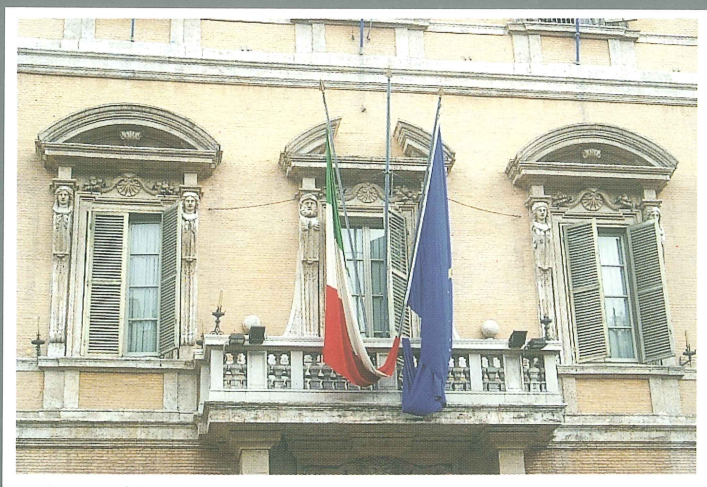


REGOLE E RACCOMANDAZIONI PER LA FORMULAZIONE TECNICA DEI TESTI LEGISLATIVI



SENATO
DELLA
REPUBBLICA



ROMA, MAGGIO 2001



SENATO DELLA REPUBBLICA

**REGOLE E RACCOMANDAZIONI
PER LA FORMULAZIONE TECNICA
DEI TESTI LEGISLATIVI**

Roma, maggio 2001

In copertina:

Palazzo Madama, particolare della facciata

La presente pubblicazione è stata curata dal Servizio per la qualità degli atti normativi e dal Servizio dei Resoconti e della comunicazione istituzionale - Ufficio delle Informazioni parlamentari, dell'archivio e delle pubblicazioni del Senato.

INDICE

| | | |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|----|
| Introduzione | <i>Pag.</i> | 5 |
| Circolare del 21 aprile 2001 del Presidente del Senato sulle regole e raccomandazioni per la formulazione tecnica dei testi legislativi | | |
| 1. Titolo dell'atto legislativo..... | <i>Pag.</i> | 7 |
| 2. Aspetti generali dell'atto legislativo | » | 8 |
| 3. Rapporti tra atti normativi..... | » | 11 |
| 4. Terminologia | » | 14 |
| 5. Numerazione e rubricazione degli articoli .. | » | 18 |
| 6. Numerazione e rubricazione degli articoli aggiuntivi | » | 18 |
| 7. Partizioni interne degli articoli | » | 20 |
| 8. Partizioni dell'atto legislativo di livello superiore all'articolo | » | 21 |
| 9. Norme recanti «novelle»..... | » | 22 |
| 10. Numerazione dei commi nelle «novelle»... | » | 26 |
| 11. Riferimenti normativi interni..... | » | 28 |
| 12. Riferimenti normativi esterni..... | » | 29 |
| 13. Allegati | » | 33 |
| 14. Abbreviazioni e sigle | » | 34 |
| 15. Vigenza dell'atto legislativo ed efficacia di singole disposizioni | » | 34 |

**Circolare del 10 gennaio 1997 del Presidente
del Senato sulla istruttoria legislativa nelle
commissioni**

| | | |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|----|
| 1. Finalità della circolare | <i>Pag.</i> | 37 |
| 2. Obbligatorietà dell'istruttoria legislativa in Commissione al fine di una consapevole deci- sione da parte dell'Assemblea. | » | 38 |
| 3. Completezza della istruttoria legislativa | » | 39 |
| 4. Conseguenti requisiti della relazione per l'As- semblea e del testo legislativo | » | 41 |
| 5. Proponibilità degli emendamenti | » | 43 |
| 6. Attività conoscitiva collegata all'istruttoria . . | » | 45 |
| 7. Pareri delle Commissioni | » | 46 |
| 8. Sentenze della Corte costituzionale | » | 47 |
| Indice analitico della circolare del 21 aprile 2001 | » | 49 |

Introduzione

Nel 1986 i Presidenti delle Camere ed il Presidente del Consiglio dei Ministri emanarono, d'intesa fra loro, tre circolari di identico testo contenenti una serie di regole e raccomandazioni di carattere tecnico dirette a rendere più chiari e comprensibili i testi legislativi.

Sulla base di una elaborazione tecnica svolta dagli Uffici del Senato e della Camera dei deputati unitamente agli Uffici del Governo, a partire dallo studio sulle tecniche di redazione dei testi normativi ad opera della Commissione istituita presso il Dipartimento per i rapporti con il Parlamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri il 7 aprile 2000, si è oggi provveduto ad un'aggiornamento di tali prescrizioni. I Presidenti delle Camere ed il Presidente del Consiglio dei Ministri hanno congiuntamente adottato in data 20 aprile 2001 una «Lettera circolare sulle regole e raccomandazioni per la formulazione tecniche dei testi legislativi».

Le regole e raccomandazioni contenute nella nuova circolare si integrano con «le indicazioni sull'istruttoria legislativa in commissione» presenti nelle circolari dei Presidenti delle Camere del gennaio 1997.

Si è ritenuto pertanto utile raccogliere la circolare dal 1997 e quest'ultima del 2001 come conclusione del lavoro svolto in materia di qualità della leggi nel corso della XIII legislatura e come supporto per il lavoro parlamentare della XIV legislatura.

**CIRCOLARE DEL 21 APRILE 2001
DEL PRESIDENTE DEL SENATO
SULLE REGOLE E RACCOMANDAZIONI
PER LA FORMULAZIONE TECNICA
DEI TESTI LEGISLATIVI(1)**

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. 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 indi-

(1) Nel presente testo le «raccomandazioni» sono riportate con opportuna evidenziazione e in carattere corsivo al termine dei paragrafi che trattano la materia corrispondente. In assenza di esplicite indicazioni i principi enunciati devono intendersi come «regole».

Le regole e le raccomandazioni del presente testo sono applicabili, con gli opportuni adattamenti, a tutti gli atti normativi di competenza statale comunque denominati.

cato l'oggetto delle disposizioni tributarie eventualmente contenute nell'atto (articolo 2, comma 1, della legge 27 luglio 2000, n. 212).

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.

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.

c) Le disposizioni derogatorie e quelle che disciplinano casi particolari richiamano la disposizione generale cui fanno eccezione.

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.

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.

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.

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».

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.

RACCOMANDAZIONI

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;*

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;*

d) *disposizioni sull'entrata in vigore dell'atto e sulla decorrenza (o scadenza) di efficacia di singole disposizioni.*

Occorre distinguere le finalità da elementi delle fattispecie da disciplinare. È opportuno non inserire in

ogni disposizione le finalità, raggruppandole nella parte introduttiva.

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.

Le disposizioni concernenti la copertura finanziaria sono preferibilmente accorpate in un unico articolo.

È opportuno che le disposizioni transitorie indichino un ambito temporale definito per la loro applicazione.

È opportuno che ciascun articolo sia costituito da un numero limitato di commi.

3. Rapporti tra atti normativi.

a) È privilegiata la modifica testuale («novella») di atti legislativi vigenti, evitando modifiche implicite o indirette.

b) Non si ricorre alla tecnica della novellazione nel caso di norma transitoria, con particolare riguardo a testi unici.

c) Se un atto ha subito modifiche, eventuali «novelle» sono riferite all'atto modificato e non agli atti modificanti.

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».

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.

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.

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.

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:».

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.

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.

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 legisla-

tive 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 pariordinata.

RACCOMANDAZIONI

È opportuno che ogni atto legislativo contenga una disposizione che indichi espressamente le disposizioni abrogate in quanto incompatibili con la nuova disciplina recata.

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.

4. Terminologia.

a) Per evitare equivoci o dubbi interpretativi e per agevolare la ricerca elettronica dei testi, i medesimi concetti ed istituti sono individuati con denominazioni iden-

tiche 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.

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.

c) È evitato l'uso del verbo servile diretto a sottolineare la imperatività della norma («deve»; «ha l'obbligo di»; «è tenuto a»).

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.

e) È evitata la doppia negazione.

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».

g) Nell'uso di una enumerazione è espresso chiaramente il carattere tassativo o esemplificativo della stessa.

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».

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 soppresse»).

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.

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.

n) La parola straniera assunta nella lingua italiana è usata esclusivamente al singolare, salvo i casi già entrati nell'uso.

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) 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).

RACCOMANDAZIONI

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. 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.

È opportuno ricorrere a definizioni allorchè 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.

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.

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.

È opportuno che, ove siano previsti termini, questi siano espressi in mesi (anzichè in giorni o anni), salvo che la disposizione fissi una data determinata.

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.

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».

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, nonchè degli atti contenenti deleghe legislative e disposizioni di delegificazione. L'articolo unico, peraltro, non è corredato di rubrica.

6. Numerazione e rubricazione degli articoli aggiuntivi.

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).

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.

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.

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.

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.

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.

7. Partizioni interne degli articoli.

a) Ogni articolo si divide soltanto in commi. Il comma termina con il punto a capo.

b) Tutti gli atti legislativi sono redatti con i commi numerati.

c) In uno stesso articolo, i commi sono contrassegnati con i numeri cardinali, seguiti dal punto.

d) Il comma unico di un articolo è contrassegnato con il numero cardinale «1».

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 anzichè 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*).

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»), nonchè 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 la 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.

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.

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 ter-

mini: sezione, capo, titolo, parte, libro. Tali partizioni, ove utilizzate, comprendono tutti gli articoli dell'atto.

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.

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.

d) Le partizioni di livello superiore all'articolo possono essere corredate di rubriche, purchè sia rispettato il principio della uniformità enunciato al numero 5.

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.

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. Que-

sta può comprendere uno o più capoversi, come previsto alla lettera f).

b) L'alinea 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, inscritta fra virgolette, in apertura e in chiusura.

c) L'alinea 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.

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."»).

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'alinea. 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, tra virgolette, di seguito all'alinea (e, quindi, senza andare a capo).

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).

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 («alinea», «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: «...»).

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»).

i) Nelle «novelle» è evitata l'utilizzazione di numeri corrispondenti ad articoli o commi abrogati in precedenza.

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.

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.

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.

RACCOMANDAZIONI

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.

Conviene che ogni norma recante una «novella» ad un determinato atto costituisca un articolo a sé stante, anzichè un comma di un articolo recante più «novelle» a diversi atti legislativi.

Le norme recanti «novelle» ad un medesimo testo sono preferibilmente collocate rispettando l'ordine del testo novellato.

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.

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».

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.

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. Uguale 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.

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.

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.

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).

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.

c) 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.

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.

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.

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.

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).

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.

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.

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.

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.

h) È evitata l'espressione «ultimo – penultimo comma» o «ultimi due commi» quando ci si riferisce a commi non numerati.

i) 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.

l) Per i decreti convertiti in legge, il riferimento è fatto con la formula: «decreto-legge x, convertito (, con modificazioni,) dalla legge y».

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) ...».

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.

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) 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.

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».

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».

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 ...».

t) Quando è necessario citare partizioni di atti comunitari o internazionali è seguita la terminologia adoperata in tali testi.

RACCOMANDAZIONI

Le partizioni dell'atto normativo sono citate, preferibilmente, in ordine decrescente e separate da virgole (esempio: «articolo 1, comma 2, lettera b»).

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»).

È opportuno evitare, nei riferimenti, il rinvio ad altre disposizioni operato con l'espressione: «in quanto compatibili».

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'articolato.

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.

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.

c) Anche al fine di agevolare la ricerca informatica, le lettere che compongono la sigla non sono separate da punti.

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

a) Occorre distinguere fra data di entrata in vigore dell'atto legislativo nel suo complesso e decorrenza del-

l'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 ...».

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).

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.

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

**CIRCOLARE DEL 10 GENNAIO 1997
SULLA ISTRUTTORIA LEGISLATIVA
NELLE COMMISSIONI**

1. *Finalità della circolare*

Molti moderni ordinamenti giuridici sono caratterizzati dalla inflazione legislativa. In ogni Paese il fenomeno si presenta con caratteristiche proprie. Esiste tuttavia un comune denominatore, costituito da un numero di leggi considerato eccessivo e da una qualità considerata scadente. Basti ricordare, a tale proposito, le raccomandazioni dell'OCSE sulla qualità e sulla quantità delle leggi ed il lavoro che alcune Assemblee parlamentari europee – fra cui, recentemente, l'Assemblea nazionale francese – hanno avviato sui metodi per ridurre l'inflazione legislativa.

L'ordinamento italiano presenta gli stessi difetti, acuiti dalla esistenza in Costituzione di ampie riserve di legge e da una cultura politica che vede nel Parlamento la sede di regolamentazione globale della vita del Paese e dei cittadini. Il Parlamento deve invece qualificare la propria presenza sui grandi nodi e le grandi strategie della società in cui opera, perchè questa funzione costituisce la principale ragion d'essere della moderna rappresentanza politica nazionale.

Il proliferare di una produzione legislativa frammentaria, disorganica e connotata da scarsa chiarezza rappresenta ormai un costo eccessivo per i cittadini, le imprese e la pubblica amministrazione. Si tratta, per di

più, di un costo che penalizza la competitività del nostro sistema, ne rallenta la modernizzazione, ne limita la capacità di integrarsi nella dimensione europea.

La rideterminazione e riqualificazione dei compiti del Parlamento è tema proprio delle riforme istituzionali, mentre spetta alla riforma del Regolamento ridisciplinare modi e forme del procedimento legislativo.

In attesa di queste innovazioni, esiste comunque la necessità di utilizzare nel modo più razionale le risorse del Senato e di fare tutto ciò che è possibile per migliorare la qualità del nostro lavoro. È quindi opportuno fissare già da ora alcuni principi, nell'ambito della Costituzione e del Regolamento vigenti, che consentano alla nostra attività legislativa di perseguire finalità di chiarezza e di semplificazione nell'interesse dei cittadini, delle imprese e della pubblica amministrazione.

2. Obbligatorietà dell'istruttoria legislativa in Commissione al fine di una consapevole decisione da parte dell'Assemblea

L'articolo 72 della Costituzione prescrive che ogni disegno di legge sia esaminato da una Commissione prima di essere sottoposto al vaglio dell'Assemblea. La procedura in sede referente, insieme con l'attività consultiva ad essa collegata, costituisce perciò la fase istruttoria obbligatoria del procedimento legislativo.

I principi che regolano tale fase sono differenziati da quelli propri delle procedure deliberanti, le quali sono dirette alla definitiva approvazione del testo legislativo. La fase istruttoria è, invece, finalizzata alla ac-

quisizione degli elementi utili alla decisione e alla conseguente elaborazione del testo per consentire la deliberazione dell'Assemblea. In vista dell'adempimento di tale compito, l'esame in sede referente è caratterizzato dalla flessibilità e dalla informalità della procedura, in contrapposizione con la rigidità propria delle fasi deliberanti.

Anche nel caso di procedimenti in sede legislativa o redigente, ove essi non siano stati preceduti da una congrua istruttoria in sede referente, si raccomanda di individuare le forme opportune per svolgere, anche in via informale attraverso comitati ristretti, le attività istruttorie.

3. Completezza della istruttoria legislativa

L'istruttoria deve svolgersi secondo metodi che consentano alle Commissioni di elaborare testi legislativi chiari ed efficaci. Inoltre, è questa la sede più appropriata per verificare gli effetti dei provvedimenti in esame sulla legislazione vigente, allo scopo di semplificarla e riordinarla. Una esauriente istruttoria in sede referente deve pertanto comprendere i seguenti profili:

la valutazione della necessità di un intervento con legge, avendo riguardo alla possibilità di ottenere i medesimi risultati con norme di altro tipo (regolamenti, contratti collettivi, etc.), preferibili per la loro maggiore flessibilità rispetto alla legge;

la valutazione della coerenza della disciplina proposta con la Costituzione, anche alla luce delle indica-

zioni contenute nella giurisprudenza della Corte Costituzionale;

la valutazione della coerenza della disciplina proposta con le normative dell'Unione europea;

il rispetto delle competenze delle Regioni e delle autonomie locali;

la definizione degli obiettivi dell'intervento e la valutazione di congruità dei mezzi per conseguirli, con gli eventuali problemi applicativi;

l'analisi dei costi e dei benefici, con particolare verifica dei costi per i cittadini, la pubblica amministrazione e le imprese;

l'inequivocità del significato delle singole disposizioni, anche in relazione al contesto normativo vigente in cui si inseriscono;

la congruità dei tempi previsti per l'attuazione delle nuove norme e dei termini da esse stabiliti.

Gli elementi che concorrono all'istruttoria legislativa affluiscono alle Commissioni da diverse fonti:

il Governo e la pubblica amministrazione, ai quali sono richiesti gli elementi informativi necessari per compiere le valutazioni che attengono alla necessità, alla congruità e all'efficacia dell'intervento legislativo;

i pareri delle altre Commissioni, che devono essere sufficientemente articolati;

la eventuale consultazione, nelle forme ritenute opportune, di soggetti esterni costituzionalmente rilevanti e di quelli rappresentativi degli interessi coinvolti;

il supporto tecnico degli uffici del Senato nell'analisi della legislazione e nella verifica dei dati e delle valutazioni acquisite.

L'attivazione delle fonti istruttorie rientra nella organizzazione dei lavori necessaria per ciascun procedimento e va di conseguenza presa in considerazione con priorità in sede di programmazione dei lavori, entro i tempi complessivamente disponibili.

4. Conseguenti requisiti della relazione per l'Assemblea e del testo legislativo

4.1 La relazione predisposta per l'Assemblea a norma dell'articolo 43, comma 4, del Regolamento informa della istruttoria svolta secondo i criteri indicati al punto 3. La relazione dà inoltre conto delle modalità di redazione del testo mettendo in evidenza ogni eventuale difformità rispetto alle regole successivamente indicate.

4.2 Ai fini della redazione del testo, restano ferme tutte le regole e raccomandazioni per la formulazione tecnica dei testi legislativi adottate dalla Presidenza del Senato con la circolare 19 febbraio 1986. Si richiamano in particolare le seguenti indicazioni:

a) Il testo della legge è redatto in modo da rendere esplicite, nella formulazione delle singole disposi-

zioni, le modificazioni e le abrogazioni di disposizioni vigenti:

le disposizioni modificate sono sempre esplicitamente richiamate;

sono esplicitamente elencate le disposizioni abrogate in conseguenza dell'entrata in vigore della nuova disciplina, adottando la formula: «sono abrogate in particolare» (vedi punto 13, lettera c), della parte II della già citata circolare del 1986);

le norme derogatorie e quelle che disciplinano casi particolari richiamano la norma generale cui fanno eccezione;

i singoli istituti e i singoli oggetti sono indicati sempre con la medesima denominazione, curando l'uniformità con la legislazione vigente.

b) È opportuno che il testo della legge renda esplicito l'argomento dell'intervento legislativo:

l'argomento deve essere quanto più possibile omogeneo e vi deve essere coerenza tra oggetto e titolo;

ciascun argomento è definito, quando è necessario per la comprensione della norma, ricorrendo a specifiche disposizioni esplicative;

l'ambito di applicazione delle norme è definito indicando espressamente eventuali categorie di destinatari;

sono specificate le autorità amministrative competenti per i singoli procedimenti.

c) Sono quantificati i costi e sono indicate le coperture finanziarie relativi alle singole misure previste dalla legge. Ove sia necessario, sui testi di iniziativa po-

polare o parlamentare, è richiesta al Governo la relazione tecnica di cui all'articolo 11-ter della legge n. 468 del 1978, in conformità del disposto dell'articolo 76-bis, comma 3, del Regolamento.

d) I commi sono costituiti, tutte le volte in cui è possibile, da un solo periodo, contenente una sola norma. Il testo della legge è redatto con la massima chiarezza e semplicità e in modo da concorrere alla semplificazione e al riordino della legislazione vigente:

è salvaguardato l'ambito proprio della discrezionalità della pubblica amministrazione e dell'autonomia negoziale dei privati;

i procedimenti amministrativi sono ricondotti ai principi generali e ove possibile a modelli uniformi, ispirati alla massima semplicità compatibile con gli obiettivi e al principio della trasparenza;

quando l'intervento lo richieda e lo renda possibile, sono sistematicamente introdotte specifiche disposizioni per il coordinamento con la legislazione vigente nonché disposizioni che semplifichino e riordinino la normativa di settore, anche mediante delega al Governo per l'emanazione di testi unici (clausole di coordinamento legislativo).

5. *Proponibilità degli emendamenti*

5.1 La disposizione dell'articolo 97, comma 1, del Regolamento deve essere applicata nel senso di dichiarare improponibili gli emendamenti che siano estranei all'oggetto della discussione, non solo ove non siano ine-

renti al contenuto del provvedimento in esame, ma anche ove esulino dalla funzione propria dell'atto legislativo o del tipo di strumento legislativo all'esame della Commissione.

5.2 Debbono quindi essere dichiarati improponibili gli emendamenti palesemente incongrui rispetto al contesto logico e normativo e quelli manifestamente lesivi della sfera di competenza riservata ad altre fonti del diritto (leggi costituzionali, regolamenti parlamentari, legislazione regionale, regolamenti comunitari) o che comunque modifichino in modo del tutto frammentario e parziale disposizioni contenute in atti normativi non aventi forza di legge.

5.3 Relativamente ai disegni di legge di conversione dei decreti-legge, la citata disposizione dell'articolo 97, comma 1 – secondo il parere reso dalla Giunta per il Regolamento l'8 novembre 1984 – deve essere interpretata in modo particolarmente rigoroso, in modo da tener conto della indispensabile preservazione dei caratteri di necessità e urgenza già verificati con la procedura prevista dall'articolo 78 del Regolamento, con riferimento sia al decreto-legge che al disegno di legge di conversione.

5.4 Sia per i disegni di legge ordinari che per quelli di conversione, la dichiarazione di improponibilità spetta al Presidente della Commissione, salva la facoltà di quest'ultimo – da esercitarsi in casi del tutto particolari, secondo il suo prudente apprezzamento – di rimettere la questione al Presidente del Senato. In questa eventualità,

l'esame in Commissione prosegue, ove possibile, per le parti non deferite al Presidente del Senato. Gli emendamenti dichiarati improponibili in Commissione possono essere riproposti in Assemblea, al pari di quelli respinti.

5.5 Sono inammissibili gli emendamenti privi di reale portata modificativa, salvo che intendano apportare correzioni di forma, nel qual caso vanno esaminati e votati in sede di coordinamento (articolo 100, comma 8, del Regolamento).

6. Attività conoscitiva collegata all'istruttoria

6.1 Nell'ambito dell'istruttoria legislativa, le Commissioni si avvalgono, previo consenso – ove prescritto – del Presidente del Senato, delle audizioni, delle indagini conoscitive e delle altre procedure di informazione previste dal Regolamento per acquisire elementi dalla Corte dei conti, dal CNEL, dalla pubblica amministrazione, dalle Autorità indipendenti, da esperti e dai rappresentanti dei principali interessi coinvolti dal provvedimento (enti, organizzazioni, associazioni di categoria e rappresentative di interessi diffusi).

6.2 La scelta dei soggetti da ascoltare deve avvenire sulla base di criteri predeterminati, tali da assicurare il contributo di una pluralità di opinioni.

6.3 Le procedure conoscitive devono essere organizzate nel rispetto dei tempi disponibili e secondo il principio di massima economia dei lavori, in relazione agli oggetti specifici del provvedimento in esame. A

tal fine può essere opportuno ricorrere a forme di consultazione basate su questionari preordinati, anche per orientare successive audizioni.

6.4 Per le attività conoscitive di maggiore ampiezza, la Commissione avrà cura di informare, tramite il Presidente del Senato, il Presidente dell'altro ramo del Parlamento, in vista delle possibili intese tra i Presidenti delle due Camere.

7. Pareri delle Commissioni

7.1 Il sistema dei pareri realizza la partecipazione delle Commissioni alla istruttoria legislativa secondo le rispettive competenze. Deriva da ciò l'esigenza di una compiuta presa in considerazione, nell'attività referente, dei pareri espressi.

7.2 Per i pareri delle Commissioni permanenti 1^a, 5^a e 2^a, nonché per quelli della Commissione parlamentare per le questioni regionali (articolo 40, commi 1, 3, 4 e 9, del Regolamento), vi è l'obbligo di attendere, prima di concludere l'esame in sede referente, che la Commissione consultata si esprima, salvo che ciò risulti impossibile a causa dei tempi imposti dal calendario dei lavori dell'Assemblea. È altresì necessario che la relazione motivi l'eventuale inosservanza di tali pareri, dando così compiuto significato alle disposizioni dell'articolo 40, commi 7 e 9, del Regolamento, che ne prevedono la stampa in allegato.

7.3 I pareri della 1^a Commissione permanente potranno riguardare anche il profilo delle competenze normative e della legislazione generale dello Stato. In questo modo, tali pareri tuteleranno, oltre alla legittimità costituzionale dei disegni di legge, la coerenza ordinamentale dei medesimi ed il rispetto di un equilibrato rapporto tra le fonti del diritto al fine di evitare un uso inappropriato dello strumento legislativo.

7.4 È sempre obbligatorio il parere della 5^a Commissione permanente relativamente al profilo della copertura finanziaria. A tale Commissione devono quindi essere tempestivamente trasmessi nuovi testi o emendamenti recanti oneri. L'eventuale presentazione in Assemblea di tali emendamenti, non previamente esaminati in Commissione, richiede tempi adeguati per lo svolgimento dell'istruttoria da parte della Commissione bilancio.

8. *Sentenze della Corte costituzionale*

Qualora nella materia disciplinata dal disegno di legge siano intervenute sentenze della Corte costituzionale, la Commissione competente procederà ai sensi dell'articolo 139, commi 3 e 4, del Regolamento.

INDICE ANALITICO DELLA CIRCOLARE DEL 21 APRILE 2001

| | |
|--------------------------------------------------|----------------------------|
| Abbreviazione | <i>Pag.</i> 15, 16, 17, 34 |
| Abrogazione | » 12, 13, 14 |
| Accordi internazionali | » 33 |
| Accordo | » 18 |
| Adempimenti a carico delle Regioni | » 9 |
| Alinea | » 20, 22 |
| Allegati | » 33 |
| Articolo: | |
| - numerazione | » 18 |
| - partizioni interne | » 20, 33 |
| - rubricazione | » 18 |
| Articolo unico | » 19 |
| Articolo aggiuntivo | » 18, 19 |
| Aspetti generali dell'atto legislativo | » 8 |
| Capo | » 22 |
| Capoverso | » 20, 24 |
| Citazione di norme | » 29 |
| Citazione di norme tributarie | » 30 |
| Codici penali | » 24 |
| Comma | » 20, 26, 27 |
| Concerto | » 17 |
| Copertura finanziaria | » 11 |
| Decorrenza dell'efficacia di norme | » 34 |
| Decreto-legge e legge di conversione | » 31 |
| Decreto ministeriale | » 31, 32 |
| Deleghe legislative | » 8 |
| Delegificazione | » 12, 14 |
| Dichiarazione di intenti | » 10 |
| Differimento | » 16 |
| Direttive e regolamenti comunitari | » 32 |
| | 49 |

| | | |
|------------------------------------------------------------------------------|-------------|-----------------------------------|
| Disposizioni, ordine delle | <i>Pag.</i> | 10 |
| Disposizioni transitorie | » | 10, 11 |
| Disposizioni tributarie | » | 7, 13 |
| Efficacia di singole disposizioni | » | 34 |
| Entrata in vigore | » | 34 |
| Interpretazione autentica | » | 13 |
| Intesa | » | 17 |
| Lettera (partizione dell'articolo) | » | 20, 21 |
| Lettera maiuscola | » | 16 |
| Libro (partizione dell'atto legislativo) | » | 22 |
| Maiuscola | » | 16 |
| Modifica di norme (vedi anche "novella") | » | 25, 26 |
| Modo verbale | » | 15 |
| Novella | » | 11, 12, 20, 22, 23, 25, 26, 27 |
| Numerazione degli articoli | » | 18 |
| Numerazione degli articoli aggiuntivi | » | 18 |
| Numerazione dei commi | » | 20 |
| Numero (partizione dell'articolo) | » | 21 |
| Parola straniera | » | 16 |
| Parte (dell'atto legislativo) | » | 22 |
| Partizione dell'atto legislativo di livello superiore all'articolo | » | 21, 33 |
| Periodo | » | 20 |
| Principi fondamentali ex art. 117 della Cost. | » | 11, 13 |
| Pronuncia parlamentare su atti o schemi di atti | » | 9 |
| Proroga | » | 16 |
| Rapporti tra atti normativi | » | 11 |
| Regolamenti | » | 9, 31 |
| Riferimenti normativi esterni | » | 29 |
| Riferimenti normativi interni | » | 28 |
| Rubrica dell'articolo | » | 18 |
| Rubrica di gruppi di articoli | » | 22 |

| | | |
|-----------------------------------------------------|-------------|-----------|
| Sezione | <i>Pag.</i> | 22 |
| Sigle | » | 34 |
| Soppressione | » | 16 |
| Termine straniero | » | 16 |
| Termini | » | 18 |
| Terminologia | » | 14 |
| Testo unico | » | 9, 11, 31 |
| Testo unico "misto" | » | 13, 31 |
| Titolo (dell'atto legislativo) | » | 7 |
| Titolo (partizione dell'atto legislativo) | » | 22 |
| Vigenza dell'atto legislativo | » | 34 |