

Regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi

manuale per le Regioni promosso dalla
*Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative
delle Regioni e delle Province autonome*

con il supporto scientifico
dell'*Osservatorio legislativo interregionale*

Terza edizione
dicembre 2007

Regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi

**manuale per le Regioni promosso dalla
Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative
delle Regioni e delle Province autonome**

**con il supporto scientifico
dell'Osservatorio legislativo interregionale**

Terza edizione
dicembre 2007

A cura del gruppo di lavoro per la revisione del manuale regionale di drafting (per i componenti si veda pag. 7)
Editing a cura di G. Tamara Tarabusi e di Massimo Signorile del Consiglio regionale della Toscana

INDICE

Gruppo di lavoro per la revisione del manuale regionale di drafting	pag. 7
Presentazione	pag. 9

Preambolo

1. Principi generali per la redazione dei testi normativi	pag. 21
---	---------

Parte I - Linguaggio normativo

2. Brevità del periodo	pag. 22
3. Stile	pag. 22
4. Tempi e modi dei verbi	pag. 22
5. Verbi modali	pag. 23
6. Forma passiva dei verbi	pag. 23
7. Frasi negative	pag. 23
8. Connessioni tra le frasi	pag. 23
9. Congiunzioni congiuntive e disgiuntive	pag. 23
10. Congiunzioni condizionali	pag. 24
11. Carattere tassativo o esemplificativo, cumulativo o alternativo delle enumerazioni	pag. 24
12. Proposizioni prive di significato normativo	pag. 25
13. Scelta ed uso dei termini	pag. 26
14. Espressioni non discriminatorie	pag. 26
15. Termini giuridici o tecnici	pag. 26
16. Rilevanza del contesto per l'interpretazione di termini che hanno diversi significati	pag. 26
17. Definizioni	pag. 27
18. Uniformità terminologica	pag. 27
19. Ripetizione dei termini	pag. 27
20. Neologismi	pag. 27
21. Termini stranieri	pag. 28

Parte II - Scrittura dei testi normativi

22.	Abbreviazioni	pag. 28
23.	Sigle	pag. 28
24.	Denominazioni abbreviate	pag. 29
25.	Uso delle lettere maiuscole	pag. 29
26.	Nomi di enti ed organi composti da più parole	pag. 29
27.	Funzione della punteggiatura	pag. 29
28.	Usi convenzionali dei segni di interpunzione e di altri segni	pag. 30
29.	Scrittura dei numeri	pag. 32
30.	Date	pag. 32
31.	Unità di misura e monetarie	pag. 33
32.	Simboli convenzionali propri di linguaggi tecnici o scientifici	pag. 33
33.	Citazione di partizioni di atti normativi	pag. 33
34.	Citazione di soggetti o organismi istituzionali	pag. 33
35.	Citazione di testi normativi	pag. 33
36.	Citazione di atti non normalizzati	pag. 34
37.	Scrittura della citazione	pag. 35
38.	Regole particolari nella scrittura delle citazioni	pag. 35
39.	Citazione di partizioni di atti comunitari o internazionali	pag. 36

Parte III - Struttura dell'atto normativo

40.	Elementi del testo ufficiale	pag. 37
41.	Sommario delle rubriche	pag. 38
42.	Titolo dell'atto	pag. 38
43.	Omogeneità terminologica fra titolo e testo	pag. 38
44.	Titoli di atti che modificano o integrano altri atti	pag. 38
45.	Titoli di atti che attuano altri atti	pag. 38
46.	Partizioni dell'atto di livello superiore all'articolo	pag. 38
47.	Articolo	pag. 39
48.	Comma	pag. 40
49.	Partizioni interne al comma	pag. 40
50.	Allegati	pag. 41
51.	Intestazione degli allegati	pag. 41

52.	Rinvio espresso dall'articolo all'allegato	pag. 42
53.	Partizioni interne agli allegati	pag. 42
54.	Omogeneità materiale dell'atto e delle singole partizioni. Divieto di disposizioni intruse	pag. 42
55.	Sequenza delle disposizioni	pag. 42

Parte IV - Riferimenti (o rinvii)

56.	Riferimenti o rinvii	pag. 44
57.	Riferimenti interni	pag. 45
58.	Riferimenti a partizioni superiori all'articolo	pag. 45
59.	Riferimenti all'articolo o a partizioni inferiori all'articolo	pag. 45
60.	Riferimenti esterni	pag. 45
61.	Riferimenti ad atti modificati	pag. 47
62.	Riferimenti a testi unici misti	pag. 48
63.	Riferimenti ad atti antichi e difficili da reperire	pag. 48

Parte V - Modifiche

64.	Definizione ed uso del termine "modifica"	pag. 48
65.	Uso dei termini "sostituzione", "integrazione", "abrogazione", "soppressione"	pag. 48
66.	Modifiche implicite ed esplicite testuali e non testuali	pag. 49
67.	Modifiche esplicite testuali	pag. 49
68.	Titolo degli atti che modificano precedenti atti come loro contenuto principale o esclusivo	pag. 49
69.	Titolo degli atti che contengono al loro interno parti che modificano testualmente precedenti atti	pag. 50
70.	Titolo degli atti che modificano atti più volte modificati	pag. 50
71.	Atti di consolidamento	pag. 50
72.	Formulazione delle disposizioni contenenti modifiche esplicite testuali (novelle)	pag. 51
73.	Numerazione degli articoli aggiuntivi e delle partizioni aggiuntive di livello superiore all'articolo	pag. 52
74.	Numerazione dei commi all'interno delle modifiche testuali	pag. 53

75. Lettere e numeri aggiuntivi	pag. 54
76. Modifiche testuali contemporanee di molte disposizioni contenute in atti non facilmente elencabili	pag. 54
77. Sistematica delle modifiche	pag. 54
78. Abrogazioni innominate e parzialmente innominate	pag. 55
79. Abrogazione espressa di atti o disposizioni	pag. 55
80. Abrogazione di atti o disposizioni a termine	pag. 56
81. Differenza fra abrogazione espressa e sostituzione	pag. 56
82. Modifiche non testuali e abrogazione espressa	pag. 56
83. Formula di abrogazione espressa finale	pag. 57
84. Modifiche esplicite non testuali	pag. 57
85. Preferenza per la modifica testuale rispetto a quella non testuale	pag. 58
86. Modifiche implicite	pag. 58
87. Interpretazioni autentiche	pag. 58
88. Deroghe	pag. 58
89. Deroga implicita e deroga esplicita	pag. 58
90. Deroga testuale e non testuale	pag. 59
91. Proroghe e sospensioni	pag. 59
92. Reviviscenza	pag. 60
93. Delegificazione e deregolamentazione	pag. 60
 ALLEGATO A - Forme di citazione (paragrafo 35)	
1. Forme di citazione degli atti normativi	pag. 63
2. Forme di citazione di parti di atti normativi	pag. 70
3. Forme di citazione delle pubblicazioni ufficiali	pag. 72
ALLEGATO B - Formule per le modifiche testuali (paragrafo 72)	pag. 73
ALLEGATO C - Regole applicabili d'ufficio	pag. 79
Esempi e spiegazioni per l'applicazione delle regole	pag. 83
Impiego di strumenti informatici per il controllo della qualità linguistica del testo normativo	pag. 103
INDICE ANALITICO	pag. 109

Gruppo di lavoro per la revisione del manuale regionale di drafting

Agricola	Gelsomina	Consiglio regionale Piemonte
Alessandrelli	Luigia	Consiglio regionale Marche
Ceccato	Mauro	Consiglio provinciale Trento
Cefalà	Maria	Consiglio regionale Lombardia
Cortelazzo	Michele	Docente di Linguistica italiana – Università di Padova
Franceschini	Fabrizio	Docente di Linguistica italiana – Università di Pisa
Gallinaro	Mirella	Consiglio regionale Veneto
Gavazzi	Ginevra	Consiglio regionale Marche
Libertini	Raffaele	Consiglio regionale Toscana
Lupo	Luigi	Consiglio regionale Lazio
Mercatali	Pietro	Istituto di teoria e tecniche per l'informazione giuridica del CNR
Minunni	Antonella	Consiglio regionale Abruzzo
Moi	Patrizia	Giunta regionale Sardegna
Moretti	Carmela	Giunta regionale Puglia
Paradiso	Carla	Consiglio regionale Toscana
Parisi	Giovanni	Giunta regionale Sardegna
Pastore	Gemma	Giunta regionale Friuli - Venezia Giulia
Pietrangelo	Paolo	Conferenza dei Presidenti delle assemblee legislative delle regioni e delle province autonome
Prina	Antonio	Consiglio regionale Toscana
Regge	Renata	Consiglio regionale Piemonte

Presentazione

I. Il manuale di tecnica legislativa (*drafting*): origine ed evoluzione

Il manuale di tecnica legislativa¹ (*drafting*) comprende l'insieme delle regole e dei suggerimenti per la redazione tecnica dei testi normativi ed è uno strumento di cui si sono dotati gli stessi soggetti che curano l'elaborazione tecnica dei testi (operatori delle assemblee legislative e degli esecutivi, statali e regionali) per giungere ad un insieme di regole quanto più possibile chiaro, comprensibile, condiviso.

Proprio perché costituisce strumento di ampio uso e diffusione, emerge periodicamente la necessità di monitorarne il livello di comprensione ed applicazione e quindi di effettuare revisioni ed aggiornamenti.

Il termine *drafting* proviene dall'inglese *to draft*, che significa abbozzare, preparare una bozza, una minuta. Viene comunemente usato per indicare l'attività volta a redigere testi normativi, tradurre in termini tecnico-giuridici le scelte politiche operate dal legislatore.

La storia del manuale di drafting comincia alla fine degli anni '70, dal rapporto trasmesso alle Camere dal Ministro per la funzione pubblica Massimo Severo Giannini nel novembre 1979, nel quale si indicavano i principali problemi delle amministrazioni pubbliche: arretratezza, improduttività, mancanza di indicatori di produttività, costi occulti, disorganizzazione, diversità di prassi, attuabilità amministrativa delle leggi. Riguardo a quest'ultimo punto, si segnalava che il problema delle tecniche di amministrazione dipendeva dal difetto della analisi di attuabilità amministrativa delle leggi, in Italia particolarmente avvertito per l'abbondanza della produzione normativa.

¹ È utile a questo riguardo rammentare la distinzione tra le nozioni di "tecnica legislativa" (propriamente riferita alla corretta redazione del testo normativo) e "tecniche legislative" (comprensiva dell'analisi delle procedure; dell'adeguatezza dell'atto e della verifica della sua efficacia).

Il rapporto Giannini viene esaminato dal Senato nei mesi di giugno-luglio 1980. Al termine della discussione, nel luglio 1980, si propone di istituire un gruppo di lavoro che approfondisca tutte le problematiche rilevate nel rapporto Giannini.

Viene quindi istituita la commissione Barettoni Arleri (dal nome del suo presidente), che affronta la tematica inerente l'aspetto della fattibilità ampliandone la nozione proveniente dalla tradizione statunitense (inapplicabilità della legge perché l'amministrazione è lenta, refrattaria alle novità, non aggiornata, ecc.) e venendo ad includere nella fattibilità anche la progettazione legislativa, intesa come tecnica di preparazione della legge e di confezione degli enunciati normativi.

Emerge la consapevolezza che il giudizio di fattibilità delle leggi non può limitarsi a considerare l'idoneità dell'apparato amministrativo, ma deve comprendere anche l'aspetto della confezione degli enunciati, perché un enunciato non intelligibile o scarsamente intelligibile costituisce un fattore di non fattibilità.

Le problematiche sollevate dal rapporto Giannini interessano tutti i centri di produzione normativa, quindi non solo gli apparati statali, ma anche quelli regionali.

Nel periodo 1983 - 1984, organizzato dalla Regione Toscana, si svolge un seminario articolato in più sessioni che coinvolge i funzionari preposti alla formazione delle leggi.

Al seminario partecipano esperti, alcuni dei quali avevano anche partecipato ai lavori della commissione Barettoni Arleri, e anche, pur se episodicamente, la componente politica.

Si fa strada, lentamente, la consapevolezza che questi strumenti costituiscono una risorsa, non un limite, e che essi non hanno un valore solo tecnico, ma che contribuiscono alla realizzazione di valori fondamentali di civiltà giuridica posti a tutela della norma e dello stesso ordinamento, quale quello della certezza del diritto. La comprensibilità dell'enunciato normativo costituisce infatti condizione perché possa essere imposto ai cittadini il rispetto delle leggi.

Il legislatore ha l'obbligo di formulare norme concettualmente precise sotto il profilo semantico della chiarezza e della intelligibilità dei termini impiegati, a garanzia della stessa persona

e della sua libertà. Il soggetto deve infatti poter trovare nell'ordinamento, in ogni momento, cosa gli è consentito e cosa gli è vietato: a questo fine sono necessarie leggi precise, chiare, contenenti direttive riconoscibili di comportamento².

Prodotto più rilevante e duraturo di quel gruppo di lavoro è la elaborazione, nel 1984, da parte della Regione Toscana, del primo manuale per la redazione dei testi legislativi. Negli anni successivi altre regioni seguono la medesima strada, approvando proprie circolari sulla formulazione degli atti normativi.

Nel 1986, Camera, Senato e Presidenza del Consiglio dei ministri adottano tre circolari, distinte ma dal medesimo contenuto, recanti regole per la formulazione tecnica dei testi legislativi, circolari poi sostituite e aggiornate da altre adottate nel 2001. Le circolari statali presentano elementi di differenziazione rispetto al manuale adottato dalla Regione Toscana, ma risultano ispirate alla medesima logica di formalizzare quanto sempre fatto nella pratica per avere regole certe, chiare e condivise che garantiscano l'uniformità nella elaborazione dei testi.

Nel 1988 l'Osservatorio legislativo interregionale (OLI) (struttura composta da funzionari dei consigli e delle giunte regionali, che permette uno scambio continuo di informazioni e la ideazione e organizzazione di seminari, studi e ricerche su temi di interesse regionale) propone un seminario nazionale di approfondimento dei temi già trattati nel 1983 e promuove la costituzione di gruppi di lavoro in preparazione del seminario medesimo, che si svolge a Palermo nei giorni 27-29 aprile 1989.

In questa occasione vengono ripresi temi già sollevati dalla commissione Barettoni Arleri (fattibilità e *drafting*), mentre altri vengono posti per la prima volta (collegamento tra *drafting* e informatica). Anche il seminario di Palermo conferma che il settore

² Vedi le sentenze della Corte costituzionale 185/1992 e 364/1988, specificamente concernenti le disposizioni sanzionatorie. Dalla giurisprudenza costituzionale emergono talora osservazioni che interessano anche aspetti di tecnica redazionale delle leggi (sentenza 387/2007 dichiara la illegittimità della disposizione statale che individua l'organo regionale competente per un determinato atto; sentenza 365/2007 dichiara la illegittimità costituzionale della rubrica di una disposizione normativa; sentenza 95/2007 riconosce portata imperativa all'indicativo presente; sentenza 397/1994 sulle leggi di interpretazione autentica; sentenza 292/1984 sull'espressione "...e successive modificazioni").

più maturo per una "codificazione" è quello relativo alla redazione dei testi normativi. Si propone quindi di elaborare un manuale unificato per tutte le regioni e viene a tal fine costituito un gruppo di lavoro composto da funzionari regionali e statali, nonché da componenti di centri di ricerca.

Il gruppo di lavoro termina i suoi lavori nel 1991 e presenta il volume "Regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi", approvato dalla Conferenza dei presidenti delle assemblee legislative delle regioni e delle province autonome nella riunione del 24 gennaio 1992.

Nella medesima occasione, la Conferenza dei presidenti delle assemblee legislative delle regioni e delle province autonome assume tre decisioni di estremo rilievo:

- a) invitare tutti i consigli regionali ad adottare il testo come testo vincolante per i funzionari del Consiglio;
- b) invitare le giunte a fare altrettanto per i propri funzionari;
- c) prendere contatti con Camera, Senato e Presidenza del Consiglio dei ministri perché adottino il manuale, affinché lo stesso testo sia utilizzato presso tutte le assemblee legislative.

L'invito espresso dalla Conferenza dei presidenti delle assemblee legislative delle regioni e delle province autonome viene recepito in modo differente dalle regioni: anche se non tutte lo adottano formalmente, il manuale risulta comunque diffusamente utilizzato da tutti gli operatori.

Proprio perché proviene ed è rivolto ad operatori del diritto, ed è finalizzato a tradurre nel linguaggio normativo le proposte politiche, il manuale non costituisce uno strumento statico, ma dinamico, soggetto quindi a periodiche rivisitazioni.

Nel 1999, in seguito alle sollecitazioni pervenute da alcune regioni e ai suggerimenti emersi da un serie di convegni promossi dalla Conferenza dei presidenti delle assemblee legislative delle regioni e delle province autonome l'Osservatorio legislativo interregionale costituisce un nuovo gruppo di lavoro allo scopo di valutare l'opportunità di apportare modifiche al manuale. Il gruppo di lavoro comincia i suoi lavori nel 2000. Le modifiche proposte vengono discusse e approvate dall'Osservatorio legislativo

interregionale nel dicembre 2001 – febbraio 2002, e se ne raccomanda l'adozione ai consigli e alle giunte regionali.

A distanza di pochi anni, nel 2006, si è avvertita la necessità di una ulteriore revisione, fortemente connotata, quest'ultima, dai seminari sul linguaggio organizzati dalla Conferenza dei presidenti delle assemblee legislative delle regioni e delle province autonome tra il 2004 e il 2005, sulla base di un progetto dell'Osservatorio legislativo interregionale. Di questa fase si dà ampiamente conto nel paragrafo seguente.

Dal punto di vista della ricognizione dei passaggi storici significativi, che rivelano l'attenzione non solo degli operatori, ma anche delle istituzioni, si segnalano due elementi di estremo rilievo.

Anzitutto l'attenzione che gli statuti regionali adottati dal 2004 in poi, in seguito alla adozione delle leggi costituzionali di modifica del titolo V della Costituzione, hanno riservato alle regole di *drafting*³.

In secondo luogo, l'accordo tra Governo, regioni ed autonomie locali in materia di semplificazione e miglioramento della qualità della regolamentazione del 29 marzo 2007, il cui articolo 14 tratta specificamente del *drafting* normativo e impegna i soggetti dell'accordo ad unificare i manuali statali e regionali sulla redazione dei testi normativi, prevedendo idonei sistemi di monitoraggio mediante la creazione di un indice di qualità.

Il successivo protocollo di intesa fra il Senato della Repubblica, la Camera dei deputati e la Conferenza dei presidenti delle

³ Vedi l'articolo 39 dello Statuto dell'Abruzzo; l'articolo 30 dello Statuto della Campania (bozza); l'articolo 36 dello Statuto del Lazio; l'articolo 34 dello Statuto delle Marche; l'articolo 48 dello Statuto del Piemonte; l'articolo 37 dello Statuto della Puglia; articolo 44 dello Statuto della Toscana. Alcuni statuti richiamano i principi di "chiarezza e semplicità di formulazione e al rispetto delle regole di tecnica legislativa" (Abruzzo, Marche, Piemonte), mentre altri demandano alla fonte regolamentare la disciplina delle modalità di redazione dei testi normativi (bozza Regione Campania; statuti Lazio e Puglia). Lo Statuto della Regione Toscana prevede la sanzione della "improcedibilità" per le proposte di legge che non osservano le disposizioni stabilite a tutela della qualità della legislazione (articolo 44, comma 7). Altri prevedono l'istituzione, sulla falsariga parlamentare, del Comitato per la legislazione (articolo 26 dello Statuto dell'Abruzzo), al quale compete l'espressione dei pareri sulla qualità dei testi, con riguardo alla loro omogeneità, semplicità, chiarezza e proprietà della formulazione (articolo 61 dello Statuto dell'Umbria).

assemblee legislative delle regioni e delle province autonome del 28 giugno 2007, promuove la formazione di un comitato per il raccordo e lo scambio di esperienze tra assemblee legislative su temi istituzionali di comune interesse.

Il comitato dovrà a sua volta promuovere lo sviluppo e il coordinamento delle tecniche di buona legislazione.

II. I seminari sul linguaggio: linguistica e diritto

Lo spunto per apportare ulteriori modifiche al manuale nasce dai tre seminari di formazione sul linguaggio normativo che la Conferenza dei presidenti delle assemblee legislative delle regioni e delle province autonome organizza tra il 2004 e il 2005 sulla base di un progetto dell'Osservatorio legislativo interregionale.

L'ampio dibattito suscitato dai seminari, focalizzati su alcuni aspetti del linguaggio quali il rapporto tra linguaggio semplice, linguaggio tecnico e linguaggio politico, la collaborazione tra giuristi e linguisti, il linguaggio e la comunicazione legislativa, gli aspetti informatici del linguaggio normativo, ha portato ad assumere, al termine dei seminari, una serie di impegni di livello politico-istituzionale e tecnico-professionale. Tra gli impegni di livello tecnico-professionale, vi era anche quello di costituire un gruppo di lavoro interregionale con il compito di rivedere la prima parte del manuale di tecnica legislativa "Regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi" adottato in forma più o meno ufficiale da tutte le regioni, per sviluppare e precisare i suggerimenti di tipo linguistico-comunicativo, con l'apporto di professionisti della materia.

Nel giugno 2006 la Conferenza dei presidenti delle assemblee legislative delle regioni e delle province autonome, in accordo con l'Osservatorio legislativo interregionale, costituisce un gruppo di lavoro formato dai rappresentanti delle regioni, di giunta e di consiglio, da un rappresentante della Camera dei deputati, da un rappresentante dell'Istituto di teoria e tecniche dell'informazione giuridica del Consiglio nazionale delle ricerche (CNR-ITTIG), esperto di informatica giuridica e da linguisti, con il mandato di rivedere la prima parte del manuale. Nel corso dei lavori, il gruppo

ha poi ritenuto di intervenire anche su altri paragrafi di particolare rilievo e complessità.

III. Modifiche apportate dal gruppo di lavoro 2006 - 2007 alla parte prima del manuale

Il lavoro è cominciato dalle proposte e dalle osservazioni degli stessi componenti. Sin dalle prime battute è emerso che gli interventi non potevano limitarsi a semplici "ritocchi" di alcuni paragrafi. Si è infatti posta attenzione, oltre che alla loro miglior comprensione linguistica (e quindi al carattere ora più prescrittivo, ora solo propositivo/indicativo), al più generale aspetto della complessiva progettazione legislativa. La riflessione sulle regole e sui suggerimenti del manuale è stata da subito rivolta ad agevolare la comprensione e la fruibilità dei testi: la corretta formulazione linguistica dei testi è stata intesa non come elemento estetico, ma come fondamento della stessa tecnica legislativa.

Si è quindi ritenuto utile premettere al testo del manuale alcuni principi generali per la redazione dei testi: chiarezza, precisione, uniformità, semplicità ed economia.

Il paragrafo sui principi spiega il significato di ciascuno di essi in relazione alla redazione dei testi normativi. Raccomanda in particolare di porre attenzione alla accessibilità del testo, evitando formulazioni inutilmente complesse, e richiama l'importanza della generale pianificazione del testo, dalla sua architettura complessiva alla articolazione delle singole frasi e delle singole parole, al corretto impiego di strumenti quali la punteggiatura e la stessa organizzazione grafica del testo, tutti elementi che agevolano la comprensione e concorrono ad attuare il principio della certezza del diritto.

L'attenzione ai principi generali è inoltre fondamentale per l'implementazione degli strumenti informatici: la chiarezza di un testo, la sua univocità, l'uniformità nell'uso dei termini, l'immediatezza nella comprensione e l'economicità dei contenuti sono tutti elementi che concorrono ad agevolare la comunicazione tra le banche dati normative. Per l'impiego degli strumenti informatici ai fini del controllo della qualità linguistica dei testi normativi, si rinvia al documento sull'"Impiego di strumenti

informatici per il controllo della qualità linguistica del testo normativo".

La prima parte del manuale evidenzia le particolarità del linguaggio tecnico normativo rispetto all'italiano comune.

In relazione alla struttura del periodo, viene ribadito il principio di usare periodi brevi e chiari, da costruire utilizzando un contenuto numero di proposizioni subordinate ed evitando gli incisi (paragrafo 2).

Vengono riprese le indicazioni sullo stile, raccomandando di privilegiare la completezza e l'univocità dei significati normativi, perseguendo uno stile essenziale, scevro da elementi non indispensabili (paragrafo 3).

I paragrafi 4, 5 e 6 trattano dei verbi e delle forme verbali: viene ribadita l'indicazione di usare l'indicativo presente, che nel linguaggio normativo assume valore imperativo⁴, e di ricorrere ad altri tempi e modi solo quando il contesto non consente l'indicativo (paragrafo 4); si sconsiglia quindi l'uso del modale dovere per sottolineare la necessità di un comportamento, e si consente l'uso del verbo potere solo per esprimere il carattere facoltativo della norma (paragrafo 5); si suggerisce di privilegiare la forma attiva dei verbi e, se proprio si deve ricorrere alla forma passiva, di esplicitare il soggetto che pone in essere l'azione (paragrafo 6).

Il paragrafo 7 è stato ampliato: l'indicazione di evitare la doppia negazione, prima riferita agli avverbi di negazione, è stata estesa alla costruzione stessa delle frasi e completata con il suggerimento di preferire le frasi affermative a quelle negative.

I paragrafi 8, 9 e 10 si riferiscono alle connessioni tra le frasi. Il paragrafo 8 invita ad esplicitare il nesso logico tra le frasi e a preferire le proposizioni esplicite a quelle implicite, evitando, in particolare, il gerundio, che non chiarisce il nesso, causale o temporale, tra le proposizioni.

Il paragrafo sull'uso delle congiunzioni disgiuntive e congiuntive, "o" ed "e", è stato completato con l'invito a ricorrere ad elencazioni per evitare la formula e/o (paragrafo 9).

⁴ Vedi Corte costituzionale, sentenza 95/2007.

Il paragrafo sulle congiunzioni condizionali distingue l'ipotesi in cui la conseguenza (apodosi) può derivare da una sola fattispecie (protasi), da quella in cui la conseguenza può derivare da diverse fattispecie (paragrafo 10).

Il paragrafo sulle enumerazioni chiarisce come differenziare i diversi tipi di elencazione (tassativa, esemplificativa, cumulativa o alternativa) (paragrafo 11).

Il paragrafo 12, sulle proposizioni prive di significato normativo, è stato riformulato tenendo conto sia delle indicazioni dell'Unione europea (che prevede obbligatoriamente la motivazione nei "considerando") sia delle recenti pronunce con cui la Corte costituzionale ha definito espressioni di quel tipo "prive di efficacia giuridica, ma rilevanti sul piano dei convincimenti espressivi delle diverse sensibilità politiche presenti nella comunità regionale"⁵.

I paragrafi dedicati alla terminologia sono stati riscritti invitando a privilegiare parole di uso comune e, nel caso di termini tecnici, a precisarne il significato (paragrafi 13, 15, 16).

Un nuovo paragrafo sull'uso delle espressioni non discriminatorie tiene conto delle trasformazioni subite dal linguaggio anche in seguito alla mutata sensibilità sociale e invita a non usare il maschile come neutro universale (paragrafo 14).

Il paragrafo 19 ribadisce la necessità di ripetere lo stesso termine negli articoli e nei commi, in quanto essi costituiscono unità autonome del testo, anche se in italiano comune si userebbero più propriamente pronomi personali o aggettivi dimostrativi.

Gli ultimi paragrafi (20 e 21) della prima parte sono dedicati ancora alla terminologia, in particolare ai neologismi e ai termini stranieri, e forniscono indicazioni sul loro impiego.

IV. Modifiche apportate alle altre parti del manuale

Nel corso dei lavori è emersa la necessità di intervenire anche su altri paragrafi non rientranti nella parte prima, ma sempre molto

⁵ Vedi le sentenze della Corte costituzionale 372/2004 sullo Statuto della Regione Toscana e 379/2004 sullo Statuto della Regione Emilia-Romagna.

controversi a livello applicativo, per meglio esplicitarne il profilo linguistico-comunicativo.

Così, per esempio, abbreviazioni, sigle e denominazioni abbreviate, prima trattate insieme, sono ora trattate separatamente. Nella nuova versione, inoltre, si suggerisce di usarle con maggior cautela, perché la ripetizione di sigle poco note e magari non univoche può rendere più difficile la comprensione del testo, anziché agevolarla (paragrafi 22, 23 e 24).

Analogamente si è intervenuto sui segni di interpunzione. Si è infatti ritenuto opportuno trattare in paragrafi distinti la punteggiatura considerata nello specifico significato sintattico (paragrafo 27), rispetto agli altri impieghi dei principali segni d'interpunzione (paragrafo 28).

Sono state ribadite le indicazioni per contenere l'abuso delle maiuscole (paragrafo 25).

Riguardo alle unità di misura o monetarie, è stato soppresso l'allegato A che riportava il decreto del Presidente della Repubblica 12 agosto 1982, n. 802 (Attuazione della direttiva 80/181/CEE relativa alle unità di misura), scarsamente utilizzato, prima richiamato dal paragrafo 29. Il riferimento normativo rimane nell'attuale corrispondente paragrafo 31.

La modifica apportata al paragrafo 40 (precedente paragrafo 36) è collegata a quella del paragrafo 12: le motivazioni di un atto e le sue basi giuridiche sono collocate nel preambolo, se previsto.

Il paragrafo 45, contenente indicazioni sui titoli degli atti attuativi di altri atti, contiene ora uno specifico riferimento agli atti attuativi di norme comunitarie o internazionali e ai regolamenti.

Modifiche più significative sono state apportate ai paragrafi sui riferimenti normativi, sempre assai problematici sotto il profilo interpretativo e applicativo. Al paragrafo 56 sono stati aggiunti il comma 4, che invita a formulare i riferimenti in modo da rendere comprensibile l'argomento della norma richiamata senza consultarla, e il comma 6, che sconsiglia l'uso di formule che pregiudicano la precisione (come "in quanto compatibili").

Viene rafforzato l'invito ad agevolare la leggibilità e la comprensione dei testi limitando i riferimenti interni, che possono

essere evitati con la riformulazione della disposizione (paragrafo 57). Analogo invito è sotteso al comma 6 inserito nel paragrafo 60 in relazione ai riferimenti esterni, anche considerando il favore accordato dalle norme comunitarie alla riproduzione della norma in luogo del rinvio.

V. Composizione del manuale

In seguito alla soppressione dell'allegato A prima contenente il d.p.r. 802/1982 sulle unità di misura, gli allegati al manuale non sono più quattro, ma tre: gli attuali A, B e C corrispondono ai precedenti B, C e D.

L'allegato A (sulle forme di citazione) è stato opportunamente aggiornato.

Il manuale si arricchisce di altri due documenti: il primo, suscettibile di implementazione anche da parte delle singole assemblee, reca esempi volti a facilitare la comprensione e l'applicazione delle singole regole. Sono stati in esso trasferiti anche esempi prima riportati in calce ai singoli paragrafi. Il secondo tratta dell'uso degli strumenti informatici, per ottenere testi corretti (ben-formati), agevolarne il reperimento e la consultazione.

VI. Considerazioni conclusive

Le regole e i suggerimenti per la redazione dei testi normativi fissano gli *standard* necessari per garantire la qualità della legislazione e la certezza del diritto.

Il rispetto degli *standard* non presenta connotazioni politiche, ma risponde ad esigenze di uniformità e di dignità giuridico-formale che dovrebbero essere ben presenti all'attenzione delle assemblee legislative, dato che è volto a garantire che la norma sia correttamente collocata nel contesto normativo, che la formulazione sia coerente ed esprima le scelte politiche che l'hanno ispirata, che sia attuabile sul piano amministrativo e non dia luogo a inutili contenziosi, e, infine, ma non certo per ultimo, che sia agevolmente comprensibile da operatori e destinatari.

Tutti questi elementi concorrono a garantire il rispetto del principio della certezza del diritto.

Da questo punto di vista, scrivere una buona legge non è cosa poi troppo diversa dal costruire un ponte. Un ponte può essere costruito in un luogo o in un altro, e anche magari in maniere diverse, ma deve collegare due punti e reggere il peso di chi lo percorre. Questi ultimi due aspetti, il collegamento e la prova di resistenza, nelle leggi come nei ponti, dovrebbero dipendere dalla progettazione tecnica più che dalla decisione politica.

PREAMBOLO

I PRINCIPI PER LA REDAZIONE DEI TESTI NORMATIVI

1. *Principi generali per la redazione dei testi normativi*
 1. La redazione dei testi normativi risponde a criteri di chiarezza, precisione, uniformità, semplicità, economia.
 2. Un testo è chiaro se ha contenuti certi, una strutturazione nitida e uno sviluppo coerente.
 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.
 4. Un testo è uniforme dal punto di vista linguistico se permette di riconoscere senza equivoci quando ci si riferisce ad uno stesso argomento.
 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.
 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.
 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.
 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.

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.
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.

PARTE I LINGUAGGIO NORMATIVO

2. *Brevità del periodo*

1. Formulare periodi brevi e chiari. Usare frasi semplici o frasi complesse con un numero contenuto di proposizioni subordinate. Evitare gli incisi.
2. Preferibilmente la frase principale precede le proposizioni subordinate.

3. *Stile*

1. Non perseguire l'eleganza o la sinteticità a scapito della completezza ed univocità.
2. Usare uno stile essenziale. In particolare, evitare aggettivi o avverbi che nulla aggiungono alla imperatività della norma.

4. *Tempi e modi dei verbi*

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.

5. *Verbi modali*

1. Evitare l'uso dei verbi modali (*dovere, potere, volere*). In particolare, in considerazione del valore imperativo dell'indicativo presente, non usare il verbo *dovere* per esplicitare l'obbligatorietà di una norma.
2. È possibile usare il verbo *potere* per indicare una facoltà e non un comportamento doveroso in presenza di determinate circostanze.

6. *Forma passiva dei verbi*

1. Di regola usare la forma attiva del verbo.
2. Se si usa il passivo deve risultare chiaro l'agente, cioè chi compie l'azione.

7. *Frase negative*

1. Preferire le frasi affermative a quelle negative. Evitare comunque la doppia negazione.

8. *Connessioni tra le frasi*

1. Esplicitare con congiunzioni o avverbi i nessi logici tra le frasi tutte le volte che è possibile.
2. Esprimere il significato delle congiunzioni in modo chiaro ed univoco.
3. Preferire le proposizioni esplicite alle proposizioni implicite, particolarmente quelle al gerundio.

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.
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).
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.

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.

10. *Congiunzioni condizionali*

1. Nelle proposizioni che esprimono la condizione nel periodo ipotetico preferire la congiunzione "se".
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.
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).

11. *Carattere tassativo o esemplificativo, cumulativo o alternativo delle enumerazioni*

1. Esprimere chiaramente il carattere tassativo o esemplificativo, oppure il carattere cumulativo o alternativo delle enumerazioni.
2. Il carattere tassativo di un'enumerazione si esprime attraverso l'uso di avverbi quali "soltanto", "esclusivamente", "unicamente".

3. Il carattere esemplificativo di un'enumerazione si esprime attraverso l'uso di locuzioni quali "in particolare", "tra l'altro".
 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) "
 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)...
 - b)...
 - c)... "
 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:
 - a)...
 - b)...
 - c)... "
12. *Proposizioni prive di significato normativo*
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.
 2. Inserire le proposizioni prive di diretto significato normativo in appositi articoli o in commi separati da quelli contenenti il precetto.
13. *Scelta ed uso dei termini*

1. Scegliere la parola che esprime un dato concetto nel modo più preciso, chiaro e univoco, usando di preferenza parole dell'italiano comune.
 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.
14. *Espressioni non discriminatorie*
1. Evitare le espressioni discriminatorie.
 2. Preferire le espressioni che consentono di evitare l'uso del maschile come neutro universale.
15. *Termini giuridici o tecnici*
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.
 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.
16. *Rilevanza del contesto per l'interpretazione di termini che hanno diversi significati*
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.
17. *Definizioni*
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, corredarlo di una definizione.

2. Non ricorrere a definizioni se il significato del termine usato nel seguito del testo è chiaro e univoco.

18. *Uniformità terminologica*

1. Esprimere lo stesso concetto con il medesimo termine e non impiegare termini identici con accezioni diverse.
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.
3. Quando si modificano testi superati nella terminologia o nello stile è preferibile riformulare l'intero testo previgente usando termini più aggiornati.

19. *Ripetizione dei termini*

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.

20. *Neologismi*

1. Usare neologismi solo se sono di uso comune nella lingua italiana o nel linguaggio normativo.
2. Se il significato del neologismo non è chiaro e univoco, corredarlo di una definizione.

21. *Termini stranieri*

1. Usare parole straniere solo se sono di uso comune nella lingua italiana o nel linguaggio normativo e non hanno termini corrispondenti in italiano.
2. Se il significato della parola straniera non è chiaro e univoco, corredarla di una definizione.
3. La parola straniera assunta nella lingua italiana è invariabile.

PARTE II SCRITTURA DEI TESTI NORMATIVI

22. *Abbreviazioni*

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.
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*

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).
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.
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*

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 agevolarne la comprensione e la ricerca.
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*

1. La maiuscola serve a distinguere i nomi propri e non a conferire importanza o considerazione ad un soggetto.
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.

26. *Nomi di enti e organi composti da più parole*

1. Nei nomi di enti od organi composti da più parole solo l'iniziale del primo sostantivo si scrive in maiuscolo.
2. Quando una denominazione ne contiene un'altra, ciascuna inizia con lettera maiuscola.
3. Quando la prima parola è un aggettivo seguito da un sostantivo entrambi iniziano con lettera maiuscola.

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