

# OSSERVATORIO LEGISLATIVO INTERREGIONALE

GRUPPO DI LAVORO SULLA  
REVISIONE DELLE REGOLE DI TECNICA LEGISLATIVA

VERBALE DELLA RIUNIONE N. 3 DEL 3 APRILE 2000  
Roma (uffici della giunta regionale della Toscana)

## Ordine del giorno:

- a) **approvazione del verbale dell'ultima seduta;**
- b) **proposte relative alle regole del manuale sulla citazione degli atti normativi e sui riferimenti esterni;**
- c) **proposte in materia di testi unici.**

La riunione inizia alle ore 10.50. Sono presenti:

- 1) Mauro Ceccato (consiglio provinciale di Trento; coordinatore);
- 2) Josette Dalbard (giunta regionale della Valle d'Aosta);
- 3) Giovanni Fantozzi (consiglio regionale dell'Emilia - Romagna);
- 4) Mirella Gallinaro (consiglio regionale del Veneto);
- 5) Raffaele Libertini (consiglio regionale della Toscana);
- 6) Pietro Mercatali (istituto di documentazione giuridica del CNR);
- 7) Carla Pasculli (consiglio regionale della Puglia);
- 8) Gemma Pastore (giunta regionale del Friuli - Venezia Giulia);
- 9) Antonio Prina (consiglio regionale della Toscana);
- 10) Franco Rizzo (giunta regionale della Liguria);
- 11) Elisa Roversi (giunta regionale dell'Emilia - Romagna; sostituisce Francesca Ricciarelli);
- 12) Antonella Tiranti (giunta regionale dell'Umbria; sostituisce Maria Trani)
- 13) Daniela Ticci (giunta regionale della Toscana);
- 14) Margherita Verzegnassi (consiglio regionale della Lombardia);
- 15) Vitaliano Vitali (consiglio regionale della Valle d'Aosta);

### **a) Approvazione del verbale dell'ultima seduta.**

Il verbale della riunione svoltasi a Bologna il 17 febbraio 2000 è approvato senza osservazioni.

Secondo Verzegnassi sarebbe opportuno lavorare, oltre che sugli argomenti già individuati, sulla distinzione fra regole di scritturazione e regole di drafting sostanziale. Ceccato osserva che il tema potrà essere trattato nelle prossime sedute, tenuto conto del programma di lavoro approvato (quale risulta dal verbale precedente) e sulla base di proposte emendative che potranno venire dalla stessa Verzegnassi. Informa inoltre che sono pervenute altre proposte da alcune regioni, già distribuite o in distribuzione.

Si concorda, inoltre, nel fissare una cadenza mensile per le riunioni; quand'è possibile la convocazione sarà fatta per la mattina precedente i lavori dell'osservatorio legislativo interregionale. Per la prossima seduta viene suggerita la data del 15 maggio.

### **b) Proposte in materia di testi unici.**

Su proposta di Libertini si anticipa la trattazione di questo punto all'ordine del giorno, tenuto conto del fatto che alcune regioni ordinarie ritengono prioritario affrontare l'argomento, in vista della revisione degli statuti regionali.

A parere di Libertini, dal recente seminario di Firenze sono emersi alcuni argomenti e alcune proposte da approfondire. In primo luogo l'opportunità d'inserire, negli statuti, una norma che preveda la possibilità di deleghe alla giunta per la redazione dei testi unici: il testo della giunta dovrebbe essere inviato a una commissione consiliare apposita (o a quella competente in materia di affari istituzionali); se questa non si pronunciasse entro un termine prestabilito varrebbe il principio del silenzio-assenso. Altra possibilità: costituire una commissione consiliare speciale per l'elaborazione di testi unici; in alternativa essi potrebbero essere preparati da nuclei specializzati interni alle commissioni o da nuclei di tecnici incaricati dall'ufficio di presidenza del consiglio. Da esaminare, poi, il problema dell'approvazione dei testi unici in commissioni deliberanti o redigenti. Ancora: bisognerebbe introdurre negli statuti disposizioni che proibiscano la modificazione non testuale di testi unici; disegni di legge che non rispettino questa norma saranno dichiarati inammissibili. Quanto alla redazione materiale dei testi unici, essa potrebbe avvenire in consiglio, magari con la collaborazione degli uffici della giunta. Va presa in esame, inoltre, la possibilità di prevedere procedure semplificate per l'approvazione dei testi unici, sul tipo di quelle esistenti a Trento e a Bolzano. Infine, collegato ai testi unici è il tema delle abrogazioni.

Ceccato suggerisce di affrontare l'argomento delle abrogazioni quando si discuterà sulle regole del manuale in materia. Sottolinea come sia bene distinguere fra temi da trattare nelle direttive di tecnica (come la proibizione di testi unici amministrativi) e temi che potranno assumere rilievo nella modifica degli statuti o dei regolamenti interni.

Verzegnassi rileva come il fenomeno delle continue modificazioni alle leggi tolga interesse ad operazioni come quelle intraprese dai testi unici, che sono soggetti a un rapido invecchiamento. Ritiene inoltre che la redazione dei testi unici comporti scelte politiche, e quindi debba essere compito della giunta.

Gallinaro osserva che gli statuti regionali sono difficili da modificare: quindi vi dovrebbero essere inserite norme che trattino solo di questioni sufficientemente assestate. Inoltre è inopportuno introdurre procedure rigide e difficilmente gestibili a livello politico, come la dichiarazione d'inammissibilità di progetti di legge che modifichino implicitamente un testo unico. Ricorda che l'applicazione delle regole di tecnica legislativa riduce la dispersione delle norme, e quindi l'esigenza di testi unici. Rileva infine come non sia facile delimitare le materie da comprendere nel testo unico.

Pastore osserva preliminarmente come sia importante dettare norme sulla qualità delle leggi; gli statuti però, per loro natura, non dovrebbero contenere regole di tipo procedurale, come certe regole ipotizzate in materia di testi unici. Informa di come la regione Friuli - Venezia Giulia abbia recentemente approvato un testo unico sul procedimento amministrativo, che per due terzi non modifica sostanzialmente la disciplina in vigore. Anche altri progetti di riordino avviati nella sua regione richiedono interventi di modifica sostanziale delle norme vigenti: e quando le esigenze di modificare superano una determinata soglia (tendenzialmente bassa) sarà meglio parlare non di testi unici, ma di leggi organiche. È importante che queste leggi organiche abbiano le stesse garanzie di modifica esclusivamente testuale previste per i testi unici. Rileva poi come una rapida evoluzione normativa abbia tolto attualità a testi unici di recente approvazione: per questo motivo obiettivo primario, più che i testi unici, dev'essere la qualità della legge. Osserva come sia importante, da questo punto di vista, il problema dei rinvii: per garantirne una corretta interpretazione le regole di tecnica legislativa dovrebbero approfondire l'argomento, specificando soprattutto le formule di rinvio al testo vigente e lasciando alle note il compito di ricostruire la catena normativa.

Anche Rizzo si sofferma sul tema della frequente modifica delle leggi organiche, ricordando come in altri ordinamenti sia previsto che, dopo un certo numero di modificazioni, bisogna riapprovare l'intera legge. Nonostante queste difficoltà, e quelle che derivano dal diritto dell'unione europea, la regione Liguria si prepara a varare testi unici o leggi organiche.

Ceccato individua alcuni temi emersi dal dibattito: in particolare quello dei soggetti che dovrebbero redigere i testi unici e quello della loro modificazione. Quanto al primo ritiene che siano gli uffici della giunta ad avere un dominio della materia tale da permettere la redazione dei testi; ma gli uffici del consiglio potrebbero essere coinvolti, con funzioni di garanzia, se i testi unici godono di agevolazioni procedurali. Riguardo al secondo, la distinzione fra leggi organiche e testi unici solleva problemi d'individuazione dell'oggetto delle garanzie di modifica testuale: problemi che potrebbero essere risolti solo introducendo nel sistema una figura di legge organica come fonte superiore alle altre leggi. Sostiene, richiamando la dottrina sugli obblighi costituzionali di copertura finanziaria e le soluzioni adottate in parlamento, che l'inammissibilità di progetti di legge che modifichino implicitamente un testo unico sia soluzione di dubbia legittimità costituzionale; meglio pensare a una procedura analoga a quella della copertura finanziaria, per valutare l'impatto delle modifiche ai testi unici.

Verzegnassi rileva che una procedura del genere, semmai, dovrebbe essere estesa al complesso dei progetti di legge; Ceccato concorda.

Mercatali sottolinea come il problema dei testi unici sia connesso a quello del coordinamento dei testi normativi con le modificazioni successive. L'importante, da questo punto di vista, è che i nessi fra disposizioni siano espressi in maniera esplicita ed inequivoca; poco conta che ciò avvenga nel testo o in nota, anche se quest'ultima soluzione permetterebbe d'isolare informazioni che non interessano l'utente comune. Da questo punto di vista si chiede se non sia possibile che statuti o regolamenti distinguano, nell'approvazione del testo normativo, gli interventi di questo tipo, che hanno carattere esclusivamente tecnico, da quelli politici.

Gallinaro osserva come quest'ultimo tema s'intrecci con quello del coordinamento finale dei progetti di legge. Ritiene che, comunque, negli statuti regionali potrebbe esser collocata qualche semplice regola di drafting, da riprendere e specificare in circolari del presidente d'assemblea, com'è successo in parlamento.

Il gruppo di lavoro, quindi, si sofferma sui temi inizialmente messi sul tappeto da Libertini: i più sostengono che il meccanismo di delega alla giunta, nei termini posti all'inizio, non sia proponibile, anche perché gli statuti non potrebbero incidere sull'argomento. Quanto alle altre forme di agevolazione procedurale si concorda sul fatto che sia opportuna una certa libertà di sperimentazione, anche perché le esperienze non hanno raggiunto una solidità tale da rendere evidentemente preferibile una strada piuttosto di un'altra; le soluzioni indicate variano dalla commissione redigente alle agevolazioni procedurali d'altro tipo. Riguardo al ruolo delle giunte e dei consigli - e delle loro strutture - nella redazione dei testi unici, ferma l'impossibilità di riservare alla giunta l'iniziativa, non c'è unità d'opinioni sul ruolo degli uffici consiliari, che per alcuni (Toscana) dovrebbe essere più marcato, mentre per altri (Lombardia) dovrà ridursi, al massimo, a una collaborazione informale. Riguardo alla modificabilità dei testi unici restano inconciliate le due tesi principali emerse dal dibattito, sulla possibilità o meno di sancire l'inammissibilità di proposte di modifica al testo unico che non abbiano certi requisiti formali. Emerge anche la soluzione, delineata da Verzegnassi, della temporanea improcedibilità delle iniziative che non rispettino i requisiti in parola. Resta quindi un ampio margine di valutazione sulle modalità più opportune per mantenere al sistema normativo la coerenza garantita dai testi unici.

Alle 13.30 la seduta viene interrotta per una pausa; riprende alle 14.20 con la trattazione del punto successivo all'ordine del giorno.

**c) Proposte relative alle regole del manuale sulla citazione degli atti normativi e sui riferimenti esterni.**

Viene affrontata, anzitutto, la regola espressa nel paragrafo 30, numero 6 del manuale. Secondo Verzegnassi bisogna porsi dal punto di vista dell'utente, privilegiando la leggibilità: quindi è importante fornire indicazioni sul contenuto dell'atto citato e non, per esempio, sulle citazioni di modifiche contenute nel titolo.

Libertini nota che una formula non del tutto chiara degli allegati al manuale ha fatto nascere interpretazioni difformi, in Toscana, sull'opportunità di citare o meno i titoli delle leggi richiamate.

Gallinaro rileva come sia opportuno, quando la citazione è lunga e complessa, riassumere i contenuti essenziali delle disposizioni oggetto di rinvio, senza focalizzare l'attenzione sui semplici titoli.

Pastore osserva come nel caso di articoli di lunghezza spropositata contenuti in leggi finanziarie o simili sia importante ricordare l'oggetto dei singoli commi cui si fa rinvio, mentre è poco significativo citare l'oggetto della legge.

Rizzo obietta che sarebbe opportuno mantenere la citazione del titolo delle leggi, per uniformità di trattamento con le altre citazioni, mentre la citazione dell'oggetto dei singoli articoli potrebbe essere inutile, quando il tenore delle disposizioni che contengono il rinvio rende chiara la cosa cui ci si riferisce.

Si concorda sul fatto che sia bene dare un'indicazione sulla *ratio* della regola: la sua applicazione, su questa base, dovrebbe essere valutata caso per caso, tenuto conto del principio secondo cui l'importante è rendere più intelligibile il rinvio. Ceccato s'incarica di stendere un emendamento al manuale che riprenda le indicazioni del dibattito, visto che il tema era stato sollevato dalla provincia di Trento.

Quanto alla regola del paragrafo 30, numero 5 Ceccato suggerisce di mantenere la citazione degli estremi di pubblicazione per i soli atti di difficile reperibilità; negli altri casi di atti non numerati basterà la citazione del titolo, per evitare ambiguità.

Rizzo rileva come questa soluzione sia già adottata dalla regione Liguria. Gallinaro, invece, riafferma l'importanza conoscitiva degli estremi di pubblicazione. Anche se non c'è concordanza di opinioni Ceccato s'incarica di stendere un emendamento, che potrà essere esaminato dal gruppo di lavoro separatamente dagli emendamenti su cui ci fosse unanimità di vedute.

Riguardo al paragrafo 32, numero 1 del manuale, mentre la provincia di Bolzano ha fatto pervenire osservazioni secondo cui sarebbe preferibile seguire sempre l'ordine decrescente delle citazioni (come non avviene nell'allegato C del manuale), la giunta dell'Emilia - Romagna ritiene più opportuno privilegiare l'ordine crescente, anche per esigenze di chiarezza (che potrebbero spiegare la scelta dell'allegato C, dov'era bene rendere inequivoco il soggetto della frase). Si concorda quindi di non rimettere in discussione la regola, salva la possibilità di chiarimenti in relazione all'opportunità d'individuare univocamente il soggetto della frase.

Poiché alcuni membri del gruppo di lavoro devono allontanarsi per raggiungere in tempo le regioni di provenienza, Ceccato suggerisce di continuare il dibattito sui paragrafi successivi, riguardanti i riferimenti normativi, in via meramente preliminare, rinviando un esame più approfondito alla prossima riunione.

Verzegnassi sottolinea come sia importante risolvere i dubbi derivanti dalla presenza di rinvii materiali: l'unica soluzione accettabile, in questi casi, è la riproduzione delle norme cui si fa rinvio.

Anche per Gallinaro è importante chiarire quando un rinvio ha carattere materiale. Inoltre l'indicazione delle ultime modifiche a una legge dà utili indicazioni al lettore, specie per ricostruire la catena normativa.

Roversi ritiene preferibile, anche per motivi pratici, l'uso della formula "e successive modificazioni"; Fantozzi precisa che la formula va usata solo nel caso in cui le modificazioni ci siano effettivamente state. Ceccato rileva come anche la provincia di Bolzano, la Liguria e la Lombardia abbiano espresso una preferenza per questa formula. Quanto alla provincia di Trento, aggiunge, l'attuale regola sulla citazione delle modifiche è applicata di mala voglia, perché rende più complessi i testi e confonde fra documentazione - che dev'essere fornita dalle note - e regolamentazione, appesantendo il lavoro. Sostiene che i problemi del carattere - formale o materiale - dei rinvii e della citazione delle modifiche vanno distinti: la Corte costituzionale, nella sentenza che condanna l'uso della formula "e successive modificazioni", affrontava in realtà il primo problema. Quindi bisogna individuare una formula in grado di farsi strada, a livello interpretativo, come contrassegno dei rinvii materiali, mentre l'evidenziazione dei nessi dovrebbe essere risolta in base ad altri principi, preferibilmente nelle note.

Per un più approfondito esame del tema, a questo punto, si rinvia la discussione alla prossima seduta.

La riunione si conclude alle ore 16.

il verbalizzante  
- Mauro Ceccato -