



REPUBBLICA
DI SAN MARINO

Guida alla redazione dei testi normativi

REGOLE DI REDAZIONE DEI TESTI NORMATIVI

PRESENTAZIONE	6
PRINCIPI GENERALI PER LA REDAZIONE DEI TESTI NORMATIVI	10
1 REGOLE FORMALI - IL LINGUAGGIO NORMATIVO	10
1.1 STILE DELLE DISPOSIZIONI	10
1.2 ABBREVIAZIONI E SIGLE	12
1.3 CONGIUNZIONI	13
1.4 MAIUSCOLE	14
1.5 NEOLOGISMI	15
1.6 TERMINI GIURIDICI, TECNICI E STRANIERI	15
1.7 OMOGENEITÀ TERMINOLOGICA	16
1.8 VERBI	16
1.9 FUNZIONE DELLA PUNTEGGIATURA	18
1.10 USI CONVENZIONALI DEI SEGNI DI INTERPUNZIONE E ALTRI SEGNI	19
1.11 SCRITTURA DEI NUMERI	20
1.11.1 DATE	21
1.11.2 UNITÀ DI MISURA E MONETARIE	21
1.12 SIMBOLI CONVENZIONALI PROPRI DI LINGUAGGI TECNICI O SCIENTIFICI	21
1.13 RIFERIMENTI NORMATIVI	21
1.13.1 RIFERIMENTI INTERNI	21
1.13.2 RIFERIMENTI ESTERNI	22
2 LA STRUTTURA DELL'ATTO NORMATIVO	27
2.1 ELEMENTI DEL TESTO UFFICIALE	27
2.2 IL TITOLO DELL'ATTO NORMATIVO	27
2.2.1 OMOGENEITÀ TERMINOLOGICA TRA TITOLO E TESTO	28
2.2.2 TITOLI DI ATTI CHE MODIFICANO O INTEGRANO ALTRI ATTI	28
2.2.3 TITOLI DI ATTI CHE ATTUANO ALTRI ATTI	28
2.3 FORMULA DI PROMULGAZIONE E PREAMBOLO DELL'ATTO NORMATIVO	28
2.3.1 LEGGE	28
2.3.2 ATTI NORMATIVI DIVERSI DALLE LEGGI FORMALI	29
A DECRETI DELEGATI	30
B DECRETI-LEGGE	31
C DECRETI CONSILIARI	31
D DECRETI REGGENZIALI	32
E DECRETI DELEGATI E DECRETI-LEGGE RATIFICATI DAL CONSIGLIO GRANDE E GENERALE CON	
EMENDAMENTI	32
F REGOLAMENTI	33
G ORDINANZE	33
2.4 LE PARTIZIONI DEL TESTO	34
2.4.1 L'ARTICOLO	34
2.4.2 NUMERAZIONE E RUBRICHE DEGLI ARTICOLI	34
2.4.3 IL COMMA	35
2.4.4 PARTIZIONI DI LIVELLO SUPERIORE ALL'ARTICOLO	36

2.4.5 GLI ALLEGATI	37
2.4.6 INTESTAZIONE DEGLI ALLEGATI	37
2.4.7 RINVIO ESPRESSO DALL'ARTICOLO ALL'ALLEGATO	37
2.4.8 PARTIZIONI INTERNE AGLI ALLEGATI	38
3 MODIFICHE	39
3.1 DEFINIZIONE ED USO DEL TERMINE "MODIFICA"	39
3.2 USO DEI TERMINI "SOSTITUZIONE", "INTEGRAZIONE", "ABROGAZIONE", "SOPPRESSIONE"	39
3.3 MODIFICHE IMPLICITE ED ESPLICITE TESTUALI E NON TESTUALI	39
3.4 MODIFICHE ESPLICITE TESTUALI	40
3.5 TITOLO DEGLI ATTI CHE MODIFICANO PRECEDENTI ATTI COME LORO CONTENUTO PRINCIPALE O ESCLUSIVO	40
3.6 TITOLO DEGLI ATTI CHE CONTENGONO AL LORO INTERNO PARTI CHE MODIFICANO TESTUALMENTE PRECEDENTI ATTI	41
3.7 ATTI DI CONSOLIDAMENTO	41
3.8 FORMULAZIONE DELLE DIPOSIZIONI CONTENENTI MODIFICHE ESPLICITE TESTUALI (NOVELLE)	41
3.9 NUMERAZIONE E RUBRICAZIONE DEGLI ARTICOLI AGGIUNTI CON NOVELLA E DELLE PARTIZIONI AGGIUNTIVE DI LIVELLO SUPERIORE ALL'ARTICOLO	43
3.10 NUMERAZIONE DEI COMMII NELLA NOVELLA	44
3.11 LETTERE E NUMERI AGGIUNTIVI	45
3.12 MODIFICHE TESTUALI CONTEMPORANEE DI MOLTE DISPOSIZIONI CONTENUTE IN ATTI NON FACILMENTE ELENCABILI	45
3.13 SISTEMATICA DELLE MODIFICHE	46
3.14 I RIFERIMENTI A DISPOSIZIONI RECANTI "NOVELLE"	47
3.15 ABROGAZIONE	47
3.16 ABROGAZIONE DI ATTI O DISPOSIZIONI A TERMINE	48
3.17 FORMULA DI ABROGAZIONE ESPRESSA FINALE	48
3.18 MODIFICHE ESPLICITE NON TESTUALI	49
3.19 PREFERENZA PER LA MODIFICA TESTUALE RISPETTO A QUELLA NON TESTUALE	49
3.20 MODIFICHE IMPLICITE	49
3.21 DEROGHE	50
3.22 DEROGA IMPLICITA E DEROGA ESPLICITA	50
3.23 DEROGA TESTUALE E NON TESTUALE	50
3.24 PROROGHE E SOSPENSIONI	50
3.25 REVIVISCENZA	51
4 ASPETTI SOSTANZIALI DI REDAZIONE E CONTENUTO TIPO DELL'ATTO	52
4.1 FINALITÀ E OGGETTO DELL'INTERVENTO NORMATIVO	52
4.2 CAMPO DI APPLICAZIONE DELL'ATTO (AMBITO DI EFFICACIA)	53
4.3 DEFINIZIONI	53
4.4 CONTENUTO DISPOSITIVO: DISPOSIZIONI SOSTANZIALI O PROCEDURALI	54
4.5 DIVIETO DI NORME INTRUSE	54
4.6 DISPOSIZIONI TRIBUTARIE	54
4.7 DISPOSIZIONI INTERPRETATIVE	55
4.8 DISPOSIZIONI SANZIONATORIE	55
4.9 DISPOSIZIONI CHE RINVIANO A REGOLAMENTI ATTUATIVI	56

4.10 DISPOSIZIONI CONTENENTI TERMINI	56
4.11 COPERTURA AMMINISTRATIVA	57
4.12 DISPOSIZIONI TRANSITORIE	58
4.13 DISPOSIZIONI DI COPERTURA FINANZIARIA	58
4.14 DISPOSIZIONI ABROGATIVE	59
4.15 ENTRATA IN VIGORE E DECORRENZA DI EFFICACIA	60
5 TESTI UNICI	61
5.1 REGOLE DI COMPILAZIONE	62

Presentazione

Il Formulario per la redazione di testi normativi, altro non è che l'insieme di regole e suggerimenti di carattere formale e sostanziale che una buona legislazione, o meglio una buona produzione normativa, deve avere.

Anche nel nostro Ordinamento – al pari di quanto già avviato in altre entità statuali ed internazionali – il Congresso di Stato avverte l'esigenza di elaborare, per poi auspicabilmente adottare, regole e suggerimenti di tecnica di preparazione/predisposizione delle bozze di atti normativi ad uso dei funzionari e di tutti coloro che sono preposti alla formazione delle leggi e degli altri atti di normazione primaria e secondaria.

Anche se non strettamente correlata alla presenza di un'abbondante produzione normativa, la necessità di dettare regole uniformi da seguire nella preparazione dei testi normativi influisce ed interagisce su di essa.

Le regole non sono, infatti, di per sé troppe o poche in termini assoluti: sono troppe, e non sono buone regole, quelle che costituiscono un onere ingiustificato per i privati, le famiglie e le imprese e costituisce un onere ingiustificato anche il troppo tempo impiegato per conoscere, comprendere, dirimere conflitti interpretativi e di applicazione delle norme.

Il linguaggio usato nei testi normativi, la sua chiarezza e comprensibilità da parte dei destinatari (Pubblica Amministrazione compresa), la sistematicità e l'organicità delle disposizioni, rappresentano dei caratteri ormai irrinunciabili per attuare la certezza del diritto e anche la semplificazione dell'azione amministrativa.

La chiarezza e la comprensibilità dell'enunciato normativo costituisce, infatti, condizione perché possa essere imposto il rispetto della legge.

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

Il destinatario della norma deve poter trovare nell'ordinamento, in ogni momento, cosa gli è consentito, cosa gli è vietato e cosa è tenuto a fare: per questo sono necessarie leggi precise, chiare e uniformi, ossia non contraddittorie.

Inoltre, la chiarezza e l'intellegibilità di una norma ha riflessi anche sul piano della sua attuabilità: un enunciato non intellegibile o scarsamente intellegibile costituisce un fattore di non fattibilità o di resistenza alla sua attuazione.

Ed ancora, l'osservanza delle regole di tecnica legislativa (chiamato "drafting") permette un'efficace attività di ricerca del dato normativo (con il collegamento funzionale fra tecnica legislativa e informatica) utile ai fini della conoscenza delle norme e di comunicazione tra le banche dati normative.

Con la Delibera 7 febbraio 2013 n. 23, per la parte che interessa il presente lavoro, il Congresso di Stato, nell'affidare al Gruppo di Progetto l'elaborazione di un Formulario per la redazione di testi normativi, palesa l'intendimento di voler perseguire gli obiettivi di definire orientamenti per pervenire ad una produzione normativa omogenea, uniforme e di immediata comprensibilità: una produzione normativa di qualità.

Nel preambolo alla Delibera 7 febbraio 2013 n.23, avente ad oggetto "Progetti per il miglioramento dell'attività amministrativa", viene chiaramente indicato lo scopo principale del Progetto consistente nell'elevare la qualità dei testi normativi.

Quanto al prodotto finale del Gruppo di Progetto, questo deve formalizzarsi nell'elaborazione di un formulario per la redazione di testi normativi che costituisca una sorta di vademecum per la stesura dei testi allo scopo di standardizzare le norme di rango primario e secondario, di semplificare il lavoro degli operatori in sede di redazione del testo, di rendere maggiormente "omogeneo" l'intero sistema delle fonti, permettere un'interpretazione il più possibile certa, uniforme, ed unitaria dell'ordinamento giuridico (anche) attraverso un linguaggio maggiormente comprensibile e trasparente.

L'obiettivo dichiarato è duplice:

- 1) migliorare la qualità formale delle norme e rendere più omogenea la produzione normativa sammarinese;
- 2) rendere maggiormente accessibile il contenuto delle norme ai destinatari.

In sintesi, si tratta di elaborare un insieme di regole di tecnica legislativa che sono suggerimenti per gli estensori (funzionari preposti alla formazione delle leggi) delle norme o meglio dei testi normativi, affinché il prodotto finale traduca in termini tecnico-giuridici le scelte politiche operate dai soggetti istituzionali aventi titolo – ed

in ultima analisi dal Legislatore – in un contesto di uniformità del nostro ordinamento giuridico, armonizzazione e chiarezza delle norme.

Le regole per la redazione dei testi normativi hanno pertanto lo scopo di perseguire la qualità della legge sia in senso formale che dal punto di vista dei contenuti:

- la qualità formale si ha quando il testo contiene norme chiare, semplici, comprensibili; quando diminuisce il tempo di comprensione ogni qualvolta si legge il progetto normativo e diminuiscono gli errori di interpretazione;
- la qualità dei contenuti si ha quando il testo evita la ripetizione di norme già vigenti, quando non opera sovrapposizione di norme quasi identiche, quando semplifica perché ad esempio abroga espressamente delle norme e non implicitamente, evita possibili errori di interpretazione dovuti alla incompletezza della nuova disciplina.

Tuttavia l'evoluzione di questi ultimi anni ha visto accanto al drafting tradizionale – inteso come tecnica di scrittura degli enunciati normativi per una migliore qualità redazionale degli stessi – l'elaborazione del drafting sostanziale che riguarda la valutazione della qualità legislativa/normativa sotto l'aspetto della fattibilità amministrativa, finanziaria, dell'impatto e dell'opportunità della normativa sulla società, dell'efficacia del provvedimento.

Il drafting sostanziale valuta l'impatto e la fattibilità con analisi ex ante del testo normativo.

Un'ultima, anche se ripetuta, precisazione: il rispetto delle regole di tecnica di redazione dei testi normativi non presenta connotazioni politiche ma risponde ad esigenze di uniformità e di dignità giuridico formale.

La tecnica del drafting legislativo attiene alla progettazione tecnica dei testi normativi e non alla decisione politica: è l'attività del tradurre in termini tecnico-giuridici le scelte politiche operate dal legislatore.

Non c'è spazio per un'invasione di campo, anzi, una buona tecnica giuridica è strumentale a che la volontà del legislatore sia pienamente coerente con gli enunciati normativi. Pertanto essa è garanzia di osservanza e di rispetto delle norme, da parte dei destinatari, in quanto formulate chiaramente e facilmente e in quanto agevolmente comprensibili dagli operatori e dai destinatari e correttamente collocate nel contesto normativo di riferimento senza sovrapposizioni che danno luogo a inutili quanto dispendiosi contenziosi.

L'auspicio del presente lavoro è che, se valutato utile e rispondente agli scopi del committente, venga adottato con la veste giuridica più consona per essere osservato da parte di tutti coloro che si accingono a predisporre testi normativi.

Principi generali per la redazione dei testi normativi

La redazione dei testi normativi risponde a criteri di brevità, chiarezza, sinteticità, precisione, univocità.

I principi indicati possono, in singoli contesti, entrare in conflitto tra di loro. Si tratta di trovare, di volta in volta, il punto di equilibrio tra questi principi.

Un testo normativo deve essere linguisticamente accessibile, 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.

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.

I principi qui enunciati non sono espressione di ideali estetici o di modelli formali, ma sono strumenti per garantire la qualità della normazione e con essa il fondamentale principio della certezza del diritto.

1 REGOLE FORMALI - IL LINGUAGGIO NORMATIVO

1.1 Stile delle disposizioni

Il precetto normativo ha la valenza di un ordine. Esso, dunque, è efficace ed autorevole solo se è preciso, sintetico e chiaro per il destinatario.

Otengono tale risultato le disposizioni brevi, chiare, non involute, caratterizzate dalla forma precettiva e prive di premesse che si propongano di darne una motivazione. La corretta formulazione della disposizione normativa evita qualsiasi ambiguità semantica e sintattica, e persegue gli obiettivi della semplicità espositiva e della precisione di contenuto.

Quanto alla brevità, il periodo non deve contenere incisi complessi, che rendono difficile la lettura e la comprensione generale del testo. Piuttosto che ricorrere ad incisi, è preferibile interrompere il periodo con il punto e ricominciare la frase, in modo che ciascuna disposizione abbia un contenuto preciso.

La previsione normativa procede alla definizione degli elementi principali della

fattispecie, con la precisa indicazione di soggetto, predicato verbale e oggetto. Seguono ulteriori periodi che meglio delimitano la fattispecie, quanto a presupposti, condizioni o deroghe alla stessa.

E' preferibile usare frasi semplici, oppure frasi complesse con un numero contenuto di proposizioni subordinate. La frase principale precede, se possibile, le proposizioni subordinate.

Quanto alla chiarezza, è necessario ricordare che in sede di attuazione le disposizioni dovranno essere interpretate, anzitutto, secondo il significato letterale.

Perciò nella scelta dei termini da utilizzare, è necessario individuare la parola che esprime un dato concetto nel modo più preciso, chiaro e univoco, usando preferibilmente termini dell'italiano comune.

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, termini stranieri e in latino.

L'esigenza di chiarezza per il legislatore è maggiore quando ad una disposizione si attribuiscono effetti derogatori rispetto ad altre disposizioni o a principi generali.

Quanto alla sinteticità, il linguaggio della disposizione deve essere essenziale e non contenere aggettivi o avverbi che non aggiungerebbero nulla all'imperatività della disposizione.

Ad esempio, non v'è ragione di utilizzare l'aggettivo "tutti" quando la disposizione di per sé non esclude alcun soggetto o elemento della fattispecie.

Sono inoltre da preferire le frasi affermative a quelle negative; la doppia negazione è sempre da evitare.

Quanto alla precisione, le disposizioni individuano, in modo chiaro, i fatti giuridici oggetto di regolazione, gli effetti che ad essi si connettono, definiscono in modo univoco le situazioni giuridiche soggettive, attive o passive, che ne derivano, evitano formulazioni dal significato incerto o non pienamente capaci di garantire la corrispondenza dell'elemento disciplinato al nomen iuris (qualificazione giuridica) utilizzato.

Quando un termine non ha un significato chiaro e univoco, e specialmente quando è usato in un'accezione diversa da quella del linguaggio comune o del linguaggio tecnico, è opportuno corredarlo di una definizione. Viceversa, non serve ricorrere a definizioni se il significato del termine usato nel seguito del testo è chiaro e univoco.

Quanto all'univocità, la redazione delle disposizioni è rivolta ad assicurare la

coerenza, la non contraddittorietà e l'omogeneità terminologica delle disposizioni, sia all'interno dello stesso atto normativo, sia tra atti normativi diversi. Assicura, altresì, l'aderenza del precetto all'ambito oggettivo e soggettivo di applicazione dell'atto.

Perciò è preferibile esprimere lo stesso concetto con il medesimo termine, non impiegare termini identici con accezioni diverse e rispettare l'uniformità terminologica tra testi che regolano la stessa materia o che sono modificati dal testo in questione.

Quando si modificano testi superati nella terminologia o nello stile è preferibile riformulare l'intero testo usando i termini aggiornati o vigenti.

Naturalmente, il carattere di generalità o di dettaglio del precetto è relazionato al tipo di fonte cui l'atto afferisce. In generale, alla legge e atti aventi forza di legge è riservata la previsione delle regole generali e di inquadramento della materia, regole generalmente destinate a durare nel tempo. Ai regolamenti ed alle fonti ulteriormente subordinate è affidata la normativa di dettaglio e di carattere organizzativo, suscettibile di più frequenti mutamenti o adattamenti.

1.2 Abbreviazioni e sigle

Le abbreviazioni, consistenti nel troncamento della parte finale della parola o di altre parti che compongono la parola, sono escluse, con la sola eccezione dell'abbreviazione "Art." per la parola articolo, ma limitatamente all'intestazione di ciascun articolo. Le abbreviazioni sono invariabili; il plurale è indicato dall'articolo che le accompagna.

Le sigle, costituite dalle iniziali di più parole, sono utili solo se esplicitate nel testo medesimo. Perciò, se un ente, un organo o un qualunque istituto (ad esempio, imposta generale sui redditi, valutazione di impatto ambientale, piano regolatore generale) sono citati ripetutamente nel medesimo atto normativo, è ammesso che, dopo la prima citazione fatta per esteso e seguita dalla sigla tra parentesi, le successive citazioni siano effettuate con la sola sigla. Se una sigla è usata per la prima volta nel titolo dell'atto l'espressione per intero, seguita dalla sigla, va ripetuta anche la prima volta che essa ricorre nell'articolato.

Le lettere che compongono la sigla sono scritte in maiuscolo e, al fine di agevolare la ricerca con strumenti informatici, non sono separate da punti (ad esempio ISS, AASS, PA...). Va tuttavia evidenziato, ai fini di una proficua ricerca elettronica, che

in atti normativi già pubblicati le lettere che compongono le sigle sono spesso separate da punti.

Inoltre è possibile ricorrere alle sigle quando sono già d'uso comune (ISS) o quando alleggeriscono visibilmente il testo; viceversa sono da evitare se non sono chiare e univoche. Se le sigle non sono già d'uso comune si ricorre ad esse solo quando sostituiscono espressioni piuttosto lunghe, che si ripetono più volte nel testo.

L'univocità della sigla è valutata in base alla presenza di sigle analoghe nella stessa materia e, comunque, alla diffusione di sigle simili in altre materie, anche da autorità ed enti non sammarinesi.

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.

Le denominazioni abbreviate alleggeriscono il testo solo se l'espressione composta è particolarmente complessa. Anche in questi casi bisogna evitarle se non sono chiare e univoche.

1.3 Congiunzioni

L'uso delle congiunzioni tiene conto dell'effetto che ne consegue sul piano precettivo.

La congiunzione "e" implica che, in un'enumerazione di requisiti o presupposti o condizioni, tutti tali elementi devono concorrere perché l'effetto della disposizione si verifichi.

La congiunzione disgiuntiva "o" ha significati diversi a seconda che implichi previsioni alternative tra loro, l'una escludente l'altra, o invece previsioni non alternative tra loro, che possono ricorrere insieme o disgiuntamente. Nel primo caso si parla di formulazione disgiuntiva assoluta ("aut...aut"), nell'altro di formulazione disgiuntiva relativa ("vel...vel").

Quando dal contesto della disposizione non risulta evidente l'una o l'altra opzione il dubbio va sciolto come segue:

- a) per specificare la disgiuntiva assoluta si ripete la disgiunzione "o" due volte;

b) per esprimere la congiunzione disgiuntiva relativa, va comunque evitato l'impiego dell'espressione "e/o", e si utilizzano formule che con chiarezza esprimono il carattere additivo dell'elencazione, quali "ovvero" o "congiuntamente o disgiuntamente" e simili.

Quando la disposizione è articolata in una serie di lettere o di numeri, è necessario tenere conto del vincolo che si intende o meno istituire tra le diverse previsioni, esprimendo chiaramente il carattere tassativo o esemplificativo, oppure il carattere cumulativo o alternativo delle enumerazioni. A tale fine, per evitare equivoci e sempre che il contesto non renda palese la scelta perseguita, si specifica nell'alinea del comma se le previsioni contenute nelle lettere o nei numeri sono richieste alternativamente o congiuntamente.

Il carattere tassativo di un'enumerazione si esprime attraverso l'uso di avverbi quali "soltanto", "esclusivamente", "unicamente".

Il carattere esemplificativo si esprime attraverso l'uso di locuzioni quali "in particolare", "tra l'altro".

Il carattere cumulativo richiede l'avverarsi di tutte le condizioni elencate.

Il carattere alternativo è espresso con la formula disgiuntiva assoluta o con la formula disgiuntiva relativa.

Per evitare cacofonie, davanti a parole che iniziano con la stessa vocale, le congiunzioni assumono la "d": "ed", "od".

Nelle proposizioni che esprimono la condizione, nel periodo ipotetico è da preferire la congiunzione "se".

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.

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).

1.4 Maiuscole

Fatto salvo il suo utilizzo all'inizio del testo e dopo ogni punto fermo, la maiuscola serve a distinguere i nomi propri e non a conferire importanza o considerazione ad un soggetto.

Per evitare forme enfatiche di redazione del testo, l'uso delle lettere iniziali maiuscole è limitato ai soli casi di uso corrente, strettamente necessari, come i nomi propri, le denominazioni geografiche, i nomi di enti, organismi istituzionali, o quelli che, con iniziale maiuscola, hanno un effetto indicativo puntuale (ad esempio, Stato, Repubblica, ecc.).

All'interno di uno stesso testo normativo, il criterio seguito deve essere rigorosamente uniforme.

In ogni caso la maiuscola può essere usata solo per enti ed organi che, all'interno di un ordinamento hanno carattere di unicità, così da essere percepiti come nomi propri, dal punto di vista di quell'ordinamento. In tali casi, se i nomi di enti od organi sono composti da più parole, è possibile che anche le iniziali delle parole successive alla prima siano indicate in maiuscolo (ad esempio: Consiglio Grande e Generale; Collegio Garante della Costituzionalità delle Norme; Segretario di Stato per gli Affari Esteri; Ente Poste della Repubblica di San Marino; Camera di Commercio...).

Nel caso la norma contenga il riferimento ad un dipartimento, ufficio e servizio dello Stato ben determinato, si riporta la denominazione contenuta nella legge che li prevede. Se la denominazione non è riferita a un organo o a una struttura precisa, ma si parla di una tipologia di soggetti (enti, servizi, uffici, dirigenti...) si usa sempre l'iniziale minuscola.

1.5 Neologismi

Il ricorso a neologismi è consentito solo se essi sono entrati nell'uso corrente della lingua italiana, o nel linguaggio normativo.

Negli altri casi, quando è comunque necessario per la precisione del testo ricorrere a neologismi, il testo medesimo ne fornisce la definizione per la sua applicazione.

1.6 Termini giuridici, tecnici e stranieri

I termini attinti dal linguaggio giuridico o dal linguaggio tecnico sono impiegati in modo appropriato, secondo il significato loro assegnato dalla scienza o dalla tecnica che li concerne. Se un termine ha, nella sua accezione tecnico-giuridica, un significato diverso da quello che lo stesso termine ha nel linguaggio comune, dal contesto deve risultare con chiarezza, eventualmente attraverso l'uso di definizioni,

quale significato è attribuito al termine nel testo in questione.

Sono da evitare i termini stranieri, salvo che siano entrati nell'uso della lingua italiana e non abbiano sinonimi di uso corrente in tale lingua. La parola straniera assunta nella lingua italiana è usata esclusivamente al singolare, salvo i casi già entrati nell'uso.

Se il significato della parola straniera non è chiaro e univoco, occorre corredarla di una definizione. Il termine straniero non va evidenziato scrivendolo in corsivo, grassetto o fra virgolette.

Talora può essere utile affiancare alla parola italiana una parola straniera conosciuta o utile per rendere più univoco il testo: lo si fa mettendo fra parentesi la parola straniera.

I termini in latino, correttamente declinati, e le espressioni latine di uso corrente o derivanti dal diritto comune, possono essere evidenziati in corsivo.

1.7 Omogeneità terminologica

Per evitare equivoci o dubbi interpretativi e per agevolare la ricerca con strumenti informatici dei testi normativi, ad un medesimo concetto od istituto corrisponde nel testo un'identica denominazione in tutte le parti del testo stesso (titolo, articoli e allegati), senza fare ricorso a sinonimi. È necessario, altresì, mantenere fermi i termini nel loro impiego tradizionale.

1.8 Verbi

Nella formulazione dei precetti è essenziale la massima uniformità nell'uso dei modi verbali.

Sono implicite le proposizioni rette da un verbo al gerundio, al participio o all'infinito. Sono esplicite quelle rette da verbi coniugati in tutti gli altri modi (indicativo ecc.). Le proposizioni implicite rendono più difficile la comprensione dei testi; inoltre sottintendono il soggetto, e dunque possono generare ambiguità. Per questo è bene evitarle.

Il modo verbale proprio della norma giuridica è l'indicativo presente, modo idoneo ad esprimere il comando. Il modo congiuntivo ed il tempo futuro non raggiungono lo stesso effetto, in quanto esprimono l'ipoteticità o la non immediatezza del precetto. In ogni caso, il ricorso a tempi o modi diversi dall'indicativo presente accentua la

disomogeneità del testo ed è, perciò, da evitare.

Anche le congiunzioni si adeguano naturalmente a tale regola: i presupposti di una disposizione, invece che con l'inciso "qualora" seguito dal congiuntivo, si esprimono con il "se" e l'indicativo presente.

Di norma le frasi che usano i verbi in forma attiva sono più comprensibili. Inoltre è più facile che il passivo (o il "si" passivante) lasci incertezze sull'agente. Ci sono casi in cui evitare il passivo è difficile e comunque inutile, dato che non c'è alcuna incertezza sull'agente.

Altre volte la forma passiva richiama l'attenzione sull'attività svolta anziché sul soggetto agente, e quindi ha un preciso valore espressivo, che può essere opportuno conservare.

È opportuno evitare:

- incisi con il gerundio. Tali incisi non consentono di individuare con chiarezza il soggetto della previsione né il grado di imperatività della stessa, inoltre rendono involuto il periodo. Questo ultimo è, preferibilmente, interrotto alla fine della frase principale, mentre il gerundio è sostituito con una frase a sé stante;
- la forma passiva, ed in particolare il "si" passivante, quando con il suo impiego non risulta chiaro l'agente o il destinatario cui la disposizione si riferisce;
- il futuro, quando si fa riferimento ad una prescrizione immediatamente applicabile.

Quanto ai verbi servili (dovere, potere, volere), l'uso degli stessi è soggetto a puntuale verifica del significato che detti verbi sono in grado di attribuire alla frase, anche al di là della volontà del redattore.

In particolare i verbi servili sono usati per esprimere l'obbligatorietà o la possibilità di una certa condotta.

Tuttavia, l'uso del verbo servile diretto a sottolineare l'obbligatorietà del comportamento richiesto al destinatario della disposizione ("deve"; "ha l'obbligo di"; "è tenuto a") nulla aggiunge all'imperatività della norma. Un ordine, cui il precetto giuridico è assimilabile, non si esprime con le parole "sei obbligato a fare", bensì con l'imperativo "fai".

L'imperatività si trae dalle conseguenze che l'atto o il sistema ricollegano all'inottemperanza, non dall'uso del verbo "dovere" o simili espressioni. Anzi, l'uso

di queste ultime in certe parti del testo è idoneo ad ingenerare nell'interprete il dubbio che analoga obbligatorietà non sussista nelle altre parti del testo nelle quali il verbo servile "dovere" non è usato.

La forma imperativa, senza ausiliari, ha l'effetto di escludere che la norma tolleri comportamenti diversi da quello descritto, con la conseguenza che detti comportamenti incorrono in tutte le sanzioni tipiche dell'ordinamento, non solo in quelle che reprimono condotte contrarie alla norma, ma anche in quelle che colpiscono l'atto in sé e la sua stessa capacità di produrre effetti (nullità, inefficacia, invalidità, ecc.).

Ancora più insidioso è l'uso del verbo servile "potere" e simili.

Contrariamente all'apparenza, talora l'uso del verbo servile "può" non introduce realmente una mera facoltà, ma esprime un comportamento doveroso in presenza di determinate circostanze. Ciò vale sia per i soggetti pubblici, sia per i soggetti privati. Per i primi, la possibilità implica il potere di apprezzare discrezionalmente i presupposti di fatto, con la precisazione che in presenza di determinati presupposti l'esercizio del potere non è libero, bensì doveroso. Per i secondi, la possibilità di adottare certi comportamenti non implica libertà assoluta, bensì scelta cui consegue un effetto giuridico. È comunque consentito usare il verbo "potere" per indicare una facoltà e non un comportamento doveroso in presenza di determinate circostanze.

In conclusione, il verbo servile va evitato e va utilizzata la formula diretta del presente indicativo. Nei casi, residuali, nei quali non è dato descrivere puntualmente il significato voluto se non ricorrendo al verbo servile, è necessario che l'estensore tenga conto delle implicazioni sopra richiamate. In ogni caso è assolutamente da evitare l'uso del verbo "venire" in luogo di "essere".

1.9 Funzione della punteggiatura

La punteggiatura è un mezzo essenziale per segnalare al lettore i confini delle frasi e i rapporti che esistono al loro interno.

Il punto fermo divide una frase, semplice o complessa, dalla successiva. Sul piano sintattico la porzione di testo delimitata da questo segno è conclusa in sé stessa.

Il punto e virgola divide una frase, semplice o complessa, dalla successiva, ma è un segno più debole del punto fermo; si usa, quindi, quando il legame logico o semantico tra le due frasi è più forte, soprattutto nelle enumerazioni.

La virgola:

- a) separa due proposizioni che non sono gerarchicamente sullo stesso piano; in particolare separa le subordinate dalle principali;
- b) separa proposizioni coordinate; è obbligatoria quando non ci sono congiunzioni esplicite, facoltativa quando ci sono le congiunzioni; di solito si evita di far precedere dalla virgola la congiunzione “e”, ma non si tratta di un divieto assoluto;
- c) isola gli incisi, le apposizioni, le proposizioni relative;
- d) separa gli elementi che costituiscono un’elencazione; l'ultimo elemento può essere introdotto dalla congiunzione “e”, non preceduta da una virgola.

I due punti:

- a) introducono un elenco;
- b) introducono una citazione;
- c) introducono una proposizione autonoma che precisa il contenuto della proposizione precedente;
- d) introducono le novelle, quando sono inserite alla fine di un alinea.

Nei testi normativi non si usano punto esclamativo, punto interrogativo, puntini di sospensione.

1.10 Usi convenzionali dei segni di interpunzione e di altri segni

Al di fuori dei casi indicati nel paragrafo che precede, i segni di interpunzione e gli altri segni convenzionali di uso comune si usano con le funzioni indicate, nei casi seguenti:

- a) punto (.):
 - 1) nelle abbreviazioni di parole in luogo delle lettere omesse;
 - 2) dopo il numero che contrassegna un comma;
 - 3) dopo il numero o lettera che contrassegna una partizione interna al comma, in alternativa alla parentesi;
- b) punto e virgola (;): alla fine delle partizioni interne di un comma, di lettere e di numeri, tranne l'ultima dell'elenco e l'alinea;
- c) virgolette (" "): per racchiudere modificazioni di testi normativi (novelle); se è necessario usare le virgolette all'interno di un testo già racchiuso da virgolette, usare gli apici (' ');

- d) trattino (-): per unire due parole occasionalmente collegate (es. decreto-legge);
- e) doppio trattino (--): se indispensabile, per indicare una doppia parentetica quando ce n'è già una indicata tra due virgole;
- f) parentesi tonde (): per racchiudere i titoli e le rubriche nelle citazioni di atti normativi, le sigle o i termini latini o stranieri che seguono l'equivalente espressione in lingua italiana;
- g) parentesi tonda di chiusura): dopo la lettera o il numero che contrassegna una partizione interna al comma, in alternativa al punto;
- h) per cento (%): preferibilmente in tabelle, elenchi e simili.

Non si usano:

- a) le barre (/), tranne che nel linguaggio tecnico e nelle forme semplificate di citazione dei testi normativi (es. Legge n./anno);
- b) "o" e "a" in esponente, dopo numeri arabi (°) (a): al loro posto impiegare il numero romano o il numero ordinale scritto in lettere; si può mantenere la scrittura 1° per indicare il primo giorno del mese nelle date, tranne quando si indicano gli estremi di una legge;
- c) il segno di paragrafo (§): al suo posto usare l'espressione "paragrafo".

L'uso di parentesi quadre e asterischi è da riservare esclusivamente a formule tecniche.

1.11 Scrittura dei numeri

Preferibilmente i numeri sono scritti in lettere, salvo quando sono inclusi in tabelle, elenchi e simili.

I capitoli di bilancio, le quantità percentuali e quelle accompagnate da unità di misura e monetarie si scrivono in cifre. In questi casi per separare le centinaia dalle migliaia, le migliaia dai milioni ecc., usare il punto fermo in basso, e non in alto; per separare i numeri interi dai decimali usare la virgola, e non il punto.

Gli importi monetari dell'ordine di milioni o miliardi si possono scrivere in forma mista di cifre e lettere, se non si allunga troppo l'espressione. Questa regola non si osserva nelle tabelle, in cui le espressioni numeriche si riportano sempre in cifre.

1.11.1 Date

Scrivere le date in cifre arabe, salvi i mesi e le ore che si scrivono in lettere (sempre con iniziale minuscola). Scrivere sempre l'anno con quattro cifre.

1.11.2 Unità di misura e monetarie

Per le unità di misura è ammesso l'uso di simboli convenzionali o abbreviazioni (per scrivere metro, chilogrammo, chilometro; metro quadrato, si può abbreviare m., kg., km., mq.)

La parola "euro" è indeclinabile e si scrive per esteso, in lettere minuscole.

La parola "euro" precede la cifra cui si riferisce. Indicare sempre le cifre decimali degli euro anche se esse sono uguali a zero (scrivere "euro 300,00").

Se la cifra è inserita in tabelle a carattere finanziario, schemi di bilancio o simili, la parola "euro" può essere sostituita dal simbolo "€".

1.12 Simboli convenzionali propri di linguaggi tecnici o scientifici

I simboli convenzionali propri di linguaggi tecnici o scientifici sono ammessi quando strettamente necessari alla formulazione dei testi normativi, ad esempio per dettare prescrizioni tecniche attraverso algoritmi matematici. Quando non vi è accordo sul significato attribuito al simbolo o esso non è di dominio comune, specificare preventivamente il significato attribuito nel testo al simbolo in questione.

1.13 Riferimenti normativi

1.13.1 Riferimenti interni

Per riferimenti interni, si intendono i riferimenti agli articoli ed ai commi del medesimo atto normativo che opera il riferimento. In detti riferimenti si applicano le seguenti regole:

- a) la citazione degli articoli è seguita dall'espressione "della presente legge" solo quando, e in questo caso l'integrazione è obbligatoria, nello stesso testo sono presenti riferimenti anche ad altre fonti normative e si può quindi verificare incertezza interpretativa;

- b) la medesima regola di cui alla lettera a) si applica alla citazione di un comma all'interno di uno stesso articolo; in questo caso, cioè, l'espressione "del presente articolo" è utilizzata soltanto se ulteriori riferimenti ad altre fonti normative o ad altri articoli producono incertezza;
- c) nei testi recanti la numerazione dei commi, la citazione di questi ultimi è fatta sempre con il numero cardinale (comma 1) e non con il numero ordinale (primo comma);
- d) va evitato l'uso delle espressioni "precedente" e "successivo". Tali espressioni sono superflue, stante la necessità di citare sempre il numero degli articoli e dei commi, e d'altra parte possono determinare problemi di coordinamento e dubbi di individuazione in caso di modifiche successive al testo.

1.13.2 Riferimenti esterni

Per riferimenti esterni, si intendono i riferimenti ad atti diversi da quello che opera il richiamo. A tali riferimenti si applicano le seguenti regole:

a) la citazione è fatta con l'indicazione della data (giorno, mese, anno) di promulgazione o emanazione della legge, decreto, regolamento o altro atto citato e del numero. In caso di ripetute citazioni di una stessa legge o decreto, è ammessa - ma solo per le citazioni successive alla prima - la semplice indicazione del numero e dell'anno, omettendo il giorno e il mese (ad esempio Legge n./anno). Non si possono indicare data e numero dell'atto cui si rinvia:

- 1) quando il testo di una novella rinvia all'atto modificativo (in tal caso non si può neanche rinviare a "questa legge");
- 2) quando ci sono rinvii incrociati fra leggi o decreti approvati quasi contemporaneamente. In questi casi, per rendere univoco il rinvio si indica il titolo, ove presente, oppure si usa la formula: "legge (o decreto) in materia di.....";

b) per i riferimenti ad un atto che ha subito modificazioni, si usa la formula "e successive modifiche", omettendo le parole "e integrazioni", che possono essere fonte di equivoci interpretativi, solo quando tali modifiche riguardano la disposizione richiamata e non altre dello stesso atto. Per evitare possibili dubbi interpretativi o questioni di legittimità costituzionale, ove il riferimento si intenda operato al testo vigente ad una data determinata, è preferibile che

tale intento risulti in maniera chiara ed inequivoca; in caso contrario il riferimento si interpreta come rinvio "mobile". Ove si tratti della Dichiarazione dei Diritti o dei codici (codice penale e di procedura penale), l'indicazione "e successive modifiche" va omessa in quanto il riferimento si intende sempre fatto al testo vigente;

c) vanno possibilmente evitati i riferimenti a catena (si rinvia all'articolo x che a sua volta rinvia all'articolo y), effettuando il riferimento sempre alla disposizione base, fatti salvi i casi in cui sia ritenuto necessario per garantire la certezza del diritto applicabile;

d) quando si intende riferirsi a disposizioni modificate, il riferimento va fatto sempre all'atto che ha subito le modifiche, fatta salva la citazione anche esplicita dell'atto modificante. Per indicare la parte del comma che introduce una modifica testuale, consistente in un articolo o in uno o più commi, lettere o numeri, utilizzare la denominazione di "alinea". La parte del comma che contiene le modificazioni testuali (o novelle) è denominata "capoverso" quando sostituisce o introduce un'intera partizione interna all'articolo; se la novella comprende una pluralità di partizioni da inserire o sostituire, esse assumono la denominazione di "primo capoverso", "secondo capoverso", "terzo capoverso", ecc. .;

e) nei riferimenti a testi recanti commi non numerati la citazione dei commi stessi va fatta sempre con riferimento al numero ordinale. Nel caso in cui l'articolo sia costituito da un unico comma non numerato, il riferimento va fatto all'articolo. Nei riferimenti a testi recanti la numerazione dei commi (scelta sempre preferibile), la citazione dei commi stessi va fatta sempre con riferimento al numero cardinale e non con l'uso del numero ordinale;

f) vanno evitate le espressioni "ultimo" o "penultimo comma" o "ultimi due commi" e simili, quando ci si riferisce a commi non numerati;

g) va evitato l'uso delle espressioni: "articoli... o commi... e seguenti". Occorre sempre indicare con precisione il numero degli articoli o dei commi cui si intende fare riferimento;

h) vanno citate le lettere e i numeri che contrassegnano partizioni interne ai commi usando la denominazione "lettera" e "numero" (non "punto"), seguita dalla lettera dell'alfabeto o dalla cifra araba e da un punto o una parentesi tonda di chiusura. In caso di parti del testo non contrassegnate da lettere,

cifre o altre espressioni, ad esempio allegati non numerati, frasi contraddistinte da trattini o altri segni tipografici, la citazione va fatta usando il numero ordinale che la contraddistingue, scritto in lettere ("primo allegato", "primo trattino", ecc.), evitando sempre le parole "ultimo, penultimo, ultimi due" o simili. Se le forme di citazione non risultano del tutto chiare o se s'intende citare parti di testo (frasi, parole, insiemi di parole) che non costituiscono formalmente unità autonome nella struttura dell'atto, la citazione riporta per esteso, fra virgolette, la parte di testo che si intende citare;

i) per gli altri atti eventualmente non numerati, comunque pubblicati nel Bollettino Ufficiale, sono indicati, oltre all'organo emanante ed alla data (giorno, mese, anno) di emanazione dell'atto, anche il numero e la data (giorno, mese, anno) nel Bollettino Ufficiale in cui l'atto è stato pubblicato;

l) le ordinanze vanno richiamate con l'indicazione dell'anno di emanazione e del numero, nonché dell'organo che le ha emanate;

m) i riferimenti agli atti comunitari sono effettuati indicando nell'ordine, per le direttive comunitarie, l'anno, il numero e la sigla comunitaria; per i regolamenti comunitari, la sigla, il numero e l'anno. Per le decisioni il riferimento è effettuato come per le direttive. Esemplicando: "direttiva 95/337/CE del Consiglio (o altro organo emanante), del 27 luglio 1995"; "regolamento (CE) n., 737/95 del Consiglio (o altro organo emanante), del 26 aprile 1995". La sigla CEE e' sostituita da CE per gli atti adottati dopo l'entrata in vigore del trattato di Maastricht (1 novembre 1993). Dal 1999 l'indicazione dell'anno (prima del numero per direttive e decisioni e dopo il numero per i regolamenti) figura su 4 cifre. Vi sono infine atti comunitari atipici i quali sfuggendo alle suddette regole di nomenclatura, rendono necessaria la citazione della data di emanazione dell'atto ovvero, in assenza di ogni altro riferimento utile, della data di pubblicazione nella Gazzetta ufficiale delle Comunità europee. In caso di ripetute citazioni di uno stesso atto comunitario, limitatamente a quelle successive alla prima, nonché ai fini della sua indicazione nel titolo del testo legislativo, è ammessa l'omissione dell'organo emanante e della data dell'atto. In tali casi si ricorre alle seguenti formule: direttiva 68/193/CEE; decisione 78/884/CEE; regolamento (CE) n. 1859/95. Le raccomandazioni e le decisioni del Comitato di Cooperazione UE

– San Marino, adottate per stabilire le misure di applicazione dell'accordo di cooperazione e di unione doganale tra la Comunità economica europea e la Repubblica di San Marino (ratificato con Decreto 3 marzo 1993 n.34 ed entrato in vigore il 1° aprile 2002), sono citate con numero/anno, seguito da oggetto e data di adozione. Ad esempio: Decisione n. 1/2010 "OMNIBUS" adottata in data 29 marzo 2010;

n) i riferimenti ad accordi internazionali vanno fatti con la seguente formula: "Accordo... firmato a... il..." integrata, sulla base dei dati a disposizione, da una delle seguenti formule: 1) "reso esecutivo con Decreto Consiliare"; 2) "reso esecutivo con Decreto Consiliare ed entrato in vigore in data..."; valgono le stesse indicazioni per le Convenzioni;

o) quando è necessario citare partizioni di atti comunitari o internazionali va seguita la terminologia adoperata in tali testi (ad esempio, la partizione degli articoli nelle fonti comunitarie utilizza il termine "paragrafo" invece di "comma");

p) le partizioni dell'atto normativo vanno citate, preferibilmente, in ordine decrescente e separate da virgole (esempio: "articolo 1, comma 2, lettera b)"). Le partizioni di livello superiore all'articolo nella loro interezza vanno citate, preferibilmente, in ordine decrescente, a partire dalla partizione di livello più alto (esempio: titolo I, capo II, sezione I). Per motivi particolari può essere consigliabile un ordine diverso, ad esempio, per le disposizioni modificative: perciò, se si vuole sostituire il comma 2 dell'articolo 1 bisogna usare l'ordine crescente per rendere evidente che ad essere sostituito è il comma 2, e non l'articolo 1;

q) va evitato, nei riferimenti, il rinvio ad altre disposizioni operato con l'espressione: " in quanto compatibili ";

r) nei richiami a testi complessi ed eterogenei è valutata anche l'opportunità di menzionare, oltre che il numero dell'articolo richiamato, anche la rubrica, se esistente;

s) in alcuni casi è consentito citare un atto normativo con il solo titolo (Legge sulle società), oppure con parte di esso (Legge organica) o con una sigla (LISF), se l'atto normativo è generalmente così conosciuto e purché il rinvio sia inequivocabilmente riferibile ad un unico atto e alle sue modifiche;

t) in tutti i casi, prima di fare un rinvio, occorre accertarsi che esso non comporti una novazione illegittima di una fonte, soprattutto se l'atto citato costituisce una fonte di grado superiore o inferiore rispetto all'atto che compie il rinvio, oppure se l'atto citato è di competenza di un soggetto diverso, oppure se si tratta di norme interpretative.

2. LA STRUTTURA DELL'ATTO NORMATIVO

2.1 Elementi del testo ufficiale

Il testo ufficiale dell'atto normativo, sotto il profilo formale, consta dei seguenti elementi:

- a) intestazione indicante nell'ordine:
 - 1) la denominazione giuridica dell'atto;
 - 2) la data di promulgazione (o di emanazione);
 - 3) il numero d'ordine;
- b) la formula di promulgazione (o di emanazione) e un preambolo, in cui sono ricordate le basi giuridiche dell'atto ("visto ...") e le sue motivazioni ("visto...");
- c) il titolo dell'atto;
- d) il testo degli articoli;
- e) luogo e data di promulgazione (o emanazione), sottoscrizioni (Capitani Reggenti e Segretario di Stato per gli Affari Interni o altro segretario di Stato delegato);
- f) allegati (eventuali).

2.2 Il titolo dell'atto normativo

Il titolo dell'atto normativo assolve a due fondamentali funzioni: da un lato rende esplicito e conoscibile, sia pure in modo sintetico, il contenuto del provvedimento normativo, dall'altro consente una più agevole ricerca, anche con gli strumenti informatici, del provvedimento medesimo.

Nel titolo dell'atto normativo è esplicitato, a tali fini, almeno l'oggetto principale della disciplina normativa. Occorre evitare, invece, le espressioni generiche o le semplici citazioni per data e numero di promulgazione o emanazione di leggi e decreti (c.d. titoli "muti").

Se, nel corso dell'iter, sono introdotte rilevanti modifiche, è necessario adeguare il titolo a queste ultime.

Con riferimento al contenuto specifico dell'atto normativo, il titolo contiene i seguenti riferimenti:

- a) la presenza di delega legislativa, quando quest'ultima costituisce il

contenuto esclusivo o riveste particolare importanza nell'economia del disegno di legge;

b) l'atto modificato, nel caso di atto emanato con lo scopo esclusivo o prevalente di modificare un precedente atto normativo;

c) l'eventuale carattere derogatorio dell'atto rispetto alla normativa vigente.

Di norma il titolo dell'atto deve essere breve.

Nel titolo va ricordata la presenza di disposizioni intrusive.

Nel titolo, comunque, si usano le poche parole necessarie per identificare l'oggetto dell'atto, senza aggiungere - se possibile - anticipazioni sui fini (ad esempio: promozione e tutela di ...) o parole inutili (ad esempio: misure per ...).

Diversificare il titolo da quello di altri atti in vigore.

2.2.1 Omogeneità terminologica fra titolo e testo

Usare nel titolo termini identici a quelli usati nel testo degli articoli quando questi termini si riferiscono ai medesimi oggetti.

2.2.2 Titoli di atti che modificano o integrano altri atti

Per la redazione dei titoli di atti che modificano altri atti si rinvia al paragrafo 3.5.

2.2.3 Titoli di atti che attuano altri atti

I titoli degli atti che danno diretta attuazione ad altri atti devono citarli per esteso, in particolare per i regolamenti attuativi o esecutivi.

2.3 Formula di promulgazione e preambolo dell'atto normativo

2.3.1 Leggi

Il preambolo delle leggi, ai sensi dell'articolo 6 della Legge Qualificata n.186/2005, deve indicare la data in cui la legge è stata approvata dal Consiglio Grande e Generale; deve essere quindi seguito dalla data di promulgazione e dal numero progressivo per anno delle leggi ordinarie e dei decreti. La promulgazione delle leggi ordinarie è espressa con la formula seguente:

“Noi Capitani Reggenti la Serenissima Repubblica di San Marino promulghiamo e mandiamo a pubblicare la seguente legge approvata dal Consiglio Grande e Generale nella seduta del.....

(segue data e numero di legge – titolo e testo di legge)

Data dalla Nostra Residenza, addì (giorno – mese – anno)/ d.F.R.”.

La promulgazione delle leggi avviene da parte della Reggenza entro quindici giorni dall'approvazione salvo che il Consiglio Grande e Generale stabilisca un termine inferiore. E' sottoscritta dai Capitani Reggenti e dal Segretario di Stato per gli Affari Interni o suo delegato. La sottoscrizione va posta sempre in calce all'articolato prima di eventuali allegati.

Nel preambolo delle leggi di revisione costituzionale, delle leggi costituzionali e di quelle qualificate deve essere altresì riportato l'esito della votazione finale con cui le stesse sono state approvate dal Consiglio.

Le leggi costituzionali che devono essere sottoposte a referendum confermativo ai sensi dell'articolo 3 bis della Dichiarazione dei Diritti vengono rese pubbliche immediatamente con apposito decreto della Reggenza. Qualora il risultato del referendum sia positivo la Reggenza, entro quindici giorni, procederà alla promulgazione delle stesse indicando l'esito della consultazione referendaria.

Le leggi portano la data della loro promulgazione, l'indicazione della relativa tipologia e una numerazione progressiva per anno specifica per ogni tipologia. Le tipologie delle leggi sono le seguenti:

- Leggi ordinarie e decreti ricomprendendosi nei decreti i decreti delegati, i decreti legge, i decreti consiliari e i decreti reggenziali;
- Leggi Costituzionali o di revisione costituzionale
- Leggi Qualificate

2.3.2 Atti normativi diversi dalle leggi formali

Il preambolo degli atti normativi diversi dalle leggi formali contengono, innanzitutto, l'indicazione delle norme di rango superiore (costituzionali e qualificate) che attribuiscono il potere esercitato con il provvedimento normativo. Quindi:

- per i decreti delegati: l'articolo 5, comma 3, della Legge Costituzionale n.185/2005 e gli articoli 8 e 10, comma 2, della Legge Qualificata n.186/2005

- per i decreti-legge: l'articolo 5, comma 2, della Legge Costituzionale n.185/2005 e gli articoli 9 e 10, comma 2, della Legge Qualificata n.186/2005
- per i decreti consiliari: il combinato disposto dell'articolo 5, comma 3, della Legge Costituzionale n.185/2005 e dell'articolo 11, comma 2, della Legge Qualificata n. 186/2005;
- per i decreti reggenziali: combinato disposto dell'articolo 5, comma 1, della Legge Costituzionale n.185/2005 e dell'articolo 11, comma 1, della Legge Qualificata n.186/2005;
- per i regolamenti: l'articolo 5, comma 5, della Legge Costituzionale n.185/2005 e l'articolo 13 della Legge Qualificata n.186/2005.

Contiene altresì tutte quelle indicazioni (esempio riferimenti normativi) che la norme di carattere generale prescrivono per l'emanazione dell'atto nonché le deliberazioni - con data e numero - degli organi che hanno adottato l'atto medesimo (Congresso di Stato per i decreti delegati, i decreti legge e i regolamenti; Consiglio Grande e Generale per i decreti consiliari).

Tutte le indicazioni di cui sopra sono precedute da "Visto/a/e/i".

La promulgazione degli atti normativi è sottoscritta dai Capitani Reggenti e dal Segretario di Stato per gli Affari Interni. La sottoscrizione va posta sempre in calce all'articolato prima di eventuali allegati.

A) Decreti delegati

L'articolo 8 della Legge Qualificata n.186/2005 dispone che i decreti delegati sono emanati dalla Reggenza con la denominazione di "decreti delegati" e con l'indicazione, nel preambolo, della legge di delegazione, della deliberazione del Congresso di Stato e degli eventuali altri adempimenti del procedimento prescritti dalla legge di delegazione.

Per quanto riguarda la deliberazione del Congresso di Stato, questa deve essere indicata con numero e data di adozione; per quanto riguarda invece l'indicazione della legge delega, questa deve essere specificamente determinata anche con l'individuazione dettagliata del comma o della parte specifica dello stesso (punto o lettera) che contiene la disposizione di delegazione.

Il preambolo si conclude con la formula "*Promulghiamo e mandiamo a pubblicare il seguente decreto delegato (segue testo del decreto delegato)*".

I decreti delegati portano la data della loro promulgazione e la numerazione progressiva per anno delle leggi ordinarie. Tali indicazioni sono riportate a margine sinistro in alto prima del preambolo e dopo lo stemma della Repubblica e la dicitura “REPUBBLICA DI SAN MARINO”.

B) Decreti-legge

L'articolo 9 della Legge Qualificata n.186/2005 dispone che i decreti legge sono promulgati dalla Reggenza con la denominazione di “decreto-legge” e con l'indicazione, nel preambolo, delle circostanze straordinarie di necessità ed urgenza che ne giustificano l'adozione, nonché dell'avvenuta deliberazione del Congresso di Stato.

Per quanto riguarda la deliberazione del Congresso di Stato, questa deve essere indicata con numero e data di adozione.

Per quanto riguarda l'indicazione delle circostanze di necessità ed urgenza queste devono constare dalla delibera di cui sopra e devono essere individuate in maniera esaustiva e completa in modo tale che da esse si possa chiaramente evincere la situazione di obiettiva eccezionalità che rende necessario ed urgente adottare la normativa di cui si tratta, a pena di danni irreparabili per il pubblico interesse.

Il preambolo si conclude con la formula “*Promulghiamo e mandiamo a pubblicare il seguente decreto legge (segue testo del decreto-legge)*”.

I decreti legge portano la data della loro promulgazione e la numerazione progressiva per anno delle leggi ordinarie. Tali indicazioni sono riportate a margine sinistro in alto prima del preambolo e dopo lo stemma della Repubblica e la dicitura “REPUBBLICA DI SAN MARINO”.

C) Decreti consiliari

Sono, questi, i decreti di ratifica di accordi e trattati internazionali. Sono anch'essi promulgati dalla Reggenza ai sensi dell'articolo 11, comma secondo, della Legge Qualificata n.186/2005. Essi devono indicare nel preambolo l'avvenuta deliberazione del Consiglio Grande e Generale con data e numero.

Il preambolo si conclude con la formula “*Promulghiamo e mandiamo a pubblicare il seguente decreto consiliare (segue testo del decreto consiliare)*”.

I decreti consiliari portano la data della loro promulgazione e la numerazione progressiva per anno delle leggi ordinarie. Tali indicazioni sono riportate a margine sinistro in alto prima del preambolo e dopo lo stemma della Repubblica e la dicitura “REPUBBLICA DI SAN MARINO”.

D) Decreti reggenziali

Rientrano in tale novero - a titolo esemplificativo e non esaustivo - i decreti di convocazione delle consultazioni elettorali; i decreti in materia di referendum (ammissibilità/inammissibilità del quesito referendario - indizione del referendum - interruzioni procedure referendarie ecc); il decreto di nomina dei membri del Collegio Garante della Costituzionalità delle norme.

I decreti reggenziali sono emanati e promulgati dai Capitani Reggenti.

Ai sensi dell'articolo 11, primo comma, della Legge Qualificata n.186/2005, devono contenere nel preambolo l'indicazione della legge di riferimento.

Il preambolo si conclude con la formula “*Promulghiamo e mandiamo a pubblicare il seguente decreto reggenziale (segue testo del decreto reggenziale)*”.

I decreti reggenziali portano la data della loro promulgazione e la numerazione progressiva per anno delle leggi ordinarie. Tali indicazioni sono riportate a margine sinistro in alto prima del preambolo e dopo lo stemma della Repubblica e la dicitura “REPUBBLICA DI SAN MARINO”

E) Decreti delegati e decreti-legge ratificati dal Consiglio Grande e Generale con emendamenti

I decreti delegati e i decreti-legge sono sottoposti a ratifica del Consiglio Grande e Generale entro tre mesi dalla loro emanazione pena la loro decadenza.

Il Consiglio può ratificare i decreti nei testi promulgati: in questo caso la ratifica degli stessi deve constare in apposita delibera poi pubblicata sul Bollettino Ufficiale.

Se i decreti vengono ratificati con emendamenti, ai sensi dell'articolo 9, comma 5, della Legge Qualificata n.186/2005 la Reggenza è tenuta a promulgare il decreto emendato indicando nel preambolo gli estremi del decreto originario e l'avvenuta deliberazione del Consiglio che ha apportato gli emendamenti. Per quanto riguarda la deliberazione del Consiglio questa verrà indicata con il numero e la data di

adozione; per quanto riguarda gli estremi del decreto originario, oltre alla data e al numero dello stesso, dovranno essere altresì riportati tutti i dati contenuti nel suo preambolo. Il nuovo decreto – che porterà la dicitura “DECRETO DELEGATO” o “DECRETO LEGGE” a seconda di quello originario, porta la data di questa nuova promulgazione e un nuovo numero che segue comunque la numerazione progressiva per anno delle leggi ordinarie.

F) Regolamenti

I regolamenti di cui all'articolo 2, comma 2, punto h) della Legge Costituzionale n.183/2005 disciplinano le forme e le modalità di esecuzione delle leggi, nonché l'organizzazione e il funzionamento dei pubblici uffici secondo le disposizioni di legge.

Ai sensi dell'articolo 13 della Legge Qualificata n.186/2005 sono promulgati dalla Reggenza con la denominazione “Regolamento” e devono indicare nel preambolo l'avvenuta deliberazione del Congresso di Stato, riportata con numero e data di adozione.

Nel preambolo è altresì indicata la legge o la fonte normativa che li prevede e comunque la legge le cui forme e modalità di esecuzione gli stessi vanno a disciplinare.

Il preambolo si conclude con la formula *“Promulghiamo e mandiamo a pubblicare il seguente regolamento (segue testo del regolamento)”*.

I regolamenti portano la data della loro emanazione e una numerazione progressiva per anno, specifica per gli stessi.

G) Ordinanze

Le ordinanze di cui all'articolo 42 della Legge 19 luglio 1995 n. 87 “Testo Unico delle leggi urbanistiche ed edilizie” sono emanate dalla Reggenza con la denominazione di “Ordinanza” e devono indicare nel preambolo le motivazioni di necessità ed urgenza nonché la richiesta di emissione della stessa da parte dell'Ufficio competente.

Il preambolo si conclude con la formula *“Emaniamo e mandiamo a pubblicare la seguente ordinanza (segue testo dell'ordinanza)”*.

Le ordinanze emanate dalla Reggenza portano una numerazione progressiva per anno, specifica per le stesse.

Le ordinanze emanate da altri organi o uffici portano l'indicazione dell'autorità emanante, della data, di un numero progressivo per anno legato all'autorità e delle fonti che ne legittimano l'adozione (disposizioni normative e/o deliberazioni di organi istituzionali).

2.4 Le partizioni del testo

2.4.1 L'articolo

L'unità base dell'atto normativo è l'articolo.

Solo gli allegati possono essere redatti in forma diversa, senza partizione in articoli.

Le disposizioni contenute nell'articolo devono avere una propria autonomia concettuale, secondo il criterio di una progressione logica degli argomenti trattati.

Gli articoli devono essere brevi.

2.4.2 Numerazione e rubriche degli articoli

Gli articoli degli atti normativi recano, nell'intestazione, una numerazione progressiva, secondo la serie naturale dei numeri cardinali.

Nell'intestazione gli articoli sono contrassegnati con l'abbreviazione "Art.", seguita da uno spazio bianco e dal numero cardinale scritto in cifre arabe; l'abbreviazione è usata solo nelle intestazioni.

Nel caso di atti consistenti di un articolo unico detto articolo va contrassegnato come "Articolo Unico".

Oltre alla numerazione progressiva, è opportuno che gli articoli abbiano anche una rubrica. L'articolo unico, peraltro, non va corredato di rubrica.

La rubrica è tenuta distinta dal resto dell'articolo con adeguati accorgimenti grafici (corsivo e parentesi). È redatta usando i criteri adottati per il titolo dell'atto.

In uno stesso testo normativo, per la rubricazione degli articoli, si segue il criterio dell'uniformità, nel senso che o di rubriche sono corredati tutti gli articoli o nessun articolo va corredato di rubrica.

Quando si aggiungono o sostituiscono articoli, conformarsi, quanto alla presenza o meno di rubriche, al testo in cui gli articoli sono inseriti.

Se un articolo modifica altri atti si ricordano i loro estremi nella rubrica dell'articolo; quando gli atti in questione sono numerosi è ammessa una formula riassuntiva.

2.4.3 Il comma

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

È opportuno evitare un numero eccessivo di commi per ciascun articolo. Orientativamente, è eccessivo un numero di commi eccedente 10.

I commi sono contrassegnati con numeri cardinali progressivi, espressi in cifre arabe, seguiti da un punto (ad esempio: 1., 2., 3., ecc.).

Il comma unico di un articolo va contrassegnato con il numero cardinale "1.". Il comma è contrassegnato graficamente da un rientro (tab) rispetto al numero.

Ogni comma può suddividersi in periodi, cioè in frasi sintatticamente complete che terminano con il punto e si susseguono senza andare a capo. Si va a capo soltanto alla fine del comma. Conseguentemente, nei riferimenti normativi, l'espressione "periodo" va impiegata esclusivamente con riferimento a frasi che terminano con il punto.

Le uniche eccezioni ammissibili alla continuità del comma fino al punto conclusivo sono la suddivisione in lettere, anziché in periodi, e l'andata a capo per formulare un articolo aggiuntivo da inserire in testo previgente col metodo della novella.

La ripartizione in lettere di un comma tende ad agevolare la lettura di più periodi organicamente inseriti, per ragioni di omogeneità di contenuto, nello stesso comma. Le lettere utilizzabili sono quelle dell'alfabeto italiano carattere minuscolo (non, quindi, le lettere J, K, W, X, Y).

Quando il comma si suddivide in lettere, il comma stesso si compone di una parte introduttiva, denominata *alinea*, che termina con i due punti. Si prosegue a capo, con le lettere, seguite da parentesi o punto, e la disposizione di ciascuna lettera. Alla fine di ogni lettera la disposizione termina con il punto e virgola. La lettera finale del comma termina con il punto.

Se le lettere dell'alfabeto non sono sufficienti ad esaurire l'elencazione, si prosegue a lettere raddoppiate (*aa*, *bb*, *cc*) e, se occorre, triplicate (*aaa*, *bbb*, *ccc*) e così via. Ma va ricordato che il protrarsi della numerazione è sintomo di appesantimento e di possibile eterogeneità dell'articolo.

Ogni lettera prosegue in modo continuo senza ulteriori invii a capo, a meno che la

lettera stessa sia, a sua volta, suddivisa in numeri, nel qual caso si va a capo sia dopo l'alea della lettera, sia alla fine di ogni numero. Se è necessario introdurre un'ulteriore ripartizione all'interno del numero, si fa ricorso alla suddivisione in numeri progressivi composti: 1.1, 1.2, 1.3, ecc.

L'impiego dei numeri cardinali seguiti dalla parentesi, per contrassegnare le suddivisioni interne ad un comma, è consentito soltanto all'interno di una suddivisione in lettere, non in alternativa a questa.

Cominciare ogni partizione inferiore con un "a capo" più interno rispetto all'"a capo" di quella superiore.

Se è necessario inserire nella singola lettera o nel singolo punto frasi definitorie o simili, è possibile far precedere la frase da un punto e virgola o da un punto, senza andare a capo e mantenendo gli stessi margini della lettera o punto. E' sconsigliato l'impiego di trattini o di altri segni per contraddistinguere partizioni interne di un comma diverse dai periodi, dalle lettere e dai numeri.

2.4.4 Partizioni di livello superiore all'articolo

Il testo normativo può essere suddiviso in partizioni superiori all'articolo e che comprendono un articolo singolo o più articoli.

Tali partizioni sono denominate, in ordine crescente: sezione, capo, titolo, parte, libro. È escluso l'impiego di una partizione di livello superiore quando non è stato utilizzato il livello inferiore. Fa eccezione la sezione, che può essere utilizzata solo come eventuale partizione interna di un capo.

In particolare, si adotta la sequenza:

1. partizione di primo livello: capo. Esso reca uno o più articoli, ed è eventualmente suddiviso in sezioni;
2. partizione di secondo livello: titolo, comprendente uno o più capi;
3. partizione di terzo livello: parte, comprendente uno o più titoli;
4. partizione di quarto livello: libro, comprendente una o più parti. Le partizioni di livello superiore all'articolo possono essere corredate di rubriche, purché sia rispettato il principio dell'uniformità.

Tali partizioni, ove utilizzate, comprendono tutti gli articoli dell'atto.

Le partizioni di livello superiore all'articolo recano una numerazione continua all'interno di ogni partizione immediatamente superiore. Ogni partizione va

contrassegnata con un numero progressivo in cifre romane ed evidenziata con adeguati accorgimenti grafici (grassetto, maiuscoletto).

2.4.5 Gli allegati

Si ricorre all'uso di allegati in presenza di testi in forma di tabelle, elenchi, prospetti e simili, di prescrizioni tecniche lunghe e dettagliate che altrimenti appesantirebbero il testo degli articoli, o in presenza di rappresentazioni grafiche quali cartografie, disegni, ecc. Non inserire negli allegati, e in particolare nelle loro note esplicative, disposizioni sostanziali collocabili nell'articolo.

Gli allegati non vanno inseriti nel testo degli articoli né in allegato ad essi, ma in allegato al testo normativo.

2.4.6 Intestazione degli allegati

Gli allegati propriamente detti sono intestati con la denominazione "Allegato" e contraddistinti con una lettera maiuscola dell'alfabeto italiano.

Si consiglia di corredare l'allegato di una rubrica che indica il contenuto dell'allegato e, fra parentesi, della disposizione dell'atto che fa rinvio ad esso. A meno che l'articolo non sia molto lungo o che i suoi commi non rinvino a diversi allegati, dopo la rubrica dell'allegato non si cita (assieme all'articolo) il comma.

Se gli articoli che rinviano all'allegato sono più d'uno basta ricordarne il primo.

Quando l'allegato è in forma di tabella è possibile usare, per contraddistinguerlo, la parola "Tabella" anziché "Allegato".

Se l'atto contiene un solo allegato esso va intestato come "Allegato A"; segue la rubrica "Oggetto dell'allegato (es. articolo 23)".

2.4.7 Rinvio espresso dall'articolo all'allegato

Il testo dell'articolo cui è collegato oggettivamente l'allegato contiene un rinvio espresso all'allegato o agli allegati. L'allegato è parte integrante dell'atto; si consiglia di farne menzione nello stesso come tale.

2.4.8 Partizioni interne agli allegati

La partizione interna degli allegati deve consentire con chiarezza la citazione delle singole parti in cui si suddivide l'allegato.

3 MODIFICHE

3.1 Definizione ed uso del termine "modifica"

Per "modifica" s'intende ogni disposizione che interviene in qualsiasi modo su un testo normativo previgente o comunque incide sul contenuto normativo di disposizioni previgenti.

È preferibile non modificare atti dotati di forza inferiore con atti dotati di forza superiore, ad esempio, non modificare regolamenti con legge, anche per evitare che le singole parti degli atti modificati abbiano un diverso grado di resistenza di fronte a ulteriori modificazioni. E' esclusa in ragione della gerarchia delle fonti la modifica o la deroga di un atto normativo con atto gerarchicamente inferiore, a meno che non sia espressamente consentito dalla fonte superiore.

3.2 Uso dei termini "sostituzione", "integrazione", "abrogazione", "soppressione"

Usare termini più specifici solo quando il caso rientra senza ambiguità nelle definizioni seguenti:

- a) "sostituzione": la nuova disposizione, nel togliere precedenti parole, le sostituisce con parole nuove;
- b) "integrazione": la nuova disposizione aggiunge nuove parole (e non toglie alcuna parola);
- c) "abrogazione": la nuova disposizione toglie singole disposizioni;
- d) "soppressione": la nuova disposizione toglie singole parole;
- e) per le nozioni di deroga, proroga e sospensione si vedano i paragrafi 3.21, 3.22, 3.23, 3.24.

Si usa il termine "inserire", nella rubrica e nell'alea, quando il nuovo comma, le nuove parole o simili sono collocate alla fine, nel mezzo o all'inizio della partizione modificata; è sconsigliabile usare altri termini, come "aggiungere" "anteporre" ecc.

3.3 Modifiche implicite ed esplicite testuali e non testuali

Va fatta distinzione fra modifiche implicite e modifiche esplicite.

Si ha modifica implicita quando la nuova disposizione modifica le norme ricavabili

dalla precedente disposizione senza nessuna avvertenza contenuta nel nuovo testo. Spetta all'operatore giuridico, mettendo a confronto vecchie e nuove disposizioni, decidere se le vecchie sono state abrogate, integrate, sostituite o comunque modificate, e definire l'entità della modifica.

Si ha modifica esplicita quando l'atto successivo avverte in qualche modo che una specifica disposizione precedente è stata modificata. Non costituisce modifica esplicita l'abrogazione innominata.

La modifica può essere segnalata dal nuovo atto in molti modi. Va fatta distinzione, preliminarmente, tra modifica esplicita testuale e modifica esplicita non testuale.

3.4 Modifiche esplicite testuali

Si ha modifica esplicita testuale quando il legislatore, con opportune formule prescrive che un precedente testo sia letto e scritto in modo diverso, e detta il nuovo testo o abroga puramente e semplicemente il vecchio testo.

3.5 Titolo degli atti che modificano precedenti atti come loro contenuto principale o esclusivo

Quando il legislatore delibera un nuovo atto con lo scopo principale o esclusivo di modificare uno o più atti precedenti, l'atto modificativo indica nel titolo l'intento modificativo e gli atti modificati.

Le formule da usare nel titolo possono essere diverse a seconda del contenuto (legge che sostituisce, che integra, che abroga, che modifica, ecc.), però si consiglia:

- a) di usare, in generale, le parole "modifica" o "modifiche" e il verbo "modificare", compresi i casi in cui il nuovo atto contemporaneamente abroga alcune disposizioni, ne integra altre, ne sostituisce altre ancora;
- b) di riservare la parola "abrogazione" e il verbo "abrogare" solo al caso in cui la nuova legge elimina un precedente atto, o abroga una parte di un precedente atto;
- c) di riservare la parola "integrazione" e il verbo "integrare" al caso in cui il nuovo atto lascia integralmente in vita il testo del precedente atto, limitandosi ad aggiungere nuove parole.

3.6 Titolo degli atti che contengono al loro interno parti che modificano testualmente precedenti atti

Quando le modifiche sono conseguenza di una nuova disciplina, e quindi sono contenute in alcuni articoli dell'atto, bisogna segnalarle non solo nelle rubriche di questi articoli, ma anche nel titolo dell'atto, almeno in maniera riassuntiva.

Quando un atto, ridisciplinando in maniera organica una materia, abroga gli atti che precedentemente la regolavano, non occorre ricordare questi atti nel titolo.

Lo stesso criterio vale per le modificazioni di altri atti strettamente riconducibili al contenuto principale del nuovo atto, espresso dal titolo. Le disposizioni intrusive formulate come modificazioni, viceversa, devono sempre essere ricordate nel titolo.

Quando le modificazioni sono numerose, per non allungare troppo il titolo se ne riassume l'oggetto (ad esempio: "in materia di urbanistica"). In casi del genere le modificazioni devono essere collocate in appositi capi, adeguatamente rubricati.

3.7 Atti di consolidamento

Se un atto base è stato modificato più volte, e le successive modificazioni si sono stratificate nel tempo, è opportuno non continuare ad aggiungere nuove modificazioni, ma riformulare l'intero testo, inglobando ed eliminando tutte le precedenti variazioni, anche attraverso l'adozione di testi unici di cui al Capitolo 5.

3.8 Formulazione delle disposizioni contenenti modifiche esplicite testuali (novelle)

Le modifiche implicite o indirette ad atti normativi vigenti vanno evitate, privilegiando la modifica testuale ("novella").

Le modifiche esplicite testuali (novella) vanno inserite in un articolo specifico, evitando di collocare modifiche testuali e disposizioni di altro genere in commi o, peggio, in partizioni minori del comma nell'ambito dello stesso articolo.

L'unità minima del testo da sostituire è preferibilmente il comma (o una lettera di un comma, o un numero di un elenco contenuto in una lettera), anche quando si tratta di modificare una singola parola o un insieme di parole.

Talvolta per le integrazioni, specie quando altri commi contengono richiami a

commi precedenti o seguenti, può essere opportuno, anziché aggiungere un nuovo comma, aggiungere una frase alla fine di un comma (ma solo dopo un punto fermo), in modo da non alterare il numero complessivo dei commi.

Se si modificano più commi è preferibile riscrivere tutto l'articolo; analogamente, se si modificano più lettere di un comma (o più numeri di una lettera) è preferibile riscrivere tutto il comma (o tutta la lettera).

Le disposizioni recanti novelle si compongono di due parti: la parte introduttiva (denominata "alinea") e la parte consistente nella "novella" in senso stretto. Questa può comprendere uno o più capoversi. Le due parti costituiscono un unico comma.

L'alinea della disposizione recante la modifica testuale contiene il dispositivo volto a precisare il rapporto (sostituzione o integrazione) fra la disposizione previgente e quella recata dalla novella; termina con due punti, ai quali fa seguito la modifica novellistica, inserita fra virgolette, in apertura e chiusura.

L'alinea non si limita a stabilire, genericamente, l'inserimento o l'aggiunta della modifica testuale nel testo previgente, ma indica sempre l'esatta ubicazione della parte modificata (novella), precisando quindi dopo quali parole o dopo quale articolo, o dopo quale comma o altra partizione va inserita la modifica testuale (novella).

La "novella" redatta in termini di sostituzione integrale di un articolo, di un comma numerato, di una lettera o di un numero deve ripetere, all'inizio del virgolettato, l'indicazione del numero o della lettera. Ad es.: L'articolo 86 della legge ... è sostituito dal seguente: (a capo) "ART. 86 (eventuale rubrica se presente nel testo novellato) 1. (testo).".

Se la parte che contiene la modifica consiste in un articolo intero o in uno o più commi, lettere o numeri, viene scritta, fra virgolette, a capo, dopo i due punti con cui si chiude l'alinea.

Se viceversa la "novella" consiste in un periodo o più periodi, o in parole da inserire, in sostituzione o in aggiunta, nella disposizione previgente, la modifica è riportata, fra virgolette, di seguito all'alinea senza andare a capo.

Se un atto ha subito modifiche, eventuali "novelle" sono riferite all'atto modificato e agli atti modificanti già intervenuti.

Anche quando la "novella" riguarda partizioni della norma modificata inferiori al comma, ad esempio quando si tratti di modificare una singola parola o un insieme di parole, è preferibile riprodurre l'intero comma come modificato, con l'introduzione

della nuova parte o la lettera di un comma o comunque almeno un numero contenuto in una lettera.

Si raccomanda di non scrivere in un atto modificativo disposizioni sostanziali autonome che non s'inseriscono nell'atto modificato, se il contenuto principale dell'atto è la modifica di altri atti. Se l'atto contiene limitate modifiche connesse alle altre sue disposizioni, invece, le disposizioni sostanziali autonome sono ammesse.

3.9 Numerazione e rubricazione degli articoli aggiunti con novella e delle partizioni aggiuntive di livello superiore all'articolo

Alla numerazione e rubricazione degli articoli aggiuntivi, da inserire con il metodo della novella in testi normativi previgenti, si procede come segue:

- a) gli articoli aggiuntivi sono contrassegnati con il numero cardinale dell'articolo dopo il quale devono essere collocati, integrato con l'avverbio numerale latino (*bis*, *ter*, *quater*, ecc.);
- b) il tipo di numerazione di cui alla lettera a) va adottato anche per gli articoli aggiuntivi inseriti dopo l'ultimo articolo del testo previgente;
- c) anche in caso di articolo unico, non recante la numerazione cardinale, gli articoli aggiuntivi vanno denominati come segue: ART. 1-*bis*, ART. 1-*ter*, e via dicendo;
- d) gli articoli aggiuntivi, da inserire prima dell'articolo 1 o dell'articolo unico non recante la numerazione cardinale, sono contrassegnati con il numero "01", "02", "03", ecc.;
- e) gli articoli da collocare in posizione intermedia tra articoli aggiunti successivamente al testo originario, sono contrassegnati con il numero dell'articolo dopo il quale sono inseriti, integrato da un numero cardinale. L'articolo inserito tra 1-*bis* e 1-*ter* è contrassegnato, quindi, come 1-*bis*.1. Quello inserito tra 1 e 1-*bis* come 1.1;
- f) applicare le regole sulla numerazione degli articoli aggiuntivi anche nel caso di partizioni aggiuntive di livello superiore all'articolo;
- g) non usare numeri corrispondenti ad articoli abrogati in precedenza;
- h) la rubricazione degli articoli aggiuntivi si uniforma all'impostazione del testo nel quale si inseriscono. Tali articoli, pertanto, sono dotati di rubrica solo nel caso in cui gli articoli del testo precedente ne siano dotati, salvo che,

con espressa previsione, non si stabilisca di apporre rubriche anche ai rimanenti articoli dell'atto normativo.

La sostituzione di un insieme di articoli o di commi numerati con un numero minore di articoli o di commi è effettuata con l'espressa sostituzione degli articoli e dei commi per i quali se ne introducano di nuovi, identificati con i medesimi numeri, e l'abrogazione degli articoli e dei commi cui non corrispondano nuovi articoli o commi con il medesimo numero.

Anche quando un'intera partizione superiore all'articolo è sostituita da una nuova partizione, contenente un numero minore di articoli, gli articoli per i quali non sia previsto un nuovo contenuto testuale devono essere espressamente abrogati.

Quando i commi di un articolo modificato non sono numerati, occorre evitare di sostituire un comma con più commi, ovvero di sostituire più commi adiacenti con un comma solo. Ciò per non alterare la sequenza dei commi eventualmente richiamati nello stesso atto o in altri atti.

Quando si sostituiscono degli articoli non cambiarne radicalmente l'oggetto: se lo si vuol fare è meglio abrogare l'articolo originario e aggiungere un nuovo articolo.

3.10 Numerazione dei commi nella novella

Nella "novella" recante sostituzione integrale di un articolo di un atto normativo previgente, nel quale i commi sono numerati, i commi del nuovo testo vanno ugualmente contrassegnati con numeri cardinali. Se invece la novella, anche mediante la sostituzione di singoli commi con un numero maggiore di commi, introduce nuovi commi, questi vanno contrassegnati con lo stesso numero cardinale del comma dopo il quale sono collocati, integrato con l'avverbio numerale latino *bis*, *ter*, *quater*, ecc.

Se la "novella" sostituisce singoli commi dell'articolo del testo previgente con un pari numero di commi, i commi che costituiscono la novella vanno contrassegnati con lo stesso numero cardinale dei commi sostituiti.

Se la modifica testuale aggiunge nuovi commi dopo l'ultimo comma di un articolo si seguono gli stessi criteri. Tale criterio va seguito anche rispetto all'articolo previgente composto di un comma unico, quando il comma aggiuntivo debba essere inserito dopo detto comma unico.

I commi aggiuntivi collocati prima del comma 1 vanno contrassegnati con il numero

"01" ("02", "03", ecc.).

E' sconsigliato inserire un nuovo comma tra due commi aggiunti successivamente a un testo previgente, tuttavia se è necessario, questo va contrassegnato con il numero del comma dopo il quale è inserito, integrato da un numero cardinale (ad esempio, il comma inserito tra l'1 *bis* e l'1 *ter* diviene 1 *bis* 1).

Quando s'inserisce un comma fra il comma 1 e il comma 1 *bis*, indicarlo come comma 1.1.

Se si devono operare ulteriori modifiche, che non possono essere apportate seguendo i criteri sopra indicati, l'articolo va integralmente sostituito, applicando la regola generale della novella di un intero articolo.

Nelle modifiche testuali di atti previgenti i cui commi non sono numerati i nuovi commi sono sempre numerati, anche quando si aggiungono o si sostituiscono singoli commi. Nella numerazione si seguono le regole di questo paragrafo. Di conseguenza, quando un comma 1 *bis* è inserito in un articolo con un primo e un secondo comma non numerati, il comma successivo all'1 *bis* continua a essere citato come secondo comma.

Va evitata, comunque, l'utilizzazione di numeri corrispondenti ad articoli o commi abrogati in precedenza.

3.11 Lettere e numeri aggiuntivi

Per aggiungere lettere o numeri a testi previgenti si seguono i criteri sopra indicati.

3.12 Modifiche testuali contemporanee di molte disposizioni contenute in atti non facilmente elencabili

Per apportare modifiche testuali dello stesso tenore a un numero di atti non facilmente elencabili, usare una formula riassuntiva del tipo: "Ovunque ricorra l'espressione 'y', questa è sostituita con 'z'".

L'espressione da sostituire (racchiusa fra virgolette) dev'essere individuata con precisione: tenendo conto, ad esempio, delle varianti derivanti dal plurale, dall'uso di preposizioni ecc. E' possibile farlo con una ricerca informatica. Inoltre bisogna indicare le precise disposizioni (o almeno gli atti) in cui l'espressione dev'essere

sostituita.

Non è una modifica testuale, e normalmente è inutile (deriva dai principi generali), una disposizione come "i rinvii alla disposizione x s'intendono rivolti alle corrispondenti disposizioni di questa legge". Questa disposizione dovrebbe essere formulata come modifica testuale, individuando con precisione le disposizioni di rinvio e la nuova disposizione richiamata.

3.13 Sistematica delle modifiche

Le modifiche sono collocate all'interno dell'atto secondo i seguenti criteri:

- a) quanto alla suddivisione in articoli, formulare un articolo per ogni articolo modificato (ad esempio, se si devono modificare due articoli di uno stesso atto, scrivere due articoli ciascuno dei quali modifica un articolo); formulare invece più commi (o più lettere) di uno stesso articolo per modificare più commi di un articolo, ciascuno dei quali modifica un comma: è preferibile comunque la sostituzione completa dell'articolo);
- b) se i commi dell'articolo modificato non sono numerati evitare, se possibile, di sostituire più commi adiacenti con un comma solo. Se lo si facesse, infatti, si altererebbe la sequenza dei commi richiamati nello stesso atto o in altri atti, dato che la numerazione della sequenza originale dei commi s'intende modificata in seguito all'abrogazione di commi.
- c) se le novelle riguardano distinti atti legislativi, ogni norma recante una "novella" ad un determinato atto è inserita in un articolo a sé stante. Non si procede, quindi, con commi di uno stesso articolo recante più "novelle" a diversi atti legislativi;

Se vi è la necessità di apportare modifiche testuali dello stesso tenore ad uno stesso atto si ricorre ad una formula riassuntiva del tipo: "l'espressione y, ovunque ricorra, è sostituita dalla seguente: z".

Occorre fare attenzione, in presenza di una disposizione recante novella ad altra previgente, ad inserire correttamente eventuali termini per l'adozione di atti previsti dalla novella stessa. Infatti, l'espressione "dalla data di entrata in vigore della presente legge (o del presente decreto)", inserita nella "novella", comporta la decorrenza dalla data di entrata in vigore dell'atto modificato. Pertanto, ove si intenda far decorrere il termine di efficacia della norma inserita con novella dalla

data di entrata in vigore dell'atto modificante, occorre a ciò provvedere con autonoma disposizione posta fuori della "novella".

3.14 I riferimenti a disposizioni recanti "novelle"

Quando la nuova disposizione sostituisce o introduce un intero comma o una pluralità di commi nel testo previgente, il riferimento è effettuato all'articolo originario, seguito dall'indicazione dell'articolo recante "novelle" che lo modifica.

3.15 Abrogazione

Il verbo "abrogare" va utilizzato con riferimento a disposizioni di atti normativi di livello non inferiore al comma (o alla lettera se il comma è diviso in lettere; oppure al numero o all'ulteriore unità minima in cui è ripartito il numero). Quando si intenda invece riferirsi a periodi (frasi sintatticamente complete che terminano con il punto) o a singole parole va usato il verbo "sopprimere" (ad esempio: "Il comma x è abrogato"; " Il terzo periodo del comma x è soppresso"; "Al comma x le parole: " ... "sono soppresse").

La cosiddetta formula abrogativa esplicita innominata (del genere: "tutte le disposizioni incompatibili con la presente legge sono abrogate") non andrebbe utilizzata. Essa è superflua, essendo un'inutile e, al limite, equivoca ripetizione del principio stabilito, in via generale E' preferibile che ogni atto normativo contenga una disposizione che indichi espressamente le disposizioni abrogate in quanto incompatibili con la nuova disciplina recata.

Nell'incertezza circa la completezza dell'elenco delle disposizioni abrogate, per mettere in evidenza che tale elenco (comunque preferibile a formule generiche o implicite di abrogazione) può non essere esaustivo, occorre utilizzare la seguente formula: "Sono abrogate, in particolare, le seguenti disposizioni:".

La data da cui decorre la cessazione dell'applicazione o l'abrogazione di determinate disposizioni deve essere definita ricorrendo a riferimenti temporali individuabili con certezza.

3.16 Abrogazione di atti o disposizioni a termine

Non occorre abrogare gli atti che contengono un termine certo. Allo scadere del termine, infatti, questi atti escono dal sistema normativo vigente in maniera analoga agli atti abrogati. Quando il termine è incerto, viceversa, è bene abrogare. Non occorre eccettuare dall'abrogazione singole disposizioni a termine comprese in un atto da abrogare.

Non occorre abrogare singole disposizioni a termine comprese in un atto che non è abrogato integralmente.

3.17 Formula di abrogazione espressa finale

Elencare le abrogazioni espresse, se collocate alla fine dell'atto, in un solo articolo tra le disposizioni finali.

Quando si abroga una legge base modificata o integrata con leggi o disposizioni successive, la sua abrogazione va accompagnata con le formula "e successive modifiche".

Quando si abrogano molti atti, la disposizione abrogativa deve distinguere le singole abrogazioni usando elenchi.

Non usare termini diversi da quello di abrogazione ("cessa di applicarsi", "perde efficacia" e simili), se non nei rari casi in cui il fenomeno è effettivamente diverso, come quando sono in questione disposizioni di altri ordinamenti precedentemente recepite con rinvio materiale, o quando non ci si riferisce all'abrogazione di disposizioni, ma al fatto che esse non devono più essere applicate a certe fattispecie.

Quanto alla morte di un atto o di una disposizione, usare questa terminologia:

- a) se si vuole che l'atto o la disposizione includano un termine si usano parole derivanti dal concetto di scadenza dell'efficacia;
- b) se si vuole che l'atto o la disposizione non siano più efficaci per fattispecie future si usano parole derivanti dal concetto di abrogazione. Le disposizioni transitorie possono dettare regole particolari per fattispecie non esaurite, senza che ne sia pregiudicato l'uso del termine "abrogazione";
- c) il concetto di cessata applicabilità si usa solo per introdurre una deroga, cioè per dire che certe disposizioni non si applicano (più) a determinate fattispecie.

3.18 Modifiche esplicite non testuali

Spesso il legislatore apporta esplicitamente modifiche (citando l'atto modificato) senza modificare testualmente il precedente atto.

I casi più importanti in cui si ricorre a questa tecnica sono: la deroga esplicita, la sospensione, la proroga.

3.19 Preferenza per la modifica testuale rispetto a quella non testuale

La modifica testuale è preferibile a quella non testuale, perché più sicura e anche meglio conoscibile, giacché tutte le pubblicazioni di fatto riporteranno il nuovo testo, e non più il vecchio, informando eventualmente in nota della disposizione modificativa.

Formulare come modificazioni testuali anche le disposizioni relative a date, termini, deroghe, efficacia dell'atto modificato.

Le disposizioni transitorie, talora, possono essere utilmente formulate come integrazioni dell'articolo o dell'atto modificato (anche integrando le disposizioni transitorie che esso conteneva).

3.20 Modifiche implicite

Sono modifiche implicite tutte le modifiche che derivano da disposizioni successive senza che il legislatore abbia in qualche modo avvertito che specifiche disposizioni precedenti risultano modificate a causa delle nuove.

Rientrano fra le modifiche implicite:

- a) l'abrogazione tacita: viene applicata la nuova disposizione e ritenuta non più vigente la vecchia per totale incompatibilità;
- b) l'abrogazione per rinnovazione di materia: viene applicato il nuovo atto e eliminati come non più vigenti i precedenti atti o parti di atti che regolavano la stessa materia;
- c) la deroga implicita;
- d) l'integrazione tacita.

3.21 Deroghe

Si ha deroga quando la nuova disposizione prescrive una regola che fa eccezione a una precedente disposizione rimasta immutata nel suo tenore letterale. Di conseguenza, se la deroga viene tolta, la primitiva disposizione riepande la sua efficacia anche nei confronti della fattispecie prima disciplinata con norme di eccezione.

3.22 Deroga implicita e deroga esplicita

Anche la deroga può essere implicita o esplicita.

La deroga è implicita quando il legislatore non segnala in alcun modo che sta creando un caso specifico disciplinato in modo eccezionale rispetto a un precedente caso più generale, nel quale rientrava anche il caso che ora viene disciplinato in modo distinto.

La deroga è esplicita quando il legislatore usa formule del tipo: "In deroga all'articolo x della legge y", e simili.

3.23 Deroga testuale e non testuale

Dal punto di vista concettuale la deroga esplicita può essere testuale o non testuale, anche se la deroga disposta con modifica testuale, dal punto di vista formale, non appare più come deroga ma come riformulazione della precedente disposizione.

La deroga è testuale quando il legislatore riformula il precedente testo inserendo l'eccezione come parte integrante dell'originaria disposizione.

È preferibile che la deroga sia espressa come modifica testuale, e comunque che sia esplicita.

3.24 Proroghe e sospensioni

Mentre le modifiche (ivi comprese le deroghe) riguardano o direttamente le disposizioni o comunque le norme che si ricavano dalle disposizioni, proroghe e sospensioni non entrano nel contenuto delle disposizioni, ma riguardano la loro

sfera temporale di efficacia.

La proroga di una norma interviene sui limiti temporali di applicazione di una disposizione ovvero quando i termini di vigenza della disposizione stessa non sono ancora scaduti; interviene, invece, il differimento quando i termini di vigenza della disposizione sono già scaduti.

La proroga prescrive che una certa disposizione o un certo atto la cui vigenza doveva cessare in un determinato giorno, cesserà invece in termine diverso o all'avverarsi di una determinata condizione. Quando il termine di vigenza è già scaduto non si parla di proroga, ma di differimento.

La sospensione prescrive che per un periodo determinato, o fino a nuova disposizione, o fino all'avverarsi di una determinata condizione, una certa disposizione o un intero atto non dev'essere applicato: resta formalmente in vigore (fa ancora parte dell'ordinamento), ma non è efficace nel periodo indicato.

È preferibile esprimere le proroghe e le sospensioni come modifiche testuali della disposizione prorogata o sospesa. In ogni caso le proroghe, i differimenti e le sospensioni devono indicare esplicitamente l'atto o la disposizione prorogata, differita o sospesa.

E' bene esprimere come modifiche testuali anche i differimenti.

3.25 Reviviscenza

L'abrogazione di disposizioni abrogative non fa rivivere le disposizioni da esse abrogate. Se il legislatore vuole far rivivere una disposizione abrogata, quindi, non basta che abroghi la disposizione abrogativa, ma bisogna che disponga la reviviscenza della disposizione abrogata. È preferibile, comunque, riscrivere la disposizione abrogata.

Analogamente, l'abrogazione di disposizioni modificative non fa rivivere il testo nella versione antecedente la modifica. Se il legislatore vuole far rivivere una disposizione nella versione antecedente una modifica, quindi, non basta che abroghi la disposizione modificativa, ma bisogna che disponga la reviviscenza del testo nella versione precedente la modifica. È preferibile, comunque, riscrivere la disposizione modificata.

La reviviscenza ha effetto *ex nunc*.

4 ASPETTI SOSTANZIALI DI REDAZIONE E CONTENUTO TIPO DELL'ATTO

La redazione dei testi normativi presenta caratteristiche non solo formali, ma anche di carattere più propriamente sostanziale.

Se il testo normativo costituisce una disciplina organica di una determinata materia, si raccomanda che l'ordine delle disposizioni nel corso dell'atto osservi la seguente sequenza:

- a) parte introduttiva, contenente:
 - 1) le disposizioni sulla finalità e oggetto dell'atto e principi generali;
 - 2) le disposizioni sul campo di applicazione (ambito di efficacia);
 - 3) le definizioni;
- b) parte principale contenente:
 - 1) le disposizioni sostanziali e procedurali relative alla materia disciplinata;
 - 2) l'eventuale apparato sanzionatorio;
- c) parte finale contenente:
 - 1) le disposizioni sull'attuazione dell'atto;
 - 2) le disposizioni transitorie e di coordinamento;
 - 3) le disposizioni di copertura finanziaria;
 - 4) le disposizioni abrogative;
 - 5) le disposizioni sull'entrata in vigore dell'atto e sull'eventuale diversa decorrenza.

4.1 Finalità e oggetto dell'intervento normativo

La finalità della disposizione emerge, se l'articolato è chiaro, dalla formulazione stessa delle disposizioni e dal loro rapporto sistematico.

Si raccomanda di limitare quanto più possibile la codificazione dello strumento interpretativo della *voluntas legis* nella forma della volontà storica del legislatore. Tale codificazione potrebbe infatti fortemente condizionare o addirittura superare i principali mezzi di interpretazione, come quello letterale e sistematico.

Ferme le implicazioni di cui sopra, in taluni casi, quali ad esempio testi normativi costituenti la disciplina organica di una determinata materia, può tuttavia essere utile indicare l'oggetto e le finalità generali del testo normativo, per inquadrarne, meglio di quanto possa fare il solo titolo, l'obiettivo e facilitarne la lettura e la

conoscibilità. In tale caso finalità ed oggetto dell'intervento devono essere riportate in una disposizione di apertura.

Sono, comunque, da escludersi disposizioni meramente programmatiche o semplici dichiarazioni d'intenti non attinenti alle finalità dell'atto.

Nelle singole disposizioni è, invece, opportuno evitare il riferimento alla finalità delle disposizioni medesime che comporta un inutile appesantimento del periodo, cui non si ricollega, peraltro, alcun effetto dispositivo. Talora, poi, ciò che è indicata come finalità della disposizione è, invece, un elemento del precetto, cui conseguono effetti ben più stringenti.

4.2 Campo di applicazione dell'atto (ambito di efficacia)

Un'ulteriore disposizione può, con formulazione di carattere generale, chiara e sufficientemente elastica, definire il campo di applicazione dell'atto normativo, sia oggettivo (con riferimento alle categorie di rapporti giuridici su cui l'atto incide con indicazioni di eventuali limiti) sia soggettivo (con riferimento ai soggetti destinatari dell'atto medesimo).

4.3 Definizioni

Nei testi di una certa complessità può essere opportuno precisare i termini ricorrenti nell'atto normativo, quando tali termini abbiano una valenza tecnica specifica o quando i termini utilizzati nella redazione abbiano significati polivalenti nel linguaggio comune, in quello tecnico-scientifico o in quello giuridico, nonché in caso di termini particolarmente complessi, per i quali la definizione normativa costituisce espressione sintetica, senza rinunciare, in forza del rinvio alla definizione iniziale, alla chiarezza.

Le definizioni sono, tuttavia, ammesse solo se necessarie ai fini di un'interpretazione chiara ed univoca dell'atto (specie quando riguarda i destinatari delle disposizioni) e devono essere collocate all'inizio dell'atto normativo, in un unico articolo.

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

In ogni caso il ricorso a nuove definizioni normative è preceduto dalla verifica che nell'ordinamento non ne esistano già altre, riferite al medesimo istituto o ad altro analogo.

4.4 Contenuto dispositivo: disposizioni sostanziali o procedurali

Il contenuto dispositivo dell'atto è costituito dall'insieme delle disposizioni sostanziali e procedurali relative alla materia oggetto di intervento.

4.5 Divieto di norme intruse

La materia oggetto di disciplina normativa deve essere omogenea. E' vietata l'introduzione di disposizioni del tutto estranee alla materia. Deroghe a tale principio sono ammesse solo quando si tratta di un intervento normativo necessitato ed esiste comunque un collegamento logico almeno con il contenuto della disciplina nel suo complesso. In tale caso la disposizione in questione è collocata in un apposito articolo e del contenuto relativo occorre fare menzione nel titolo dell'atto.

La suddivisione delle disposizioni nelle varie ripartizioni, dalla più piccola (comma) alla più grande (libro), deve informarsi ai criteri dell'omogeneità ed uniformità.

Non inserire in un atto temporaneo disposizioni definitive.

Non inserire in una legge disposizioni particolareggiate che potrebbero essere incluse in un regolamento.

4.6 Disposizioni tributarie

L'articolo 13, secondo comma, della Dichiarazione dei Diritti dispone che "Nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non dalla legge".

Affinché la riserva di legge introdotta dall'articolo sopra citato sia pienamente salvaguardata, è necessario che la legge sia il più chiara possibile e contenga tutti gli elementi necessari a delimitare l'arbitrio dell'Ente deputato alla riscossione della prestazione.

In particolare l'articolato della legge deve indicare i soggetti passivi tenuti alla prestazione, l'oggetto della prestazione stessa, razionali e precisi criteri di individuazione dell'onere dovuto, il modulo procedimentale che consente un adeguato controllo, nel loro susseguirsi, delle varie fasi del procedimento per

verificare la ragionevolezza delle determinazioni adottate nonché i sistemi di ricorso avverso le determinazioni assunte dall'Ente.

L'articolato deve altresì riportare il termine iniziale di decorrenza della nuova imposizione al fine di evitare che le disposizioni fiscali di nuova introduzione possano produrre effetti non solo nei confronti di periodi di imposta già conclusi ma anche in riferimento a quello in corso e non ancora ultimato.

4.7 Disposizioni interpretative

Le disposizioni di interpretazione autentica devono limitarsi a chiarire il significato delle norme richiamate, ovvero ad individuare una fra le varie interpretazioni possibili, senza modificarne il tenore testuale. Esse, infatti, sono ammissibili solo in presenza di un dubbio interpretativo e sono volte ad enucleare uno specifico significato normativo.

Per il carattere prettamente strumentale ed ausiliario, dette disposizioni non possono avere un contenuto precettivo distinto da quello delle norme interpretate e non sono suscettibili di un'autonoma applicazione. Ad esse non può attribuirsi portata innovativa.

La disposizione che reca l'interpretazione autentica deve essere adottata con atto di pari grado.

4.8 Disposizioni sanzionatorie

La vincolatività delle disposizioni contenute nell'articolato è assicurata, in taluni casi, dalla previsione di un sistema sanzionatorio, funzionale all'efficacia stessa dei precetti.

Per le sanzioni penali è necessario attenersi ai principi del codice penale.

Per la sanzioni amministrative si deve richiamare l'attenzione sull'articolo 30 della Legge 28 giugno 1989 n.68 ai sensi del quale "Sono definite violazioni amministrative tutte le sanzioni comminate dalle leggi ora in vigore ed aventi le caratteristiche previste dall'articolo 3, primo comma, della Legge 21 ottobre 1988 n. 106. Le nuove leggi determineranno espressamente la natura amministrativa delle sanzioni pecuniarie comminate."

Ai sensi della disposizione sopra citata è dunque demandata ad atto avente forza di legge la previsione dell'illecito amministrativo e la conseguente sanzione.

È consigliabile che la descrizione della fattispecie illecita sia effettuata in termini generali e non con un semplice richiamo all'articolo del testo normativo che prevede il comportamento obbligatorio. In tal modo, infatti, eventuali modifiche normative che interessino le prescrizioni tutelate dalla previsione della sanzione, non comportano la necessità di modificare la legge che prevede la sanzione, cui consegue l'aggravio del procedimento di elaborazione delle disposizioni.

Si raccomanda che la descrizione dell'illecito amministrativo sia formulata in maniera precisa ed esaustiva: la disposizione deve in particolare indicare la condotta obbligatoria, l'evento conseguente alla violazione della condotta, se esistente, la sanzione (pecuniaria, interdittiva, ripristinatoria) e l'esistenza di eventuali cause di giustificazione.

Di conseguenza sono da evitare disposizioni con formule generiche e di chiusura quali a solo titolo di esempio "E' sanzionata con ogni altra inosservanza alla presente legge" in quanto prive del carattere della tassatività.

4.9 Disposizioni che rinviano a regolamenti attuativi

Le disposizioni che attribuiscono al Congresso di Stato un potere regolamentare devono specificare sempre se si tratta di regolamenti di esecuzione, di attuazione, di organizzazione richiamando l'articolo 2, comma 2, della Legge Costituzionale 15 dicembre 2005 n. 183 e l'articolo 13 della Legge Qualificata 15 dicembre 2005 n. 184.

4.10 Disposizioni contenenti termini

La previsione di termini nelle disposizioni di legge o di regolamento non è operazione di carattere semplice né subordinata alla sola stima del tempo necessario per provvedere ad un certo adempimento.

La previsione di un termine deve essere motivata e accompagnata da meccanismi che fin dall'inizio consentano di superare la situazione che si verifica in caso di mancato rispetto del termine.

Si raccomanda in particolare di esplicitare nell'articolato se il termine è tassativo. In tal caso l'articolato deve, infatti, necessariamente disciplinare le conseguenze dell'inutile spirare del termine indicato prevedendo ad esempio forme di decadenza dal diritto o dal potere ovvero strumenti alternativi o sostitutivi del mancato

adempimento.

Quando il termine ha invece natura ordinatoria, il suo spirare non comporta alcun effetto preclusivo, anzi la sua scadenza rende ancora più necessaria l'adozione dell'atto, che resta comunque un obbligo.

L'articolato in cui sia previsto un termine deve altresì indicare le modalità di superamento della situazione che si determina a seguito della sua mancata osservanza. Diversamente sarà probabile la sollecitazione di un ulteriore intervento normativo per dare risposta alle conseguenze nel frattempo prodottesi. Dovendo tuttavia intervenire in tempi celeri, la sollecitazione sarà indirizzata, con tutta probabilità, all'adozione di un decreto legge per il quale, a rigore, non sussisteranno i presupposti, essendo la situazione di urgenza e necessità per lo più dovuta a inadempienza dello stesso organo che doveva provvedere. Pertanto con decreto-legge non si può delegare il Congresso di Stato ad adottare un decreto.

È, poi, opportuno che l'unità di misura del tempo impiegata dalla disposizione semplifichi al massimo l'opera dell'interprete.

4.11 Copertura amministrativa

La copertura amministrativa è costituita dai profili organizzativi necessari ad assicurare che le nuove previsioni abbiano corretta e completa applicazione e costituisce elemento essenziale per la valutazione di fattibilità dello stesso atto normativo.

In questa sede è opportuno ribadire che nella redazione dell'articolato occorre sempre definire gli strumenti organizzativi o procedurali eventualmente necessari per dare attuazione alle nuove previsioni, anche attraverso l'istituzione di nuove Unità Organizzative preposte all'applicazione della normativa ovvero attraverso l'implementazione degli organici di Unità Organizzative già esistenti. Nel primo caso l'articolato definisce le competenze attribuite all'Unità Organizzativa di nuova istituzione mentre nella seconda ipotesi si limita ad integrare le competenze funzionali all'attuazione dell'articolato.

Dei profili organizzativi necessari ad assicurare la corretta e concreta applicazione delle disposizioni normative introdotte si deve necessariamente tenere conto nella previsione della copertura finanziaria.

4.12 Disposizioni transitorie

Tra le disposizioni finali si pongono anche le norme transitorie, e cioè le norme disciplinanti il passaggio dal regime previgente a quello nuovo.

A questo proposito, vanno evitate espressioni come "In sede di prima applicazione della presente disposizione", atteso che in sede applicativa tali espressioni, non riferite ad un preciso elemento temporale, hanno creato contenzioso per il dubbio insito nell'individuazione delle fattispecie nelle quali si è effettivamente in sede di prima applicazione di una disposizione.

Le disposizioni transitorie, collocate in articolo a sé stante, pongono in essere la disciplina intertemporale resasi necessaria a seguito della modifica dell'assetto normativo. Esse devono individuare chiaramente gli aspetti problematici di transizione relativi al passaggio dal regime previgente a quello successivo all'entrata in vigore dell'atto, regolando i rapporti giuridici sorti in vigenza della normativa anteriore ed ancora pendenti.

Il regime transitorio può fondarsi o sull'applicazione della normativa anteriore ai rapporti giuridici sorti prima dell'entrata in vigore dell'atto (principio di ultrattività) o sull'applicazione della nuova normativa ai rapporti pendenti (principio di retroattività) o su una regolamentazione autonoma provvisoria. Il decreto-legge o il decreto delegato promulgato a seguito della ratifica con emendamenti di un precedente decreto deve contenere una disposizione transitoria che regoli il regime normativo degli atti e rapporti sorti sulla base degli articoli non ratificati o modificati in sede di ratifica.

Dette disposizioni devono indicare un ambito di validità temporale nettamente definito, ponendo un riferimento chiaro e specifico a momenti di tempo univoci ed oggettivamente determinabili.

4.13 Disposizioni di copertura finanziaria

La disposizione di copertura finanziaria attiene al reperimento delle risorse finanziarie necessarie per l'attuazione della disposizione, sia con riferimento ai nuovi o maggiori oneri sia con riferimento alle minori entrate.

La copertura finanziaria è propria della legge e del decreto-legge.

Per quanto riguarda gli altri atti normativi, va ricordato che il decreto delegato non può porre problemi autonomi di copertura finanziaria, atteso che la previsione e la

relativa copertura dei nuovi o maggiori oneri devono trovare espressione nella legge di delega.

Neppure il regolamento può prevedere nuovi o maggiori oneri o minori entrate, se non coperti dalla legge che attribuisce il potere regolamentare.

La previsione della copertura finanziaria è imposta dall'articolo 9 della Legge 18 febbraio 1998 n. 30 ai sensi del quale "Ogni legge che comporti nuove o maggiori spese deve indicare i mezzi necessari alla copertura finanziaria. Qualsiasi atto legislativo ed amministrativo sfornito di copertura finanziaria è nullo di diritto."

L'articolo 10 della medesima legge dispone inoltre che le leggi che prevedono spese pluriennali a carattere continuativo devono indicare i mezzi finanziari con cui farvi fronte nell'ambito del bilancio di previsione annuale e del bilancio di previsione pluriennale, mentre quelle che prevedono solo spese continuative o ricorrenti, quantificano la spesa per il primo esercizio finanziario, rinviando alla legge del bilancio annuale la determinazione della spesa a carico dei singoli esercizi successivi. L'articolo 25 dispone inoltre che nel periodo compreso fra il 1° aprile e il 31 ottobre di ogni anno, previo espletamento da parte degli organi competenti di tutte le procedure previste per la formazione del bilancio di previsione, il Congresso di Stato, su proposta del Segretario di Stato per le Finanze ed il Bilancio, possa sottoporre al Consiglio Grande e Generale un apposito progetto di legge di variazione al bilancio di previsione annuale.

La clausola della copertura finanziaria delle leggi e dei decreti legge è riferita generalmente a tutto il provvedimento legislativo e non a singole disposizioni. Le disposizioni concernenti la copertura finanziaria sono preferibilmente accorpate in un unico articolo invece che essere frazionate in una serie di commi relativi alle varie disposizioni che comportano la necessità di copertura.

In ogni caso è corretto fare riferimento per la copertura finanziaria anche solo ai fondi di intervento di cui all'articolo 24 della Legge 18 febbraio 1998 n. 30 per l'anno di riferimento dalla legge finanziaria.

4.14 Disposizioni abrogative

La parte finale dell'atto è rivolta a stabilire il rapporto con gli altri atti normativi, o in funzione di raccordo, se strettamente necessario, o in funzione di abrogazione.

Per quanto l'abrogazione, oltre che espressa, possa essere implicita, per contrasto oggettivo tra precetti contrastanti, è buona regola, come già detto, che l'atto normativo contenga la previsione delle disposizioni abrogate, in modo da assicurare una continua "manutenzione" dell'ordinamento e la periodica verifica della necessità delle norme formalmente esistenti.

4.15 Entrata in vigore e decorrenza di efficacia

Occorre distinguere fra data di entrata in vigore dell'atto normativo nel suo complesso e decorrenza dell'efficacia di sue singole disposizioni.

Nel primo caso si usa l'espressione: "La presente legge entra in vigore il" . Nel secondo caso si usa la seguente diversa espressione: "Le disposizioni dell'articolo x hanno effetto a decorrere da" .

Il termine iniziale per le ipotesi di diversa decorrenza di singole disposizioni va individuato in date certe (la pubblicazione e, preferibilmente, l'entrata in vigore) e non in date più difficilmente note alla generalità (l'approvazione, la promulgazione o l'emanazione).

Gli emendamenti aggiuntivi, modificativi o soppressivi al decreto-legge e al decreto delegato approvati in sede di ratifica hanno effetto dal giorno della pubblicazione del nuovo decreto promulgato.

Il decreto-legge o decreto delegato ratificato con emendamenti e quindi nuovamente promulgato dovrebbe prevedere apposita norma di chiusura che indichi la decorrenza degli effetti di tutte le disposizioni, soprattutto se non modificate in sede di ratifica, che contenevano termini già nel decreto originario.

Con riferimento all'entrata in vigore o alla decorrenza di efficacia di una disposizione introdotta con il sistema della novella, occorre evitare che il momento di decorrenza sia falsato per effetto dell'introduzione in un testo normativo già in vigore. A tale fine la decorrenza non va inserita nel testo novellato, bensì in autonoma disposizione ad esso estranea.

La decorrenza o scadenza d'efficacia di singole disposizioni può essere collocata anche nelle disposizioni transitorie. E' bene che l'entrata in vigore non sia determinata da un altro atto. L'entrata in vigore non può essere fissata nel passato (l'efficacia retroattiva è una cosa diversa).

5 TESTI UNICI

La redazione di un testo unico consiste nell'attività di raccolta, coordinamento, riordino della normativa intervenuta in tempi diversi a disciplinare un determinato settore o una medesima materia.

Il testo unico raccoglie e coordina le disposizioni normative che vengono a trovarsi in diverse fonti legislative di pari grado (leggi o atti aventi forza di legge quali i decreti delegati e i decreti-legge). Può inoltre avere parti di contenuto del tutto innovativo.

In ogni caso si tratta di rendere maggiormente conoscibile e aggiornato un determinato settore del diritto per realizzare la razionalizzazione e la semplificazione degli strumenti legislativi.

Due sono i percorsi che possono promuovere l'adozione di un testo unico: o l'ordinario percorso dell'iniziativa legislativa (utilizzato soprattutto qualora si intendano apportare nella materia oggetto della raccolta, parti di contenuto innovativo rispetto alla disciplina vigente) per cui il testo viene adottato secondo l'iter di approvazione delle leggi o lo strumento della delega legislativa. Questa può essere contenuta in una legge ad hoc, più propriamente chiamata Legge delega, o in uno specifico articolo di legge: in entrambi i casi di delega conferita al Congresso di Stato, il testo unico viene adottato con decreto delegato.

Il testo unico adottato con decreto delegato ratificato dal Consiglio Grande e Generale, ha valore di atto di normazione primaria, atto avente forza di legge con effetto abrogativo delle norme richiamate e coordinate nonché di quelle implicitamente regolanti in maniera difforme la materia. Trattasi di testo unico innovativo che regola in maniera organica e per intero la materia contenuta con effetto abrogativo delle fonti coordinate.

Nel nostro ordinamento fino ad ora, lo strumento formale della legge con ricorso al normale iter di approvazione, è stato riservato (solo per citare alcuni esempi) al Testo Unico delle Leggi Urbanistiche ed Edilizie adottato con Legge 19 Luglio 1995 n.87, al Testo Unico in tema di proprietà industriale di cui alla Legge 25 maggio 2005 n.79 e da ultimo, al Testo Unico in materia di armi ed esplosivi di cui alla Legge 10 agosto 2012 n.122; per il futuro, secondo l'articolo 63 della Legge n.150/2012 viene previsto il medesimo iter per l'adozione di un testo unico delle

procedure amministrativo-contabili, con possibilità di prevedere nuovi processi di gestione della spesa su base budgetaria.

Casi recenti di legge delega per il riordino e l'aggiornamento della normativa in materia ambientale è avvenuta con la Legge 21 settembre 2009 n.131 cui ha fatto seguito il Decreto Delegato 27 aprile 2012 n.44 "Codice ambientale" che al di là del nome, è nella sostanza un testo unico in materia ambientale.

Anomalo esempio di delega all'adozione con decreto delegato di testo unico a solo scopo conoscitivo, è quello contenuto nell'articolo 27 della Legge Qualificata 11 maggio 2007 n.1 che testualmente parla di "Testo Coordinato delle disposizioni legislative vigenti in materia elettorale, ai soli fini di cognizione".

5.1 Regole di compilazione

Premesso che manca nel nostro ordinamento un'auspicabile specifica legge che disciplini la materia dei testi unici ove siano precisati i principi e i criteri direttivi per la loro redazione, gli ambiti e il valore da attribuirsi alla raccolta, tuttavia si suggeriscono le seguenti regole di compilazione.

Anzitutto se uno o più atti normativi base che disciplinano una materia sono stati modificati più volte e in più punti da diversi altri atti normativi, è opportuno riunire gli atti base e le modifiche in un testo unico dando contezza nel titolo che trattasi di testo unico in materia di(oggetto) di cui all'articolodella legge (citare la fonte normativa di delega se prevista).

In alternativa, se si vogliono apportare ulteriori modifiche di rilievo agli atti base, è consigliabile riscriverli per intero.

Per scrivere un testo unico si compiono preliminarmente le seguenti operazioni, che non modificano sostanzialmente le disposizioni unificate:

- a) adeguamento delle 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 degli atti unificati;
- f) eliminazione di ridondanze;
- g) modifiche alle disposizioni unificate necessarie per rispettare sentenze del Collegio Garante che abbiano accolto ricorsi in materia;
- h) apposizione di una rubrica agli articoli, capi e altre partizioni che ne siano privi;
- i) abrogazione espressa in uno specifico articolo delle disposizioni vigenti raccolte nel testo unificato ed ogni altra disposizione relativa al settore o alla materia di intervento che si intende abrogare nonché di altre disposizioni collegate che siano tacitamente abrogate e comunque non più vigenti;
- l) aggiornamento dei rinvii ad altre disposizioni che non corrispondono più allo stato della legislazione;
- m) in generale, coordinamento formale del testo delle disposizioni vigenti al fine di garantire la coerenza logica e sistematica della normativa.

I testi unici possono essere successivamente modificati solo in maniera esplicita e testuale.