

**Riunione dell'Osservatorio legislativo interregionale  
Roma - 27/28 settembre 2001**

**Le nuove regole di drafting dello Stato (circolari del Pres. Cons.  
Ministri  
20 aprile e 2 maggio 2001). Loro rapporto con il manuale unificato  
del 1991 e con le sue proposte di modifica (dott. Ceccato)**

***L'attività di legistica svolta dal Consiglio regionale del Piemonte e  
la pubblicazione "Regole e suggerimenti per la redazione dei testi  
normativi -  
lettura coordinata con la circolare della Presidenza del Consiglio dei  
Ministri  
2 maggio 2001 n. 1/1.1.26/10888/9.92"***

***Testo dell'intervento del dott. Fernando Bagnasco  
(Consiglio regionale del Piemonte - direzione Processo legislativo  
settore Studi e Documentazione legislativi)***

La Regione Piemonte ha sempre ritenuto necessario prestare un'attenzione particolare per i temi della legistica e del drafting, nella convinzione che il rigore, l'uniformità e la chiarezza (in una parola, la qualità) dei testi normativi costituiscano i primi, essenziali, tasselli di un ordinamento giuridico che si propone la finalità di essere di agevole applicazione ed autenticamente rispondente agli interessi ed alle aspettative della società civile.

Le prime iniziative della Regione Piemonte in materia di tecnica legislativa si collocano temporalmente nei primi anni novanta, e sono state progressivamente sviluppate ed integrate nel corso dell'ultimo decennio con tutta una serie di attività caratterizzate, in primo luogo, dalla costante e fattiva sinergia tra organi di Consiglio ed organi di Giunta.

In estrema sintesi, tra gli aspetti salienti dell'attività svolta dalla Regione Piemonte nel settore della legistica e della semplificazione normativa, meritano di essere ricordati quelli qui di seguito indicati: la creazione della banca dati informatica delle leggi regionali "Arianna"; l'adozione formale del manuale unificato di legistica (attuata con deliberazione del Consiglio regionale nel marzo 1995 e seguita da una circolare del Presidente di Giunta rivolta a conseguire l'applicazione del manuale in tutte le strutture dell'Ente); la stesura della guida degli standard redazionali e strutturali dei testi normativi (realizzata nel 1995 e quindi aggiornata nel 1998); la definizione di standard comuni tra esecutivo e legislativo per la redazione dei testi normativi (di cui costituisce un significativo esempio il protocollo di intesa del 24 maggio 1999); la promozione di progetti finalizzati sulle tecniche legislative; l'individuazione di referenti legistici di direzione nell'ambito dell'assemblea legislativa e delle strutture dell'esecutivo; la partecipazione al Gruppo di legislazione regionale; la predisposizione di una serie di schede di analisi dei testi normativi.

Nello sviluppo di una spiccata sensibilità verso le tematiche della tecnica legislativa, un ruolo fondamentale è stato senza dubbio quello svolto dalla costante e preziosa azione dell'Osservatorio legislativo interregionale: le riunioni periodiche e la partecipazione ai gruppi di lavoro organizzati dall'O.L.I. hanno esercitato una decisiva funzione di "catalizzatore", di indispensabile momento di incontro delle esperienze elaborate dalle singole Regioni, di stimolo al dibattito ed alla scoperta di nuovi campi di analisi e di sperimentazione, di puntualizzazione dei risultati via via raggiunti. A tutto ciò non può non essere aggiunto il supporto derivato dalla costante collaborazione ai lavori dell'Osservatorio di tecnici del settore operanti presso altri organismi, nonché di docenti di primario rilievo.

Dopo questo breve *excursus* storico, è a questo punto opportuno procedere con l'illustrazione delle finalità e delle caratteristiche della pubblicazione che il settore Studi e Documentazione legislativi della direzione Processo legislativo del Consiglio regionale del Piemonte ha ritenuto utile predisporre nel corso dello scorso mese di giugno.

L'idea di realizzare questo lavoro è sorta all'indomani dell'emanazione di due importanti circolari della Presidenza del Consiglio dei Ministri (datate rispettivamente 20 aprile 2001 la prima e 2 maggio 2001 la seconda, e contenenti entrambe regole per la redazione dei testi normativi) e si inserisce logicamente nell'ambito del conseguimento di uno dei principali obiettivi assegnati dall'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale del Piemonte alla direzione Processo legislativo e, da questa, al settore Studi e Documentazione legislativi: l'obiettivo, per la precisione, consiste nel compimento di azioni rivolte a migliorare la qualità della produzione legislativa regionale.

La priorità nel perseguire il suddetto obiettivo -curato istituzionalmente dal settore in discorso già da diverso tempo, sia attraverso la fornitura di supporto qualificato ai Consiglieri, ai Gruppi consiliari ed agli altri uffici dell'Ente in sede di stesura dei progetti di legge, sia attraverso lo svolgimento di lavori di ricerca e di approfondimento sulla materia (quali, ad esempio, la redazione del "Vocabolario giuridico", recentemente revisionato ed aggiornato)- è stata ulteriormente accentuata nel corso degli ultimi mesi, con la previsione all'interno del settore di un responsabile con la funzione, tra l'altro, di punto di riferimento per problematiche connesse alle tecniche legislative.

Tornando ora all'esame della pubblicazione in oggetto, si rileva che è certamente corretta, ed anzi doverosa, l'osservazione preliminare che le due circolari della Presidenza del Consiglio sono rivolte essenzialmente alla disciplina della produzione normativa statale: in effetti, le Regioni non sono state consultate in sede di predisposizione delle circolari, e questa (soprattutto in considerazione dell'attenzione da sempre dedicata alla qualità della redazione testuale da parte delle strutture legislative degli enti regionali) è stata senza dubbio un'importante occasione perduta per realizzare un proficuo

coordinamento in una materia di interesse comune. Tuttavia è altresì altrettanto necessario prendere atto del fatto che le circolari della Presidenza del Consiglio dei Ministri sono state adottate, ed oggi si propongono con indubbia valenza "istituzionale" nel campo della regolamentazione della tecnica legislativa.

D'altro canto, l'ordinamento giuridico nazionale non può non assumere caratteristiche di unitarietà e di omogeneità formale, ed è pertanto assolutamente conveniente per tutti gli operatori del diritto che si realizzi una sostanziale uniformità, *in primis* proprio nell'ambito di quelle regole di legistica che hanno, tra le loro finalità essenziali, innanzitutto quella di assicurare il grado più alto possibile di uniformità formale dei testi normativi.

Fatte queste doverose premesse, si può rilevare che la pubblicazione curata dal settore Studi e Documentazione legislativi della direzione Processo legislativo del Consiglio regionale del Piemonte ha la finalità di proporsi come una guida pratica, agile e -soprattutto- di agevole ed immediata consultazione da parte di tutti quei soggetti che si accingono al difficile lavoro di redazione di testi normativi.

Ecco dunque che il corpo centrale del lavoro è stato strutturato nella forma di una tabella di raffronto che, partendo dalla lettura pedissequa dei singoli punti del testo del manuale c.d. "Rescigno" -e ciò in quanto esso è ormai da diversi anni in circolazione e dunque risulta indubitabilmente un testo più familiare agli operatori della materia-, pone a fianco dei suddetti punti le regole stabilite nelle corrispondenti materie dalla circolare del 2 maggio 2001 -ovviamente ove regole in materie corrispondenti siano rinvenibili nel testo della circolare-, evidenziando infine (nelle note sintetiche contenute nella colonna centrale della tabella) gli elementi di maggiore diversità, o comunque di particolare interesse, rilevati dai redattori

A questo nucleo fondamentale della pubblicazione seguono altre quattro sezioni, riportanti, rispettivamente, le note al manuale unificato del 1991, i relativi allegati, gli allegati alla circolare 2 maggio 2001 e, infine, le parti della circolare che introducono discipline in settori non espressamente regolati dal manuale "Rescigno".

L'intenzione di offrire un contributo pratico, dedicato innanzitutto -ma non soltanto- ai Consiglieri regionali, agli addetti ai Gruppi consiliari ed ai colleghi degli uffici legislativi, ha orientato verso la scelta di confrontare il manuale unificato di legistica con la circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 2 maggio 2001, piuttosto che non con quella immediatamente precedente del 20 aprile, in quanto è proprio la circolare del 2 maggio (intitolata "Guida alla redazione dei testi normativi") che "...indica le regole, di carattere formale e sostanziale, cui si attengono le amministrazioni nella redazione dei testi normativi, legislativi o di altra natura"<sup>1</sup>, traendole in buona sostanza dal precedente atto del 20 aprile 2001 ed integrandole e completandole, soprattutto per quanto concerne l'aspetto della stesura delle fonti di natura regolamentare.

In proposito, è indispensabile puntualizzare che, mentre la circolare del 20 aprile 2001 è stata adottata anche dai Presidenti di Camera e Senato, la circolare del 2 maggio si indirizza esclusivamente ai capi uffici legislativi dei singoli Ministeri, assumendo così un ambito di efficacia apparentemente più ristretto. Tuttavia, in considerazione sia del fatto che quest'ultimo atto è successivo, sia -soprattutto- del fatto che esso recepisce pressoché integralmente il contenuto della circolare del 20 aprile, completandolo ed estendendo poi l'analisi ad altri punti, proprio in ossequio all'obiettivo proposto di migliorare la qualità della legislazione attraverso un lavoro di confronto il più possibile globale ed esaustivo tra la disciplina statale e quella interregionale, si è ritenuto di dover procedere ad un esame congiunto del manuale unificato e della "Guida alla redazione dei testi normativi".

In conseguenza della scelta compiuta di predisporre una guida di carattere semplice e concreto, è stato deciso di trasmettere copia della pubblicazione oggetto della presente relazione a tutti i Consiglieri regionali, a tutti i Gruppi consiliari, a tutte le Commissioni consiliari e -nell'ottica di quella costante collaborazione attuata in materia tra Giunta e Consiglio, collaborazione di cui già si è avuto modo di far cenno- a tutti gli Assessorati della Regione

---

<sup>1</sup> Cfr. relazione introduttiva alla circolare 2 maggio 2001, n. 1/1.1.26/10888/9.92.

Piemonte; il lavoro sarà altresì utilizzato come materiale didattico nei corsi di formazione organizzati dall'Ente.

Venendo a questo punto a trattare sinteticamente dei più interessanti elementi emersi in sede di lettura coordinata del manuale unificato e della circolare del 2 maggio u.s., è in prima istanza necessario rilevare che i due testi raffrontati non si sovrappongono esattamente: sono infatti rinvenibili non pochi punti disciplinati dal manuale "Rescigno", sui quali la circolare della Presidenza del Consiglio tace (tra essi, merita ricordare, ad esempio, la disciplina dei segni di interpunzione, la fissazione delle modalità di scrittura di numeri e date, l'effettuazione di riferimenti ad atti antichi, la definizione esatta dei concetti di "modifica esplicita/implicita", "sostituzione", "integrazione", "deroga esplicita/implicita").

Uguualmente, anche la circolare n. 1/1.1.26/10888/9.92 introduce norme dedicate ad aspetti non presi in considerazione dal manuale del 1991 (essenzialmente nelle materie qui di seguito enumerate: 1) premesse degli atti normativi; 2) distinzione tra le nozioni di "accordo", "concerto" ed "intesa"; 3) modalità di redazione delle disposizioni che rinviano a regolamenti, che concernono regole tecniche o aiuti di Stato, che prevedono competenze di Regioni o altri enti locali<sup>2</sup>, che contengono norme tributarie, interpretative o contenenti termini; 4) modalità di redazione dei decreti legge, dei disegni di legge di conversione, dei disegni di legge di delegazione, dei decreti legislativi, dei regolamenti, siano essi ultimi governativi, di delegificazione ovvero ministeriali).

Due considerazioni emergono immediatamente dalle osservazioni effettuate nei paragrafi precedenti: la prima è che la circolare (conformemente alle finalità dichiarate dai suoi estensori) ha sicuramente come destinatario principale il "legislatore" statale, ed infatti diverse norme in essa contenute non rivestono interesse particolare per i redattori di testi normativi di carattere regionale; la seconda constatazione -più rilevante- è che il manuale "Rescigno" e la circolare 2 maggio 2001, dal momento che non coprono precisamente i medesimi ambiti di applicazione, possono utilmente integrarsi a vicenda,

---

<sup>2</sup> Cfr. art. 4.10 della circolare 2 maggio 2001, n. 1/1.1.26/10888/9.92.

realizzando insieme una disciplina tendenzialmente più completa e proficua nella materia della legistica.

Premesso ciò, si constata che rimane tutta una notevole serie di elementi che sono regolamentati tanto dal manuale unificato, quanto dalla circolare della Presidenza del Consiglio. Al riguardo, si può senz'altro affermare che l'impostazione dei due testi è tendenzialmente uniforme: sono sicuramente riscontrabili alcune differenze, anche di una certa portata, ma è altrettanto vero che i punti di contatto e di identità globalmente appaiono prevalere su quelli di contrasto e di difformità, alcuni dei quali risultano addirittura inevitabili, considerate le modifiche intervenute nel sistema delle fonti successivamente alla pubblicazione del manuale unificato<sup>3</sup>.

Non resta che terminare la presente relazione, rinviando alla lettura della pubblicazione curata dal Consiglio regionale del Piemonte e richiamando ancora per un istante l'attenzione su due aspetti della circolare del 2 maggio 2001, che sono apparsi di particolare interesse.

Innanzitutto, la circolare insiste sul fatto che la cura per l'omogeneità terminologica (anche in sede di definizione del titolo dell'atto normativo) risponde, oltre al resto, anche alla funzione di agevolare le ricerche compiute mediante l'utilizzo di strumenti informatici: l'effettuazione di studi giuridici attraverso banche dati contenute su supporto informatico (compact disc, siti web,...) non era ovviamente stata presa in considerazione all'atto della redazione del manuale "Rescigno" semplicemente perché, a quel tempo, non esistevano ancora materialmente le opportunità oggi offerte agli operatori del diritto dalla tecnologia informatica. Siccome però il settore sta facendo registrare progressi impressionanti, che lasciano prevedere che, di qui a qualche anno, la tradizionale fonte di cognizione contenuta su supporto cartaceo sarà un ricordo del passato, appare utile rimarcare la necessità che, fin da subito, sia prestata la massima attenzione alle esigenze ed ai problemi insorgenti dall'utilizzo dei computer e degli archivi virtuali.

La seconda notazione riguarda l'articolo 2.3.3 della circolare, dedicato specificamente al "comma": il testo del 2 maggio u.s. sottolinea che l'unica

---

<sup>3</sup> Il riferimento è da intendersi effettuato agli aggiornamenti introdotti dalla circolare del 2 maggio 2001 in materia di modalità di citazione degli atti comunitari.

partizione ammessa nell'ambito del testo normativo all'interno dell'articolo è il comma, ponendo un'ulteriore postilla, secondo cui ciascun articolo non dovrebbe tendenzialmente essere ripartito in un numero maggiore di dieci commi: è davvero auspicabile che la regola venga concretamente applicata, soprattutto dal legislatore nazionale, che, frequentemente, produce articolati legislativi contenenti un elevato numero di commi, talvolta financo scarsamente omogenei per contenuto normativo.