

OSSERVATORIO LEGISLATIVO INTERREGIONALE

GRUPPO DI LAVORO SULLA

REVISIONE DELLE REGOLE DI TECNICA LEGISLATIVA

VERBALE DELLA RIUNIONE N. 7 DEL 23 OTTOBRE 2000

Roma (uffici della giunta regionale della Toscana)

Ordine del giorno:

- a) **approvazione del verbale dell'ultima seduta;**
- b) **esame degli emendamenti al manuale relativi alle questioni finora trattate dal gruppo di lavoro;**
- c) **programmazione della prossime attività del gruppo di lavoro.**

La riunione inizia alle ore 11.00. Sono presenti:

- 1) Bellisario Carbone (giunta regionale della Puglia);
- 2) Mauro Ceccato (consiglio provinciale di Trento; coordinatore);
- 3) Massimo Misiti (consiglio regionale delle Marche);
- 4) Carla Paradiso (consiglio regionale della Toscana);
- 5) Gemma Pastore (giunta regionale del Friuli - Venezia Giulia);
- 6) Franco Rizzo (giunta regionale della Liguria);
- 7) Margherita Verzegnassi (consiglio regionale della Lombardia).

a) Approvazione del verbale dell'ultima seduta.

E' approvato senza osservazioni il verbale della riunione svoltasi a Bologna il 21 settembre 2000.

b) Esame degli emendamenti al manuale relativi alle questioni finora trattate dal gruppo di lavoro.

Ceccato richiama la bozza di emendamenti già inviata ai componenti del gruppo di lavoro, in cui s'è sforzato di riassumere le indicazioni del dibattito. A parte ha tenuto alcune questioni su cui il gruppo di lavoro ha discusso senza giungere a posizioni sufficientemente condivise: gli emendamenti relativi a questi punti potranno essere conservati come documentazione, ma non come proposta ufficiale del gruppo. Questo vale già per il primo emendamento, sulla semplificazione del linguaggio.

Pensa inoltre che gli emendamenti, una volta esaminati e corretti nella riunione, possano considerarsi approvati dal gruppo di lavoro, visto che pure i colleghi assenti hanno avuto l'occasione di leggerli e d'inviare osservazioni.

Riguardo al secondo emendamento, sull'uso delle maiuscole, Misiti osserva che le prescrizioni derivanti dalle prime tre lettere del paragrafo 22 del manuale hanno carattere grammaticale: quindi, piuttosto di sostituire la lettera d) con un generico rinvio alla grammatica e sopprimere il paragrafo 23, meglio ridurre il paragrafo 22 a un rinvio alla grammatica, oppure sopprimere ambedue i paragrafi.

Verzegnassi, invece, ritiene che le regole del manuale dovrebbero esser dettagliate sulla base di alcuni spunti da lei già distribuiti, per approfondire, ad esempio, il problema dell'uso delle maiuscole nell'indicazione degli organi.

Ceccato osserva che dell'argomento s'è già discusso, senza arrivare a un accordo fra chi sostiene un uso restrittivo e chi preferisce un uso estensivo delle maiuscole. Per questo riteneva che un compromesso accettabile potesse essere il rinvio alle regole della grammatica. Aderisce

comunque ai suggerimenti di Misiti.

Si concorda, quindi, su un emendamento soppressivo dei paragrafi 22 e 23, che però dev'essere considerato come documentazione non condivisa dalla generalità del gruppo di lavoro; ad esso si potrà affiancare un emendamento - preparato da Verzegnassi - che dettagli invece le regole attuali.

Il gruppo di lavoro, quindi, affronta il tema della citazione degli estremi di pubblicazione (comma 5 del paragrafo 30, cui è connesso il paragrafo 57). Rizzo nota che gli estremi di pubblicazione degli atti richiamati potranno trovar posto nelle note che corredano il provvedimento, mentre per Verzegnassi gli estremi possono avere un rilievo tale da giustificare il mantenimento nel corpo dell'atto (perché permettono, ad esempio, di dedurre la data d'entrata in vigore dell'atto richiamato). Il gruppo di lavoro, comunque, concorda sulla sostanza dell'emendamento.

Quanto alla proposta riguardante la citazione del titolo degli atti (paragrafo 30, comma 6 del manuale), Verzegnassi rileva che il caso del titolo troppo lungo andrebbe tenuto distinto da quello del titolo fuorviante. Inoltre, sia Verzegnassi che Paradiso osservano che il concetto di titolo fuorviante andrebbe chiarito, facendo riferimento, in particolare, alle disposizioni intruse contenute nelle leggi finanziarie.

Ceccato accoglie i suggerimenti, riscrivendo in conformità ad essi il testo dell'emendamento.

Secondo Carbone il gruppo di lavoro potrebbe affrontare anche l'argomento delle note e degli altri strumenti informativi con cui sarebbe opportuno corredare il testo. Paradiso suggerisce di riportare la questione nel gruppo di lavoro, coordinato da Mercatali, che dovrebbe occuparsi proprio di questi temi.

Passando al comma 1 del paragrafo 32 (ordine delle citazioni) Ceccato precisa che si tratta di un tema minore, affrontato incidentalmente; l'emendamento vuol chiarire un dubbio sulla difformità fra l'ordine decrescente raccomandato da questo paragrafo e l'ordine crescente usato nelle formule modificative allegate al manuale, che serve - in quel caso - a identificare univocamente il soggetto della proposizione.

Secondo Verzegnassi l'emendamento andrebbe formulato in maniera più precisa. Inoltre il manuale dovrebbe esprimersi in maniera netta, prescrivendo un solo tipo di ordinamento.

Rizzo propone di testare praticamente, ognuno per suo conto, gli effetti derivanti dai due tipi di ordinamento - crescente e decrescente -, e quindi di sceglierne uno solo.

Ceccato suggerisce di correggere intanto l'emendamento per renderlo più chiaro. Quando poi i colleghi, fatte alcune simulazioni sulle conseguenze degli ordini di citazione possibili, vorranno riaffrontare l'argomento, lo si potrà certamente fare.

Si discute quindi sull'emendamento al comma 4 del paragrafo 55, relativo ai rinvii materiali. Pastore suggerisce di distinguere, nella formula che dovrebbe caratterizzare il rinvio materiale, il caso del riferimento a un atto vigente alla data di entrata in vigore della disposizione che compie il rinvio dal caso del riferimento a un atto nel testo vigente a un'altra data.

Verzegnassi propone di sostituire, nell'emendamento, la parola "versione" con la parola "testo".

Con queste precisazioni si concorda sull'emendamento.

Il gruppo interrompe i propri lavori fra le ore 13.25 e le ore 14.15.

Riguardo all'emendamento sostitutivo del paragrafo 56 (riferimenti ad atti modificati),

Ceccato ritiene anzitutto che al termine "funzione documentaria" vada preferito il termine "funzione informativa".

Verzegnassi e Rizzo propugnano l'accoglimento della formula "e successive modificazioni". Ceccato osserva che su questo ci sono opinioni diverse: l'emendamento, in ogni caso, non proibisce di usare tale formula.

Verzegnassi, inoltre, chiede che il comma 3 venga riformulato in modo che si afferri subito il punto centrale della regola, e cioè la citazione dell'atto base (e non dell'atto modificativo).

Fatte queste precisazioni, il gruppo di lavoro concorda sulla sostanza dell'emendamento.

Ceccato introduce l'argomento dei testi unici (proposta di sostituire il paragrafo 65 del manuale) ricordando che nella discussione sul tema il gruppo di lavoro non era arrivato a conclusioni univoche. Rielaborando alcuni spunti del dibattito, tuttavia, ritiene che sia possibile dare qualche indicazione sufficientemente condivisa: questo è il significato dell'emendamento.

Nella successiva discussione, però, il gruppo di lavoro si divide su ogni singola questione, anche perché la materia è in movimento. Pastore, in particolare, non tratterebbe degli atti con cui debbono essere approvati i testi unici, perché sulla materia incide la legge Bassanini quater e per tener distinta dal manuale la teoria delle fonti; salverebbe invece la parte sulle operazioni da compiere nel preparare i testi unici.

Verzegnassi è su posizioni simili, mentre secondo Rizzo (con cui concorda Misiti) la parte sulle operazioni da compiere nel preparare i testi unici è superflua. Paradiso, invece, riporta l'opinione di Libertini, secondo cui nell'emendamento si potrebbero introdurre ulteriori contenuti, come il divieto di testi unici misti.

Ceccato, riassumendo, crede che non ci siano le premesse per giungere a una posizione comune, e suggerisce di non approfondire ulteriormente il tema, mantenendo l'emendamento come semplice documentazione del lavoro svolto.

c) Programmazione della prossime attività del gruppo di lavoro.

La trattazione delle successive bozze di emendamento e la programmazione dell'ulteriore attività del gruppo di lavoro viene rinviata alla prossima seduta. La riunione si conclude alle ore 15.30.

Il testo degli emendamenti esaminati dal gruppo di lavoro, in versione corretta alla luce del dibattito, è allegato a questo verbale.

il verbalizzante
- Mauro Ceccato -

EMENDAMENTI AL MANUALE

Semplificazione del linguaggio:

Dopo il paragrafo 6 è aggiunto il seguente:

"6 bis. Semplicità del linguaggio.

1. Adottare, se possibile, gli accorgimenti sulla semplificazione linguistica contenuti nel 'Manuale di stile' del dipartimento della funzione pubblica, e in particolare i principi espressi nei paragrafi 2 e 3 della 'Guida alla redazione dei documenti amministrativi' inclusa nel manuale."

(Per recepire nel manuale ulteriori suggerimenti sulla semplicità del linguaggio ci sono due alternative:

- scrivere estesamente i suggerimenti nel manuale o in un documento collegato;
- rinviare ai suggerimenti contenuti in un documento autorevole che si occupi di questo, come il "Manuale di stile".

Qui s'è scelta la seconda soluzione, anche per motivi d'economia. Non si comanda l'applicazione del manuale, ma viene usata una formula che lascia discrezionalità, dato che certi suggerimenti non si possono applicare indiscriminatamente ai documenti normativi. Per esempio, una legge non potrà chiarire il significato del termine "deroga", come prescriverebbe la pagina 56 del "Manuale di stile": per la lettura di un atto normativo è richiesto il possesso d'un minimo di termini tecnici)

(Scartato dal gruppo di lavoro - alternativa preferita: recepire il "Manuale di stile" sul tavolo del redattore)

Maiuscole:

I paragrafi 22 e 23 sono soppressi.

(Sia il manuale che le regioni applicano la regola in maniera difforme; inoltre è difficile raggiungere un compromesso fra i detrattori delle maiuscole e i suoi sostenitori. Quindi, dato che l'uso delle maiuscole dovrebbe essere dettato da regole grammaticali, e non dalla tecnica legislativa, si suggerisce di non trattare l'argomento nel manuale: in tal modo, fra l'altro, lo si abbrevia)

(Scartato dal gruppo di lavoro - ma non c'è uniformità di vedute neppure sulla regola attuale)

Citazione degli estremi di pubblicazione:

Il comma 5 del paragrafo 30 è sostituito dal seguente: "Per individuare univocamente l'atto, quand'esso non è numerato, se ne ricorda il titolo o altri elementi sufficienti a identificarlo, come gli estremi di pubblicazione."

(Prova a distinguere meglio i due obiettivi della regola attuale: l'univocità del riferimento e la possibilità di rintracciare atti difficilmente reperibili. Per il primo obiettivo dà una possibilità alternativa alla citazione degli estremi di pubblicazione, di fatto già utilizzata in qualche regione. Il secondo obiettivo è già espresso nel paragrafo 57: quindi non occorre ripetersi)

Citazione del titolo degli atti:

Il comma 6 del paragrafo 30 è sostituito dal seguente: "Bisogna dare un'indicazione sull'oggetto delle disposizioni citate, in modo da facilitare la comprensione del rinvio. Di norma lo si fa riportando il titolo dell'atto, quand'esso è citato per la prima volta: il titolo è riportato fra parentesi tonde, dopo la data e il numero dell'atto; in alternativa, se indicato nell'instestazione ufficiale, è riportato il titolo breve. Se il titolo dell'atto è troppo lungo lo si riassume. Se il titolo dell'atto non permette d'individuare l'argomento del rinvio (ad esempio: se si rinvia a disposizioni intruse, o a disposizioni contenute in leggi finanziarie) si indica l'oggetto delle disposizioni citate."

(Il primo periodo esprime l'obiettivo della regola, orientandone l'applicazione. Il secondo riprende la regola attuale con qualche variazione derivante dai periodi terzi e quarto, che correggono la regola attuale secondo le indicazioni prevalenti del dibattito.)

Ordine delle citazioni:

L'ultimo periodo del comma 1 del paragrafo 32 è sostituito dal seguente: "Tali partizioni vanno citate in ordine decrescente e separate da virgole (ad esempio: 'articolo 1, comma 2, lettera b) ...'), se non quando un ordine diverso è consigliabile per motivi particolari (ad esempio: se si vuole sostituire il comma 2 dell'articolo 1 è bene usare quest'ordine - crescente -, per rendere evidente che ad essere sostituito è il comma 2, e non l'articolo 1)."

(Chiarisce la difformità fra questo paragrafo e l'allegato C, che non adotta l'ordine decrescente)

Rinvii formali e materiali:

Il secondo periodo del comma 4 del paragrafo 55 è sostituito dai seguenti: "Comunque, se si deve fare un rinvio materiale, il riferimento dev'essere seguito da una formula che indichi il carattere materiale del rinvio. Si suggerisce di usare una formula di questo genere: 'l'art. w della legge z, nel testo vigente alla data di entrata in vigore della presente legge' o, se si vuol scegliere un'altra data, 'l'art. x della legge y, nel testo vigente il ...'."

(Rende obbligatorio l'uso di una formula distintiva dei rinvii materiali; in tal modo la questione dei riferimenti ad atti modificati non rischia di esser confusa con quella del carattere - formale o materiale - dei rinvii. Infatti la formula "e successive modificazioni" è usata, a volte, per distinguere i rinvii formali, altre volte senza quest'intento)

Riferimenti ad atti modificati:

Il paragrafo 56 è sostituito dal seguente:

"56. Riferimenti ad atti modificati.

1. I riferimenti ad atti modificati hanno una funzione normativa e una funzione informativa. Il riferimento svolge la sua funzione normativa in base ai principi contenuti nel paragrafo 55. Il riferimento svolge una funzione informativa se vengono menzionate le modificazioni all'atto o alla disposizione citata.

2. Quando il riferimento svolge una funzione informativa vanno menzionate le modificazioni dell'atto (se viene citato l'atto, più articoli o partizioni superiori all'articolo) o dell'articolo (se viene citato un articolo o sue partizioni). Nel primo caso basta ricordare l'atto modificativo; nel secondo bisogna citare i singoli articoli modificativi. Non occorre ricordare l'oggetto dell'atto o degli articoli modificativi. La menzione delle modifiche è necessaria solo nella prima citazione.

3. Se si fa riferimento a disposizioni che sono state sostituite, aggiunte o modificate da atti successivi bisogna citare l'atto base, e non gli atti modificativi.

(Recepisce le indicazioni del gruppo di lavoro. Quindi:

- distingue il problema dei rinvii formali-materiali da quello della citazione delle modifiche;
- la citazione delle modifiche diventa facoltativa: quindi può avvenire non solo nell'atto, ma anche nelle note. Non si suggerisce una formula particolare - da ultimo modificato, e successive modificazioni -, anche perché su questo non c'è accordo;
- in tal modo si tiene conto della prassi più diffusa, secondo cui l'atto non cita le modificazioni ma questo compito viene lasciato, semmai, alle note, anche per non appesantire il testo;
- il comma 2 chiarisce alcune questioni non risolte dalla regola attuale. Altre questioni possono essere risolte in base al rinvio al paragrafo 55;
- i commi 3 e 5 del vecchio paragrafo 56 non sono riprodotti perché non distinguono fra funzione informativa e funzione normativa. Il problema del comma 5, in particolare, va risolto alla luce

dei principi del paragrafo 55. Quanto al comma 3, se il rinvio ha funzione informativa la citazione delle modifiche intermedie superate non è inutile.)

Testi unici:

Il paragrafo 65 è sostituito dal seguente:

"65. *Testi unici.*

1. Se uno o più atti base che disciplinano una materia sono stati modificati più volte e in più punti da diversi altri atti è opportuno riunire gli atti base e le modificazioni in un testo unico oppure, se si vogliono apportare ulteriori modificazioni di rilievo agli atti base, riscriverli per intero.
2. I testi unici devono essere approvati con atti di forza pari agli atti unificati; devono abrogare esplicitamente questi ultimi atti.
3. Per scrivere un testo unico si compiono preliminarmente queste operazioni, che non modificano sostanzialmente le disposizioni unificate:
 - a) adeguamento di espressioni superate al linguaggio corrente, uniformazione della terminologia e semplificazione del linguaggio;
 - b) adeguamento del testo alle regole di tecnica legislativa;
 - c) aggiornamento dell'indicazione di organi o uffici a una loro nuova denominazione o in relazione a una nuova ripartizione di competenze derivante da altre disposizioni;
 - d) correzione di errori materiali;
 - e) inclusione di modifiche o integrazioni anche non testuali o implicite delle leggi unificate;
 - f) eliminazione di ridondanze;
 - g) modifiche alle disposizioni unificate necessarie per rispettare sentenze della corte costituzionale che abbiano accolto ricorsi in materia;
 - h) apposizione di una rubrica agli articoli, capi e altre partizioni che ne siano privi;
 - i) abrogazione espressa delle disposizioni precedentemente in vigore e di altre disposizioni collegate che siano tacitamente abrogate o comunque non più vigenti;
 - j) aggiornamento dei rinvii ad altre disposizioni i quali non corrispondano più allo stato della legislazione.
4. I testi unici devono essere modificati in maniera esplicita e testuale."
(Scartato dal gruppo di lavoro. Non c'è sufficiente uniformità di vedute, e la materia è in movimento)