

**Repubblica Italiana**  
**REGIONE SICILIANA**



**Ufficio Legislativo e Legale**  
**della Presidenza della Regione Siciliana**

Prot. n. 25657 - AG

del 21/12/2023

Oggetto: Direttiva presidenziale recante “*Revisione delle procedure e delle regole per l’adozione degli atti normativi (leggi e regolamenti regionali), miglioramento della qualità delle norme*”.

**PREMESSA**

Il crescente interesse mostrato, innanzitutto dalle Istituzioni Europee e Nazionali, nonché dalla dottrina e dalla giurisprudenza in ordine all’affermazione dei principi di “*Qualità della Regolazione*”, intesa tanto in senso formale (struttura dell’atto, partizione interna, ecc.), quanto in senso sostanziale (verifica della coerenza ordinamentale, adeguatezza delle disposizioni in rapporto alla normativa vigente, omogeneità della disciplina, ecc.), al fine di promuovere la formulazione di regole certe, chiare ed efficaci, ha indotto questa Presidenza della Regione ad elaborare la presente direttiva di *drafting*, comprendente l’insieme delle principali regole, raccomandazioni e dei suggerimenti per la redazione tecnica dei testi normativi affinché possa essere offerto uno strumento, quanto più possibile chiaro, comprensibile, condiviso, utile agli uffici che curano l’elaborazione tecnica dei testi normativi nella stesura dei disegni di legge e di regolamento di iniziativa governativa, di seguito elencate nella Parte prima e nella Parte seconda del presente atto.

\* \* \*

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

Al riguardo, il Consiglio di Stato ha più volte affermato che la qualità della regolazione costituisce “*un aspetto fondamentale per l’effettività dei diritti fondamentali dei cittadini,*

*per la competitività del Paese, per l'efficienza delle pubbliche amministrazioni e per il buon andamento dei conti pubblici"* (cfr. Consiglio di Stato, Commissione speciale 4 agosto 2016, n. 1784).

A tal proposito, è il caso di rammentare che l'articolo 58 del Regolamento per l'esecuzione della legge sul Consiglio di Stato, Regio Decreto 21 aprile 1942, n. 444, prevede che *"Quando dall'esame degli affari discussi dal Consiglio risulti che la legislazione vigente è in qualche parte oscura, imperfetta ed incompleta, il Consiglio ne fa rapporto al Capo del Governo."*

Anche la Corte Costituzionale ha espresso, nel corso del tempo e in più occasioni, il suo orientamento sul tema della qualità della regolazione in relazione ai profili di legittimità costituzionale delle norme sottoposte alla sua attenzione.

Il termine *"drafting"* a proposito della tecnica normativa è stato menzionato, per la prima volta, nella sentenza della Corte costituzionale 15 giugno 2011, n. 188.

Dall'esame della più recente giurisprudenza costituzionale può evincersi un principio fondamentale: le leggi *"irrimediabilmente oscure"*, che determinano una *"intollerabile incertezza nella loro applicazione concreta"*, sono in contrasto con il principio di ragionevolezza fondato sull'articolo 3 della Costituzione.

Nella sentenza 5 giugno 2023, n. 110, infatti la Consulta, dopo aver richiamato precedenti pronunce in materia di sufficiente precisione delle norme penali e delle leggi che impongono limiti ai diritti fondamentali della persona, ha osservato che anche rispetto alle norme che regolano la generalità dei rapporti tra la pubblica amministrazione e i cittadini *"ciascun consociato ha un'ovvia aspettativa a che la legge definisca ex ante, e in maniera ragionevolmente affidabile, i limiti entro i quali i suoi diritti e interessi legittimi potranno trovare tutela, sì da poter compiere su quelle basi le proprie libere scelte d'azione"*.

D'altra parte, ha proseguito la Corte, *"una norma radicalmente oscura vincola in maniera soltanto apparente il potere amministrativo e giudiziario, in violazione del principio di legalità e della stessa separazione dei poteri; e crea inevitabilmente le condizioni per un'applicazione diseguale della legge, in violazione di quel principio di parità di trattamento tra i consociati, che costituisce il cuore della garanzia consacrata nell'art. 3 Cost."*

In virtù di tale principio appare evidente che la chiarezza e l'intellegibilità delle norme regionali consente anche di scongiurare il rischio di eventuali censure di illegittimità costituzionale.

Occorre purtuttavia sottolineare che si è affermata una nozione di qualità della regolazione

referita non solo alla qualità formale dei testi normativi - essendo oramai acquisito il rapporto che lega la chiarezza e l'intelligibilità delle norme giuridiche all'efficacia dell'azione amministrativa e alla tutela delle libertà di impresa e dei diritti individuali dinanzi al potere amministrativo - quanto, soprattutto, alla "*qualità sostanziale delle norme*", perseguita attraverso la riduzione di oneri e di adempimenti non necessari e, quindi nell'ottica della semplificazione, chiarezza, coerenza e certezza delle regole.

Una "*buona legge*", come affermato dal Consiglio di Stato nel parere reso nell'Adunanza della Commissione speciale 1 aprile 2016, n. 855, è una legge necessaria, chiara e comprensibile, completa, sistematica.

In tale prospettiva, momento centrale del processo di produzione normativa è la fase di formazione degli atti normativi, in quanto un'adeguata programmazione delle iniziative normative, un'efficace applicazione degli strumenti di analisi al fine di realizzare la preventiva valutazione della reale necessità dell'intervento, delle diverse opzioni regolatorie, dell'impatto dell'opzione prescelta sui destinatari, nonché una completa istruttoria ed un efficace coordinamento delle Amministrazioni coinvolte costituiscono passaggi necessari per assicurare una regolazione di qualità.

È sempre più forte il convincimento come il ricorso agli strumenti tipici di *better regulation* sia fondamentale nel perseguimento della qualità della regolazione, sebbene tenda a prevalere nella pratica un utilizzo ancora formale o burocratico dei suddetti strumenti.

A tal proposito, va evidenziato che la Giunta Regionale, con Deliberazione 17 luglio 2023, n. 308, ha approvato il disegno di legge recante "*Disposizioni sulla qualità della regolazione*", che disciplina gli strumenti di cui il Governo dovrà avvalersi al fine di accrescere il livello di qualità della normazione regionale.

Al riguardo è opportuno richiamare la direttiva della Segreteria generale diramata con nota 2 aprile 2021, n. 11300, in merito all'utilizzo degli strumenti di *better regulation* da parte delle Amministrazioni proponenti i provvedimenti normativi, le quali nello svolgimento delle attività propedeutiche alla predisposizione delle relazioni ATN, AIR e VIR di propria competenza possono avvalersi, eventualmente, ove ritenuto necessario, del supporto tecnico-giuridico offerto dall'Ufficio legislativo e legale.

Per quanto riguarda, invece, il c.d. *drafting* normativo, ossia quel complesso di strumenti e tecniche di redazione dei testi legislativi, non risulta che la Regione Siciliana si sia dotata ad oggi di strumenti propri, ma sembrerebbe che venga utilizzato il Manuale, contenente le "*Regole e suggerimenti sulla formulazione tecnica dei testi legislativi*" (1 edizione 1992, 2 edizione 2002, 3 edizione 2007), elaborato dall'Osservatorio Legislativo Interregionale

(OLI) – Organismo istituito dalla Conferenza dei Presidenti dei Consigli e delle Giunte delle Regioni e Province Autonome, struttura composta da funzionari dei consigli e delle giunte regionali che dal 1988 consente uno scambio continuo di informazioni e la ideazione ed organizzazione di seminari, studi e ricerche su temi di interesse regionale.

Relativamente al Manuale di tecnica legislativa, giunto alla terza edizione, sono attualmente in corso i lavori per la redazione della sua quarta edizione, ai quali partecipano anche rappresentanti della Regione Siciliana.

## **REGOLE E RACCOMANDAZIONI PER LA FORMULAZIONE TECNICA DEI TESTI LEGISLATIVI**

### **PARTE I - Principi generali per la redazione dei testi normativi**

1. La redazione dei testi normativi risponde a criteri di chiarezza, precisione, uniformità, semplicità ed economia:

- a) Un testo è chiaro se ha contenuti certi, una strutturazione nitida ed uno sviluppo coerente.
- b) Un testo è preciso se non si presta a dubbi o equivoci. Sia le parole usate, sia le connessioni logiche tra le frasi devono essere il più possibile univoche ed esplicite. La vaghezza e l'ambiguità terminologica, infatti, favoriscono incertezze nell'interpretazione del testo.
- c) Un testo è uniforme dal punto di vista linguistico se permette di riconoscere senza equivoci quando ci si riferisce ad uno stesso argomento.
- d) Un testo è semplice se contiene termini conosciuti dalla maggior parte dei cittadini e se organizza le frasi in modo lineare, evitando frequenti incisi e scelte sintattiche che non attribuiscono massima fluidità e scorrevolezza all'articolato, nonché un uso eccessivo di elencazioni.
- e) Un testo è congruo ed economico se contiene tutto ciò che è necessario e sufficiente per lo sviluppo del suo contenuto. In particolare, un testo ben costruito è privo di parole ed espressioni superflue, che ribadiscono e/o rinviano a concetti già espressi da altre parole ed espressioni presenti nel testo.

2. Un testo normativo deve essere linguisticamente accessibile al cittadino, nei limiti permessi dalla complessità dei suoi contenuti. Nella redazione si deve tener conto delle conoscenze linguistiche e delle esigenze di comprensione di coloro ai quali i testi si applicano e di coloro che li applicano. In generale, vanno escluse formulazioni inutilmente complesse. Occorre, quindi, adottare uno stile essenziale, evitando, in particolare, aggettivi o avverbi che nulla aggiungono all'imperatività della norma.

## **PARTE II: LINGUAGGIO NORMATIVO**

### **1. Titolo dell'atto normativo**

Nel titolo dell'atto legislativo o regolamentare è esplicitato almeno l'oggetto principale della disciplina normativa. Non sono quindi utilizzate né espressioni generiche, né semplici citazioni per data e numero di promulgazione o emanazione di leggi e decreti (c.d. titoli «*muti*»). Il titolo dei disegni di legge o schemi di regolamento è, pertanto, adeguatamente riformulato se, nel corso dell'iter, vengono introdotte rilevanti modifiche.

### **2. Profili generali dell'atto normativo**

- a) L'atto normativo disciplina una materia omogenea. La ripartizione delle materie all'interno dell'atto è effettuata assicurando il carattere omogeneo di ciascuna partizione, ivi compreso l'articolo, nonché di ciascun comma all'interno dell'articolo.
- b) Ogni precetto normativo contenuto nell'atto è formulato evitando qualsiasi ambiguità semantica e sintattica e rispettando, per quanto possibile, sia il principio della semplicità, che quello della precisione.
- c) Le disposizioni derogatorie e quelle che disciplinano casi particolari richiamano la disposizione generale cui fanno eccezione.

### **3. Rapporti tra atti normativi**

- a) È privilegiata la modifica testuale («*novella*») di atti legislativi vigenti, evitando modifiche implicite o indirette.
- b) Non si ricorre all'atto legislativo per apportare modifiche frammentarie ad atti non aventi forza di legge, al fine di evitare che questi ultimi presentino un diverso grado di «*resistenza*» ad interventi modificativi successivi.
- c) La cosiddetta formula abrogativa esplicita innominata (del genere: «*tutte le disposizioni incompatibili con la presente legge sono abrogate*») non dovrebbe essere utilizzata. Essa risulta superflua, costituendo una dubbia ripetizione del principio stabilito, in relazione all'abrogazione implicita, dall'articolo 15 delle disposizioni sulla legge in generale.
- d) Nell'incertezza in merito alla completezza dell'elenco delle disposizioni abrogate, per porre in evidenza che tale elenco (comunque preferibile a formule generiche o implicite di abrogazione) può non essere esaustivo, si può utilizzare la seguente formula: «*Sono abrogate, in particolare, le seguenti disposizioni:*».

### **4. Terminologia**

- a) Per evitare equivoci o dubbi interpretativi e per agevolare la ricerca elettronica dei testi, i medesimi concetti ed istituti sono individuati con denominazioni identiche sia nel titolo, sia nei vari articoli e negli allegati, senza fare ricorso a sinonimi. I concetti e gli istituti utilizzati in un atto sono gli stessi utilizzati in precedenti atti normativi per le medesime fattispecie, salvo che il fine esplicito della disposizione sia di rinominarli.
- b) Nella formulazione dei precetti, di regola il modo verbale è l'indicativo presente, che assume valore imperativo, mentre è sconsigliato l'uso del tempo futuro e del modo congiuntivo, in quanto esprimono l'ipotesicità o la non immediatezza del precetto.
- c) È evitato l'uso del verbo servile diretto a sottolineare l'imperatività della norma («*deve*»; «*ha l'obbligo di*»; «*è tenuto a*»).
- d) È evitata la forma passiva (in particolare il «*si*» passivante) quando con il suo impiego non risulta chiaro l'agente o il destinatario cui la disposizione si riferisce.
- e) È evitata la doppia negazione.
- f) È evitato l'uso di neologismi o forestierismi, utilizzabili solo se per un dato concetto non esistono parole dell'italiano comune caratterizzate da precisione, chiarezza e univocità e, comunque, se tali termini risultino di uso comune nella lingua italiana o nel linguaggio normativo. Qualora il significato del neologismo non sia chiaro ed univoco, occorre corredarlo di una definizione. La parola straniera assunta nella lingua italiana è invariabile.

## **5. Numerazione e rubricazione degli articoli**

- a) Gli articoli degli atti normativi recano una numerazione progressiva secondo la serie naturale dei numeri cardinali. Pertanto, anche nel caso di atti consistenti di un articolo unico, detto articolo è contrassegnato come «Art. 1».
- b) Oltre alla numerazione progressiva secondo la serie naturale dei numeri cardinali, gli articoli recano, di norma, anche una rubrica. In ogni caso si segue il criterio della uniformità: o di rubriche sono corredati tutti gli articoli o nessuno lo è.

## **6. Numerazione e rubricazione di articoli aggiuntivi**

- a) Gli articoli aggiuntivi, da inserire con «*novelle*» in testi legislativi previgenti, sono contrassegnati con il numero cardinale dell'articolo dopo il quale devono essere collocati, integrato con l'avverbio numerale latino (*bis*, *ter*, *quater*, eccetera).
- b) Anche in caso di articolo unico non recante la numerazione cardinale, gli articoli aggiuntivi sono denominati: Art. 1-*bis*, Art. 1-*ter*, e via dicendo.

c) Articoli aggiuntivi che debbano essere collocati prima dell'articolo 1 di un atto legislativo previgente o dell'articolo unico non recante la numerazione cardinale sono contrassegnati con i numeri «01», «02», «03», eccetera.

## **7. Suddivisioni interne degli articoli**

- a) Ogni articolo si divide soltanto in commi. Il comma termina con il punto a capo.
- b) Tutti gli atti normativi sono redatti con i commi numerati.
- c) In uno stesso articolo, i commi sono contrassegnati con i numeri cardinali, seguiti dal punto.
- d) Il comma unico di un articolo è contrassegnato con il numero cardinale «1.».
- e) Ogni comma può suddividersi in periodi, cioè in frasi sintatticamente complete che terminano con il punto, senza andare a capo. Si va a capo soltanto alla fine del comma. Le uniche eccezioni ammissibili sono: la suddivisione del comma in lettere anziché in periodi; il comma che reca una «*novella*».
- f) Quando il comma si suddivide in lettere (seguite dalla parentesi), si va a capo dopo i due punti con cui termina la parte introduttiva del comma stesso (denominata «*alinea*»), nonché alla fine di ogni lettera; non si va a capo all'interno di una lettera, a meno che questa, a sua volta, non si suddivida in numeri, nel qual caso si va a capo sia dopo l'*alinea* della lettera sia alla fine di ogni numero.
- g) Le lettere utilizzabili all'interno di un comma sono quelle dell'alfabeto italiano (non quindi le lettere j, k, w, x, y). Se le lettere dell'alfabeto non sono sufficienti ad esaurire la elencazione, si prosegue a lettere raddoppiate (aa), bb), cc)) e, se occorre, triplicate (aaa), bbb), ccc)), e così via.

## **8. Partizioni dell'atto normativo di livello superiore all'articolo**

- a) Le partizioni che contraddistinguono articoli singoli e gruppi di articoli all'interno di un atto normativo sono denominate in modo uniforme con i seguenti termini: sezione, capo, titolo, parte, libro. Tali partizioni, ove utilizzate, comprendono tutti gli articoli dell'atto.
- b) Per l'uso delle partizioni di cui alla lettera a), si adotta la sequenza: capo, come partizione di primo livello, recante uno o più articoli, eventualmente scomponibile in sezioni; titolo, come partizione di secondo livello, comprendente uno o più capi; parte, come partizione di terzo livello, comprendente uno o più titoli; libro.
- c) In riferimento alla sequenza di cui alla lettera b), è escluso l'impiego di una partizione superiore quando non sia stata utilizzata quella inferiore. Fa eccezione la sezione, che può essere utilizzata solo come eventuale partizione interna di un capo.

d) Le partizioni di livello superiore all'articolo possono essere corredate di rubriche, purché sia rispettato il principio della uniformità.

## **9. Norme recanti modifiche e riforme (c.d. “*novelle*”) e loro numerazione**

a) Le norme 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.

b) L'*alinea* della norma recante «*novella*» contiene il dispositivo volto a precisare il rapporto, di sostituzione o di integrazione, tra la norma previgente e quella recata dalla «*novella*»: esso termina con i due punti, ai quali fa seguito la parte novellistica, inscritta fra virgolette, in apertura e in chiusura.

c) L'*alinea* non si limita a stabilire, genericamente, l'inserimento o l'aggiunta della «*novella*» nel testo previgente, ma indica sempre l'esatta collocazione della parte novellistica in detto testo, precisando quindi dopo quali parole o dopo quale comma o dopo quale articolo la «*novella*» vada inserita.

d) La «*novella*» redatta in termini di sostituzione integrale di un articolo, di un comma numerato, di una lettera o di un numero ripete, all'inizio del virgolettato, l'indicazione del numero o della lettera (ad esempio: «*L'articolo 86 della legge ... è sostituito dal seguente: (a capo) “Art. 86 - (eventuale rubrica se presente nel testo novellato) - 1.”*»).

## **10. Riferimenti normativi interni**

a) Nei riferimenti interni, cioè agli articoli ed ai commi del medesimo atto legislativo che opera il riferimento, la citazione degli articoli è completata con l'espressione «*della presente legge*» e «*del presente regolamento*» solo quando (e in questo caso l'integrazione diventa obbligatoria) ulteriori riferimenti ad altre fonti normative possano, nel contesto, produrre incertezze interpretative.

b) Nei riferimenti interni è sempre evitato l'uso delle espressioni «*precedente*» e «*successivo*». Tali espressioni sono superflue, stante la necessità di citare sempre il numero degli articoli o dei commi, e tra l'altro possono determinare problemi di coordinamento e dubbi di individuazione in caso di modifiche successive al testo in oggetto.

c) Non usare le espressioni quali “*ultimo comma*” o “*penultimo comma*” o “*ultimi due commi*”, né le grafie quali “*3<sup>o</sup>*” o “*III*” quando ci si riferisce a commi.

## **11. Riferimenti normativi esterni**

a) Nei riferimenti esterni, cioè ad atti diversi dall'atto legislativo che opera il riferimento, la citazione è fatta con le indicazioni della fonte per esteso (es. legge regionale), della data (giorno, mese, anno) di promulgazione o emanazione della legge o dell'atto normativo citato, e seguita dal relativo numero, omettendo il titolo dell'atto. In caso di ripetute citazioni di uno stesso atto normativo, è ammessa, solo limitatamente alle citazioni successive alla prima, l'indicazione abbreviata della fonte con l'utilizzazione della lettera minuscola, nonché la semplice menzione del numero e dell'anno, omettendo il giorno e il mese (es. l.r. n. 7/2019).

b) Quando si citano partizioni di atti comunitari o internazionali, seguire la terminologia adoperata in tali testi.

## **12. Allegati**

Tabelle, quadri, prospetti, elenchi, eccetera, non sono inseriti nel testo degli articoli né in allegato ad essi, ma in allegato al testo legislativo, dopo l'ultimo articolo. All'inizio di ciascun allegato è citato l'articolo che rinvia all'allegato stesso.

Gli allegati non contengono nelle note esplicative ulteriori disposizioni sostanziali, che devono invece trovare collocazione nell'articolato.

## **13. Abbreviazioni e sigle**

a) È limitato, per ragioni di chiarezza dei testi, il ricorso a sigle o acronimi, che consistono in una o più lettere iniziali di determinate parole usate per designare enti, organi, programmi o simili. Anche al fine di agevolare la ricerca informatica, si scrivono con lettere maiuscole senza punti di separazione quando ogni lettera è l'iniziale di una parola (ONU) e anche quando una parte della sigla non è una semplice iniziale, ma una parola tronca (ISTAT). Laddove sia necessario l'inserimento di un acronimo, nella prima citazione del testo normativo si scrive per esteso l'espressione da cui deriva, facendola seguire dalla sigla fra parentesi tonde e citando la sola sigla nel prosieguo del medesimo testo normativo.

Se un ente, un organo o un qualunque istituto (ad esempio: imposta sul valore aggiunto; valutazione di impatto ambientale) è citato ripetutamente nel medesimo atto normativo, è ammesso che, dopo la prima citazione (recante la denominazione per esteso e la sigla tra parentesi), le successive siano effettuate con la sola sigla.

b) Nei nomi di enti od organi composti da più parole solo l'iniziale del primo sostantivo si scrive in maiuscolo: ad esempio, Assessorato regionale dell'economia, Dipartimento regionale per la pianificazione strategica, Consorzio di bonifica ecc..

c) Le abbreviazioni (troncamento della parte finale della parola o di altre parti che compongono la parola) sono escluse dal testo degli atti legislativi, con la sola eccezione dell'abbreviazione della parola: «*Articolo*» in «*Art.*», ma limitatamente alla intestazione di ciascun articolo.

#### **14. Vigenza dell'atto normativo ed efficacia di singole disposizioni**

a) Occorre distinguere fra data di entrata in vigore dell'atto legislativo nel suo complesso e decorrenza dell'efficacia di sue singole disposizioni. Nel primo caso è usata l'espressione: «*La presente legge entra in vigore il ...*». Nel secondo caso è usata la seguente diversa espressione: «*Le disposizioni dell'articolo x hanno effetto a decorrere da ...*».

b) Il termine iniziale per le ipotesi di diversa decorrenza di singole disposizioni è 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).

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

d) Se si intende fare rivivere una disposizione abrogata o modificata (c.d. reviviscenza), occorre specificare espressamente tale intento, al fine di evitare problematiche di natura interpretativa.

Tutto ciò premesso e ritenuto, si raccomanda l'osservanza delle regole e suggerimenti sopra esposti e, in generale della Circolare Presidenza del Consiglio dei Ministri del 2 maggio 2001, n. 1/1.1.26/10888/9.92, recante “*Regole e raccomandazioni sulla formulazione dei testi legislativi*”, nella considerazione che una tecnica normativa di qualità, oltre ad avere un forte impatto su aspetti che concorrono a definire la qualità della democrazia, costituisce un valido strumento per l'attuazione dei programmi finanziarie, *in primis*, del Piano di Ripresa e Resilienza (PNRR).

IL PRESIDENTE  
(SCHIFANI)