Statuto, del genere maschile per indicare i soggetti titolari di diritti, incarichi pubblici e stati giuridici è da intendersi riferito ad entrambi i generi e risponde pertanto solo ad esigenze di semplicità del testo.

## 04. Forestierismi

LEGGE 16 gennaio 2008, n. 16

Modifica all'articolo 32 della legge 3 febbraio 1963, n. 69. Introduzione dell'uso dell'elaboratore elettronico (personal computer) nello svolgimento della prova scritta dell'esame di idoneità professionale per l'accesso alla professione di giornalista.

## 04. La «piramide delle virtù»



# 05. Ulteriori spunti

---

# 05. Giurisprudenza costituzionale

## Disposizioni riproduttive di disposizioni statali

«[...] la semplice novazione della fonte, con intrusione negli ambiti di competenza esclusiva statale, costituisce senz'altro causa di illegittimità costituzionale della norma regionale, derivante non dal modo in cui la norma ha in concreto disciplinato, ma dal fatto stesso di avere regolato una materia di competenza legislativa esclusiva dello Stato.»

(sent. n. 234 del 2017)



# 05. Giurisprudenza costituzionale

## Estensione della novella

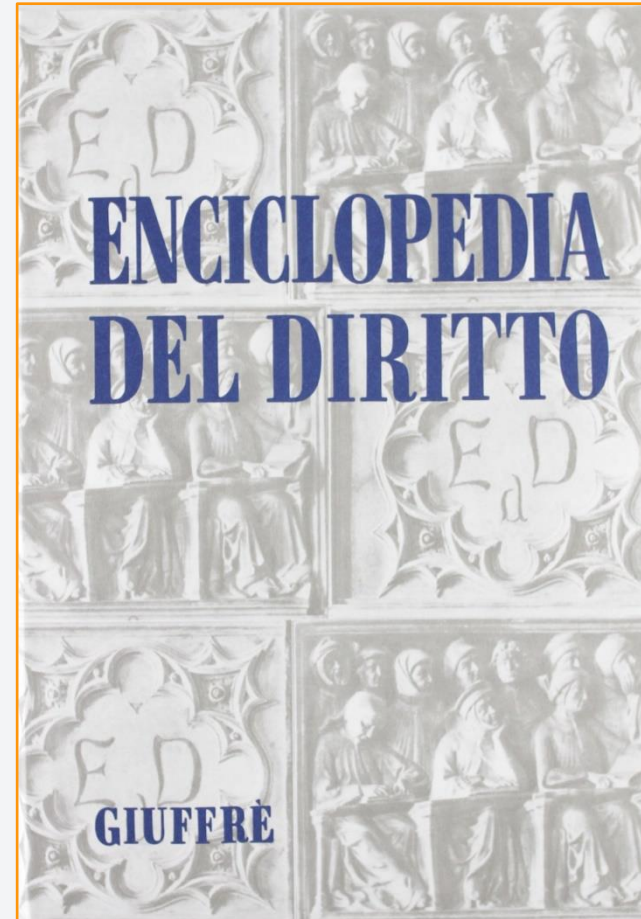
«Il fatto che la disposizione originaria modificata da quella ora oggetto di censura non sia stata a suo tempo impugnata dallo Stato non rileva, poiché – anche senza considerare la circostanza che la modifica presenta comunque un contenuto di novità – la nuova disposizione ha l'effetto di reiterare, con la novazione della fonte, la lesione da cui deriva l'interesse a ricorrere dello Stato.»

(sent. n. 215 del 2015)

## 05. Disposizioni e norme

«[...] la quale [Corte costituzionale] quindi giudica su norme, ma pronuncia su disposizioni.»

(sent. n. 84 del 1996)



V. CRISAFULLI, *Disposizione e norma*, in *Enciclopedia del diritto*, XIII.

## 05. Clausole valutative

- Esplicazione della funzione di controllo del Consiglio con riferimento alle finalità della legge;
- indicazioni di carattere metodologico e tempistiche del monitoraggio;
- quesiti valutativi;
- pubblicità degli atti valutativi.



# Grazie!

cons. Laura Tafani

dott. Federico Ponte