



Consiglio regionale della Calabria

Breve compendio di tecnica di redazione normativa

*A cura del Settore assistenza giuridica del
Consiglio regionale della Calabria*

Anno 2025

Premessa

La qualità della normazione non è un puro esercizio di stile, ma la prima garanzia di legittimità ed efficacia per l'azione del legislatore regionale.

Il presente breve compendio in materia di tecnica di redazione legislativa regionale nasce dalla consapevolezza che la qualità della normazione è fondamentale per esercitare al meglio la funzione legislativa. Scrivere delle leggi chiare è indispensabile per renderle facilmente applicabili e dunque efficaci.

Obiettivi del breve compendio sono:

- ❖ agevolare l'applicazione pratica delle linee guida del Manuale originale, trasformando la teoria complessa in principi operativi immediati;
- ❖ creare uno strumento di consultazione e di supporto operativo efficace e di facile utilizzo per consiglieri regionali, operatori politici e burocratici consiliari.

Il presente lavoro, che prende le mosse dalla quarta edizione del Manuale di regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi per le Regioni, promosso dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome e edito nel mese di aprile 2025, ha l'ambizione di essere agile e facile strumento di lavoro per operatori del settore e per il legislatore regionale, superando un'impostazione formale e volendo essere un supporto sostanziale.

Il lavoro, infatti, vuole spingersi oltre la forma e assumere ruolo e veste di strumento operativo, con l'obiettivo di fornire suggerimenti che consentano al legislatore regionale non solo di scrivere rispettando le regole di tecnica redazionale, ma anche di scrivere un testo che rispetti i canoni della legittimità, con l'intento di dare indicazioni pratiche utili per districarsi tra competenza esclusiva, concorrente e residuale e affrontare anche questioni di carattere sostanziale. L'ambizione del compendio è inoltre chiarire che a volte la scelta di un verbo o di un aggettivo può fare la differenza per la legittimità della norma. Non si tratta, spesso, di dettagli marginali, in quanto, a volte, basta una parola, un'espressione calibrata con precisione, per rendere la norma legittima o al contrario per esporla al rischio di impugnazione e di conseguente illegittimità.

Concludendo, il compendio, per i contenuti e una struttura innovativa ricca di esemplificazioni pratiche, si pone non solo l'obiettivo di essere supporto per la corretta tecnica redazionale al fine di promuovere la stesura di testi normativi chiari e coerenti, ma anche di fornire una metodologia che promuova la scrittura di testi in armonia con la Costituzione e con i principi fondamentali dell'ordinamento.

Cos'è il drafting normativo

Per *drafting* normativo si intende quel complesso di strumenti e tecniche di redazione dei testi legislativi.

La qualità della scrittura delle norme non è questione tecnica o puramente stilistica, ma pone un reale problema di democrazia, infatti, occorre riconoscere che la chiarezza del

diritto, la comprensibilità e la fruibilità dei testi legislativi sono un imprescindibile valore e rappresentano uno dei pilastri del vivere democratico.

Norme scritte bene sono sinonimo di certezza del diritto, di effettività ed efficienza dell'impianto normativo, poiché una norma chiara è meglio compresa, dunque meglio interiorizzata e percepita nella sua obbligatorietà.

A partire dalla storica sentenza n. 364 del 1988 sulla illegittimità costituzionale dell'art. 5 c.p., nella parte in cui non ammetteva l'inescusabilità dell'ignoranza della legge penale, il tema della conoscenza e della conoscibilità delle norme (in tal caso in ambito penale) è principio fondamentale cui ispirare i rapporti tra norma e destinatari della stessa.

Del resto, soltanto una norma formulata in maniera chiara e comprensibile può pretendere la sua obbligatorietà.

Il linguaggio del diritto ha dunque una portata programmatica e necessita, per tale ragione, più che di altri registri linguistici, di un forte grado di consapevolezza.



a **cosa** serve?

tradurre le intenzioni politiche in norme giuridiche efficaci

a **chi** serve?

legislatore: per garantire che le intenzioni politiche siano espresse in modo chiaro, coerente e efficace

operatori del diritto: per ridurre margini di incertezza interpretativa e applicativa

uffici regionali: per supportare con i propri suggerimenti l'attività del legislatore regionale

cittadini: per avere accesso facile alla normativa di loro interesse

Perché è importante?



Caratteristiche del linguaggio normativo

Il linguaggio normativo deve essere chiaro, preciso, semplice, uniforme, univoco, semplice, linguisticamente accessibile a operatori e cittadini.

Caratteristiche del linguaggio normativo:

periodi brevi e chiari, con frasi semplici e predilizione dell'uso di verbi semplici alle locuzioni costituite da verbo e sostantivo

Scrivi	Invece di
La Giunta regionale trasmette	La Giunta regionale provvede a trasmettere
Le presenti leggi regionali disciplinano	Le presenti leggi regionali dettano disposizioni per disciplinare

stile essenziale, con uso limitato di aggettivi, avverbi e incisi

Scrivi	Invece di
Nei comuni costieri è vietato...	In tutti i comuni, che si trovano sulla fascia costiera, è assolutamente vietato...

forma attiva del verbo nella forma dell'indicativo presente, senza verbi modali (dovere, potere, volere), salvo i casi di facoltatività della disposizione, preferendo la forma attiva del verbo

Scrivi	Invece di
Il consiglio redige il proprio regolamento	Il consiglio redigerà il proprio regolamento
Le associazioni che operano...	Le associazioni che operino/opereranno
I comuni forniscono informazioni...	I comuni devono fornire/sono tenuti a fornire/dovranno fornire informazioni...
La Giunta regionale approva il piano...	Il piano è approvato dalla Giunta regionale...

preferenza per le *frasi affermative*, evitando la doppia negazione

Scrivi	Invece di
Il comma 1 si applica alle nomine di competenza della Giunta regionale presso enti, aziende e organismi dipendenti che sono espressione di rappresentanza istituzionale...	Le disposizioni di cui al comma 1 non si applicano alle nomine di competenza della Giunta regionale presso enti, aziende e organismi dipendenti che non siano espressione di rappresentanza istituzionale...

Scelta di *termini facilmente interpretabili* e che si prestano a interpretazioni univoche

Scrivi	Invece di
Per	Al fine di
Perciò	All'uopo
Il piano approvato	Il piano così come approvato
Incluso	Ivi inclusi
In attesa	Nelle more
Oppure	Ovvero
Se	Ove/qualora
Dopo	Successivamente

Uso di *termini impersonali/nomi collettivi e non discriminatori*

Scrivi	Invece di
Persona/soggetto	uomo
L'elettorato	Gli elettori
La delegazione regionale	I delegati regionali
Il personale	I dipendenti
La dirigenza	I dirigenti

Uso di *termini uniformi*

Uso dello stesso termine per esprimere lo stesso concetto, senza ricorrere a sinonimi. Per questo motivo, quando si sceglie un termine, ad esempio istanza, domanda o richiesta, occorre mantenerlo invariato in tutto il testo. Uniformare i termini significa, quindi, garantire chiarezza, coerenza e certezza del diritto. Nell'esempio, il termine "istanza" viene utilizzato in modo uniforme in tutto il testo e ciò al fine di evitare ambiguità o incertezze interpretative o applicative.

Esempio

1. Il personale presenta **istanza** entro dieci giorni dalla pubblicazione del bando.
2. L'**istanza** contiene...
3. Entro venti giorni dalla presentazione dell'**istanza**, il responsabile del procedimento...

Parole straniere

Uso limitato a quelle già accolte in italiano e di uso corrente, per esempio, *factoring o leasing*.

In ogni caso le parole straniere sono "invariabili" nel genere e nel numero e il latino è considerato lingua straniera.

Maiuscole

La maiuscola distingue i nomi propri e non a dare enfasi o importanza; conseguentemente, la maiuscola si usa:

- ❖ all'inizio del testo e dopo ogni punto fermo;
- ❖ per i nomi propri di persona;
- ❖ per i nomi propri geografici;
- ❖ per i nomi di enti, organismi istituzionali e organi individuali.

Se vi sono nomi composti da sostantivo e aggettivo, solo il sostantivo ha la lettera maiuscola.

Esempi

- | |
|---------------------------------------|
| Il territorio della Calabria |
| La Giunta regionale |
| Il Consiglio regionale |
| Le commissioni permanenti |
| La Prima Commissione permanente |
| Il Ministro della pubblica istruzione |

Numeri, date, unità di misura

I numeri si scrivono in lettere, tranne che:

- ❖ nelle tabelle/elenchi;
- ❖ capitoli di bilancio;

- ❖ quantità percentuali;
- ❖ unità di misura monetarie, che possono scriversi in cifre o in forma mista lettere e cifre;
- ❖ date, salvo i mesi.

Esempi

Nel termine di trenta/ dieci giorni

Il gruppo di lavoro composto da dieci dipendenti

Il costo è pari al 2,5 per cento

3.000.000.000 oppure 3 miliardi

7.125.000 oppure 7 milioni 125 mila

8 ottobre 2025

Metro, chilogrammo, chilometro *nelle tabelle* m, kg, km

Numerazione

Gli articoli delle leggi sono numerati in ordine progressivo.

Gli articoli o i commi aggiuntivi da inserire con modifiche testuali in tesi normativi previgenti sono contrassegnati con il numero cardinale dell'articolo dopo il quale essi sono collocati, integrato con l'avverbio numerale latino.

Esempio

Art. 1-bis/ter/quater...

Comma 1-bis/ter/quater...

Gli articoli o i commi aggiuntivi collocati prima dell'articolo o comma 1 di un atto previgente sono contrassegnati con il numero 01/02/03...

Gli articoli da inserire con modifiche testuali in testi normativi previgenti, e che è indispensabile collocare in posizione intermedia tra articoli aggiunti successivamente al testo originario, vanno contrassegnati con il numero dell'articolo dopo il quale sono inseriti, integrato da un numero cardinale (l'articolo inserito tra l'1 bis e l'1 ter diviene quindi 1 bis 1).

Quando s'inserisce un articolo fra l'articolo 1 e l'articolo 1 bis indicarlo come articolo 1.1. Quando, in un secondo tempo, s'inserisce un articolo fra l'1.1 e l'1 bis lo si indica come 1.1.1.

Non usare numeri corrispondenti ad articoli o commi abrogati in precedenza.

Tali regole si applicano anche nel caso di partizioni aggiuntive di livello superiore all'articolo.

Citazione di atti normativi

In sede di prima citazione, l'atto normativo va riportato per esteso, indicando data, numero e, tra parentesi, il titolo dell'atto per esteso. Successivamente, possono citarsi in forma abbreviata, mantenendo, nel testo, sempre la medesima tipologia, adottando a riferimento le esemplificazioni sotto riportate.

Tipo di atto citato	Citazione per esteso	Citazione abbreviata
legge statale	legge 23 agosto 1988, n. 400 (Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della presidenza del Consiglio dei ministri)	l. 400/1988 <i>oppure</i> legge 400/1988 <i>oppure</i> legge n. 400 del 1988
legge regionale	legge regionale 24 gennaio 2025, n. 1 (Valorizzazione delle professioni non organizzate in ordini o collegi sul territorio della Regione Calabria)	l.r. 1/2025 <i>oppure</i> legge regionale 1/2025 <i>oppure</i> legge regionale n. 1 del 2025
decreto-legge (non ancora convertito)	decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159 (<i>titolo</i>)	d.l. 159/2007 <i>oppure</i> decreto-legge 159/2007 <i>oppure</i> decreto-legge n. 159 del 2007
decreto-legge (convertito in legge)	decreto-legge 2 luglio 2007, n. 151 (<i>titolo</i>) convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2007, n. 127	d.l. 151/2007 convertito dalla l. 127/2007 <i>oppure</i> decreto-legge 151/2007 convertito dalla legge 127/2007 <i>oppure</i> decreto-legge n. 151 del 2007 convertito dalla legge n. 127 del 2007
decreto del Presidente del Consiglio dei ministri (non numerato)	decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 21 settembre 2007 (<i>titolo</i>)	d.p.c.m. 21 settembre 2007 <i>oppure</i> decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 21 settembre 2007

decreto del Presidente del Consiglio dei ministri (numerato)	decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 20 luglio 2007, n. 153 (titolo)	d.p.c.m. 153/2007 <i>oppure</i> decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 153/2007 <i>oppure</i> decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n. 153 del 2007
regolamento regionale	regolamento regionale 25 novembre 1998, n. 4 (titolo)	regolamento regionale 4/1998 <i>oppure</i> regolamento regionale n. 4 del 1998

Abrogazione

Il legislatore deve fare ricorso all'abrogazione espressa e specifica, indicando nel dettaglio le norme che vuole abrogare. Sono da evitare le formule generiche o tacite che creano confusione normativa.

Scrivi	Invece di
La legge regionale...è abrogata	Le disposizioni contrarie o incompatibili sono abrogate
L'articolo...della legge...è abrogato	

L'abrogazione di una norma abrogatrice non determina la reviviscenza della norma precedentemente abrogata, salvo il caso di nuova disposizione legislativa che lo preveda espressamente. Per effetto di tale regola, qualora una legge intervenga per modificare un articolo di un'altra legge, la legge modificativa agisce come un "inchiostro indelebile": ovvero riscrive definitivamente il testo dell'articolo all'interno della legge modificata. La legge modificativa esaurisce il suo effetto nel momento in cui la modifica viene stabilmente integrata. Di conseguenza, il nuovo testo dell'articolo diventa la norma vigente e coordinata all'interno della legge modificata. Perciò, se una successiva legge interviene abrogando la legge modificativa, tale abrogazione non ha l'effetto retroattivo di cancellare il lavoro già fatto. Perciò, l'abrogazione della legge modificativa elimina solo quest'ultima dall'ordinamento, ma non fa rivivere automaticamente il testo originario dell'articolo che era stato soppresso e sostituito. Il testo originario, una volta soppresso, resta tale, e il testo modificato rimane la norma pienamente in vigore. L'unica via per ripristinare il testo originale (la cosiddetta *reviviscenza*) è che la legge abrogatrice della legge modificativa lo stabilisca in modo esplicito e puntuale, dichiarando non solo l'abrogazione della

modificativa, ma anche il contestuale ripristino della formulazione antecedente nell'articolo modificato. Senza questa clausola attiva e chiara, la modifica resta intatta. Per questo motivo, le eventuali modifiche successive vanno ad incidere sulla legge modificata e non su quella modificativa.

In ogni caso, è opportuno abrogare, insieme alla legge base, anche le leggi o disposizioni che la modificano.

A seguito di abrogazione di commi o articoli di una legge, eventuali leggi successive di modifica devono utilizzare una numerazione diversa.

Struttura dell'atto normativo

Ogni legge regionale deve rispettare una struttura ordinata e riconoscibile, che consenta al lettore di individuare immediatamente le parti fondamentali. La struttura tipica comprende:

- ❖ Titolo: sintetico, chiaro e corrispondente all'oggetto della legge. Sono sconsigliate espressioni generiche o semplici citazioni di date e numeri di altri atti (cd titoli muti);
- ❖ Parte normativa: costituisce il contenuto essenziale dell'atto normativo. Essa è ripartita in articoli (indicato - solo nell'intestazione - con l'abbreviazione: Art. seguita da uno spazio bianco e dal numero cardinale scritto in cifre arabe).
- ❖ Ciascun articolo è munito di rubrica (tenuta distinta dal resto dell'articolo con adeguati accorgimenti grafici) e suddiviso in commi. Le partizioni inferiori del comma si indicano con lettere dell'alfabeto. Le partizioni superiori in ordine crescente sono: sezione, capo, titolo, parte libro;
- ❖ Disposizioni finali e transitorie: riguarda norme di coordinamento, clausole di entrata in vigore, abrogazioni espresse.

Le proposte di legge, redatte secondo le indicazioni sopra indicate, sono inoltre corredate da relazione illustrative e relazione tecnico-finanziaria.

La prima deve illustrare le ragioni sottese alla presentazione della proposta, la seconda deve indicare se la proposta produce oneri a carico del bilancio regionale e quantificarli, o se, viceversa, la proposta non produca oneri e chiarire come e per quale motivo non ne produca.

Esempio di redazione proposta di legge

Titolo proposta (deve indicare la materia di cui si occupa la proposta e coerente rispetto al contenuto della stessa, in ogni caso, sono da evitare i cd "titoli muti")

di iniziativa del consigliere/dei consiglieri (inserire il nome o i nomi dei firmatari della proposta).

RELAZIONE ILLUSTRATIVA (esplicare la ratio dell'intervento normativo e descrivere analiticamente il contenuto dei singoli articoli)

RELAZIONE TECNICO-FINANZIARIA (quantificare analiticamente gli oneri per ciascuna voce di spesa e individuarne le coperture. Se la proposta non comporta spese, indicarne i motivi)

Art. 1

(Principi/Finalità/Obiettivi)

Indicare la finalità che la legge vuole perseguire (dispone, contribuisce, organizza, sostiene, finanzia, ecc...) e a quali principi si ispira.

Art. 2

(Destinatari/ Beneficiari)

Indicare a quali soggetti (con quali caratteristiche, con quali requisiti, ecc...) sono indirizzate le azioni di cui all'articolo 1.

Art. 3

(Modalità)

Delineare il procedimento attraverso il quale i soggetti di cui all'articolo 2 possono chiedere gli interventi o i modi con i quali la Regione realizza gli interventi.

Art. - inserire la numerazione progressiva-

(rubrica per ciascun articolo)

Inserire altri articoli, con numerazione progressiva, muniti di rubrica autonoma, che si reputano necessari per la proposta.

Art. - inserire la numerazione progressiva-

(Abrogazioni) eventuale

1. A decorrere dall'entrata in vigore della presente legge sono abrogate le seguenti disposizioni:

- a) legge regionale...;
- b) articoli...della legge regionale...;
- c) legge regionale...

Art. - inserire la numerazione progressiva-

(Clausola valutativa) eventuale

Stabilire se la Giunta, che deve attuare la legge, deve fornire informazioni sul raggiungimento dei risultati previsti dalla legge, con quale cadenza e modalità.

Tra gli ultimi articoli della proposta di legge trovano posto le norme finanziarie che possono essere di diversa natura. Se la proposta non comporta oneri sul bilancio regionale (circostanza che deve essere dettagliatamente indicata e spiegata nella relazione tecnico-finanziaria), solitamente si inserisce una disposizione simile alla seguente:

Art. - inserire la numerazione progressiva-

(Clausola di invarianza finanziaria)

1. Dall'attuazione della presente legge non derivano nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale.

Se, invece, la proposta comporta una spesa, è necessario predisporre una norma finanziaria, in cui, coerentemente con quanto spiegato nella relazione tecnico-finanziaria, si indicano le somme che si intendono stanziare e i fondi con cui far fronte alla spesa. Pertanto, andrebbe inserita una norma simile alla seguente:

**Art. - inserire la numerazione progressiva-
(Norma finanziaria)**

1. Agli oneri derivanti dall'attuazione della presente legge, determinati ineuro, si provvede per l'anno.....con le risorse disponibili aldel bilancio regionale che presenta la necessaria disponibilità e viene ridotto del medesimo importo.
2. La Giunta regionale è autorizzata a effettuare le necessarie variazioni allo stato di previsione del bilancio di previsione per l'anno.....
3. Alla copertura finanziaria degli oneri per le annualità successive si provvede nei limiti consentiti dalle effettive disponibilità di risorse autonome per come stabilite nella legge di approvazione del bilancio di previsione della Regione.

Nei casi in cui la norma entra in vigore nel termine ordinario (15 giorni dalla pubblicazione della legge sul bollettino ufficiale ai sensi dell'articolo 41 dello Statuto), la disposizione sull'entrata in vigore risulta sovrabbondante e si può valutare l'opportunità di non inserirla nell'articolato. Il legislatore può, tuttavia, stabilire un termine diverso (maggiore o minore) per l'entrata in vigore della legge. In questi casi, l'ultimo articolo (che pertanto è solo eventuale) è dedicato all'entrata in vigore.

Nei casi in cui la proposta è ritenuta urgente, e pertanto si reputa opportuno che entri in vigore prima del periodo ordinariamente previsto, sembra utile ricordare che la Corte dei conti ha più volte criticato il costante ricorso all'urgenza, evidenziando come vada, di norma, rispettato il termine ordinario, fatte salve deroghe che restano eccezionali e devono essere sorrette da valide ragioni d'urgenza indicate nella relazione illustrativa.

**Art. - inserire numerazione progressiva-
(Entrata in vigore)**

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nel Bollettino ufficiale telematico della Regione Calabria.

oppure

1. La presente legge entra in vigore dopo venti/trenta/quaranta giorni dalla data della sua pubblicazione sul Bollettino ufficiale telematico della Regione Calabria.

Suggerimenti di tecnica redazionale “sostanziale”

A completamento del lavoro, si ritiene opportuno dare alcuni suggerimenti di natura più sostanziale, relativi al perimetro di intervento del legislatore regionale e alla casistica maggiormente ricorrente.

Come detto in premessa, la stesura di testi normativi è un'attività complessa che supera la semplice formulazione di regole ed è fondamentale evitare l'uso di un linguaggio impreciso o obsoleto che può generare ambiguità interpretative, ostacolare l'applicazione pratica delle norme o, in alcuni casi, perpetuare stereotipi, discriminazioni o imprecisioni lessicali, che potrebbero determinare anche possibili interferenze con le competenze statali. A volte, la forma diventa sostanza e anche l'utilizzo di un termine in luogo di un altro aiuta il legislatore regionale a non eccedere rispetto alla propria competenza e rendere la norma coerente sotto il profilo sistematico.

Cenni in materia di competenza legislativa regionale

La potestà legislativa regionale trova fondamento nella Costituzione della Repubblica italiana. In particolare, gli articoli 70 e seguenti disciplinano il procedimento legislativo statale, mentre gli articoli 117, 118 e 119, come modificati dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, regolano il riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni.

Al riguardo il riferimento principale è l'articolo 117 della Costituzione che distingue tra materie di competenza esclusiva statale, materie di legislazione concorrente e materie residuali attribuite alla potestà esclusiva delle Regioni.



Materie di competenza esclusiva dello Stato:

solo materie o meglio ambiti rispetto ai quali solo lo Stato può legiferare; qualsiasi interferenza legislativa da parte delle Regioni determina l'illegittimità della previsione.

Esse sono:

- ❖ politica estera e rapporti internazionali dello Stato; rapporti dello Stato con l'Unione europea; diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea;
- ❖ immigrazione;
- ❖ rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose;
- ❖ difesa e Forze armate; sicurezza dello Stato; armi, munizioni ed esplosivi;
- ❖ moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari; tutela della concorrenza; sistema valutario; sistema tributario e contabile dello Stato; armonizzazione dei bilanci pubblici; perequazione delle risorse finanziarie;
- ❖ organi dello Stato e relative leggi elettorali; referendum statali; elezione del Parlamento europeo;
- ❖ ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali;
- ❖ ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale;
- ❖ cittadinanza, stato civile e anagrafi;
- ❖ giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa;

- ❖ determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale;
- ❖ norme generali sull'istruzione;
- ❖ previdenza sociale;
- ❖ legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane;
- ❖ dogane, protezione dei confini nazionali e profilassi internazionale;
- ❖ pesi, misure e determinazione del tempo; coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale; opere dell'ingegno;
- ❖ tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.

Materie di legislazione concorrente:

in tali ambiti spetta allo Stato la determinazione dei principi fondamentali, mentre alle Regioni è affidata la disciplina di dettaglio.

Il terzo comma dell'articolo 117 della Costituzione individua le seguenti:

- ❖ rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni;
- ❖ commercio con l'estero; tutela e sicurezza del lavoro;
- ❖ istruzione, salvo l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale;
- ❖ professioni;
- ❖ ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi;
- ❖ tutela della salute;
- ❖ alimentazione;
- ❖ ordinamento sportivo;
- ❖ protezione civile;
- ❖ governo del territorio; porti e aeroporti civili;
- ❖ grandi reti di trasporto e di navigazione;
- ❖ ordinamento della comunicazione;
- ❖ produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; previdenza complementare e integrativa;
- ❖ coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario;
- ❖ valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale;
- ❖ enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale.

La Corte costituzionale ha chiarito che la distinzione tra principi fondamentali e norme di dettaglio non è sempre agevole, ma costituisce criterio decisivo per stabilire la legittimità delle leggi regionali. (Si vedano, tra le altre, le sentenze n. 303/2003 e n. 50/2005).

Materie residuali di competenza regionale:

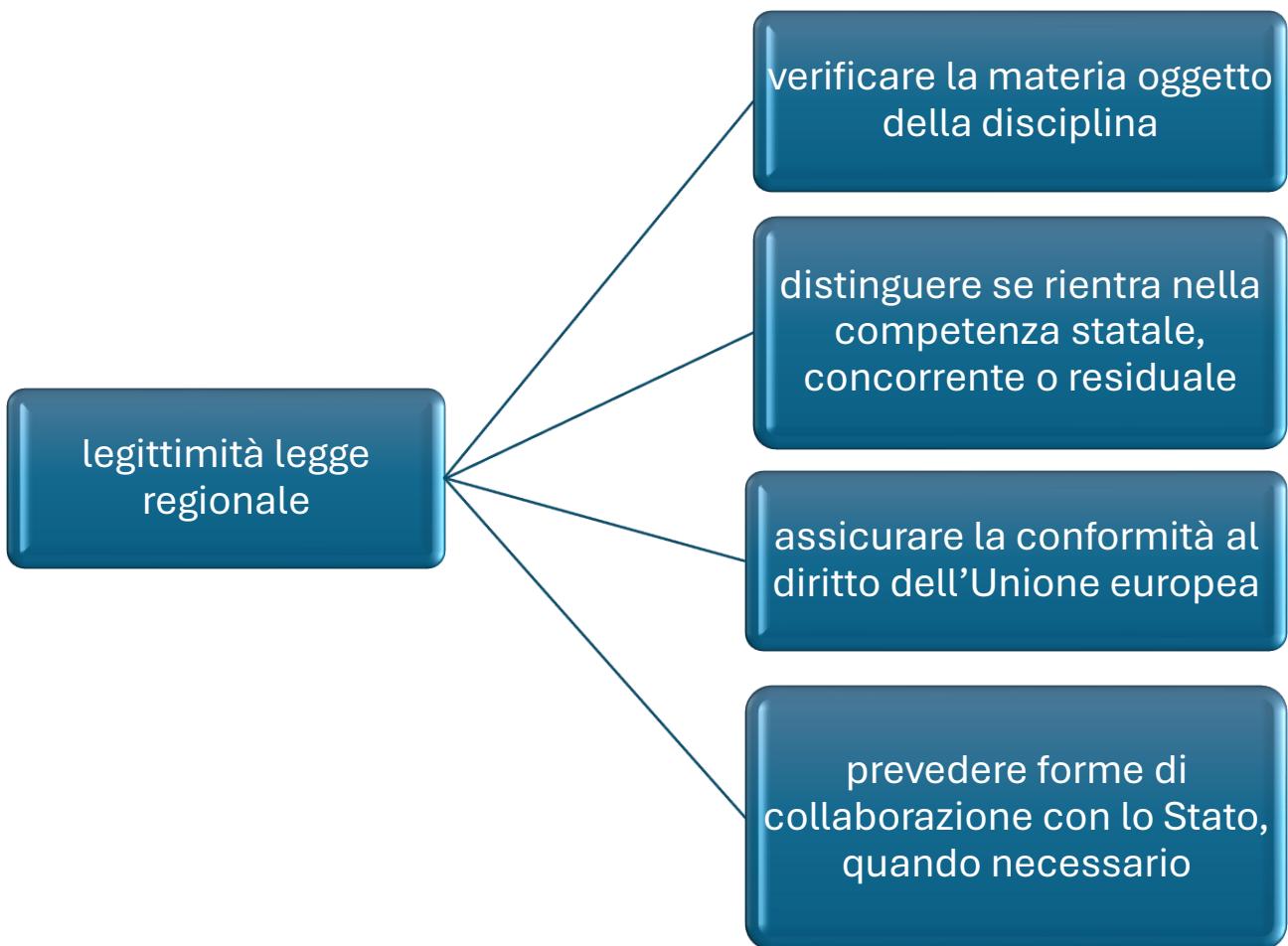
sono tutte le materie non espressamente riservate alla competenza esclusiva dello Stato spettano alle Regioni. Rientrano tra esse, ad esempio:

- ❖ turismo,
- ❖ cultura,
- ❖ artigianato,
- ❖ agricoltura,
- ❖ promozione dello sviluppo economico locale.

La Regione può disciplinare tali materie con ampia autonomia, nel rispetto dei principi costituzionali e dell'ordinamento comunitario.

Rapporti con il diritto dell'Unione europea

Le Regioni devono, inoltre, esercitare la potestà legislativa in coerenza con il diritto dell'Unione europea. I regolamenti UE hanno applicazione diretta nell'ordinamento interno, mentre le direttive devono essere recepite con legge statale o regionale, a seconda della materia di competenza. Il principio di prevalenza del diritto europeo comporta che le leggi regionali contrastanti siano disapplicate dal giudice nazionale.



In base alla casistica più ricorrente registrata negli anni passati si è deciso di focalizzare l'attenzione su alcuni ambiti nei quali il rispetto di terminologie precise e chiare, usate nelle forme e nei contesti corretti, aiuta a evitare che possano essere sollevate questioni di legittimità costituzionale.

Disabilità

Il decreto legislativo 3 maggio 2024, n. 62 (Definizione della condizione di disabilità, della valutazione di base, di accomodamento ragionevole, della valutazione multidimensionale per l'elaborazione e attuazione del progetto di vita individuale personalizzato e partecipato) ha disciplinato, tra i vari aspetti, anche la terminologia da usare, stabilendo all'articolo 4, rubricato “Terminologia in materia di disabilità”, che:

1. A decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto:
 - a) la parola: «handicap», ovunque ricorre, è sostituita dalle seguenti: «condizione di disabilità»;

b) le parole: «persona handicappata», «portatore di handicap», «persona affetta da disabilità», «disabile» e «diversamente abile», ovunque ricorrono, sono sostituite dalle seguenti: «persona con disabilità»;

c) le parole: «con connotazione di gravità» e «in situazione di gravità», ove ricorrono e sono riferite alle persone indicate alla lettera b) sono sostituite dalle seguenti: «con necessità di sostegno elevato o molto elevato»;

d) le parole: «disabile grave», ove ricorrono, sono sostituite dalle seguenti: «persona con necessità di sostegno intensivo».

Scrivi	Invece di
Condizione di disabilità	handicap
Persona con disabilità	Persona handicappata Portatore di handicap Disabile Diversamente abile
Con necessità di sostegno elevato o molto elevato	Con connotazione di gravità In situazione di gravità
Persona con necessità di sostegno intensivo	Disabile grave

Enti del Terzo Settore

La riforma del terzo settore, avvenuta per il tramite del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117, norma in un solo testo tutte le tipologie di organizzazioni denominate “enti del Terzo settore (Ets)”, istituendo una definizione comune per soggetti diversi, dalle piccole organizzazioni, le reti nazionali, dalle cooperative sociali agli enti filantropici. Si tratta di associazioni, fondazioni o altri enti di carattere privato diverso dalla società, che svolgono una o più attività di interesse generale in forma di azione volontaria o di erogazione gratuita di denaro, beni o servizi, o di mutualità o di produzione o scambio di beni o servizi, accomunati dall’iscrizione al registro unico nazionale del terzo settore (Runts) e che perseguono finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale senza scopo di lucro. Le tipologie che rientrano nella nozione di Enti del Terzo settore sono: organizzazioni di volontariato (Odv); associazioni di promozione sociale (Aps); imprese sociali (incluse le attuali cooperative sociali); enti filantropici; reti associative; società di mutuo soccorso; altri enti.

La riforma, inoltre, dispone che si intendono riferite agli enti non commerciali del Terzo settore di cui all’articolo 82, comma 1, le disposizioni normative vigenti riferite alle ONLUS e che le parole enti e associazioni che senza scopo di lucro perseguono finalità educative, culturali, sportive, religiose e di assistenza e solidarietà sociale, nonché delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale (ONLUS) sono sostituite da enti del Terzo settore di natura non commerciale.

Conseguentemente, è opportuno evitare di elencare tutte le categorie se il riferimento è unitario. Tale suggerimento non si applica, invece, se il contesto normativo richiede di fare riferimento a una singola categoria (es. solo le ODV).

Scrivi	Invece di
Enti del terzo settore (ETS)	Associazioni di promozione sociale Organizzazioni di volontariato Imprese sociali Enti filantropici Reti associative Società di mutuo soccorso Onlus (tipologia, peraltro, in fase di superamento con l'entrata in vigore del Codice del Terzo Settore (D.Lgs. 117/2017)

Sistema di istruzione

Il sistema italiano di istruzione e formazione comprende anche gli istituti dell'Alta Formazione Artistica, Musicale e coreutica (AFAM), diffusi su tutto il territorio nazionale. Gli AFAM, dunque, sono parte integrante del sistema di istruzione superiore e rilasciano titoli equipollenti a quelli universitari. Per questo motivo, è opportuno che i testi legislativi che riguardano ambiti attinenti all'istruzione o affini (ad esempio ricerca, valorizzazione o finanziamento) facciano espresso riferimento anche a tali istituti.

Entrata in vigore

Limitare il ricorso alle clausole che prevedono l'entrata in vigore con urgenza della legge ai casi in cui vi sia effettivamente tale caratteristica e previa esplicazione delle ragioni di urgenza nella relazione illustrativa.

Nei casi di leggi modificative che si inseriscono in disposizioni già vigenti, per ragioni di coordinamento tra i testi, è preferibile indicare una data certa evitando il rinvio alla data di entrata in vigore della legge.

Scrivi	Invece di
Entro il gg/mm/aa il personale si adegua alle disposizioni di cui...	Entro...giorni dall'entrata in vigore della presente legge il personale si adegua alle disposizioni di cui...

La valutazione degli impatti della legislazione regionale

Le sfide politiche e istituzionali contemporanee impongono alle assemblee rappresentative di superare i confini delle loro funzioni tradizionali, guardando oltre la mera attività legislativa.

Scrivere una legge non basta in quanto occorre valutarne anche gli effetti, comprenderne l'impatto e verificare che gli obiettivi perseguiti trovino reale riscontro nella realtà amministrativa e sociale.

Per questo, dopo aver garantito che un testo legislativo sia redatto in modo legittimo, chiaro e coerente sul piano terminologico, l'ultima fase del processo normativo regionale si concentra sulla sua efficacia sostanziale. A tal proposito, uno dei cardini della buona amministrazione è la valutazione degli impatti della legislazione che rappresenta e costituisce un elemento essenziale del cosiddetto *drafting* sostanziale che integrato al cd. *drafting* formale è utile a migliorare la qualità complessiva delle leggi.

In questo modo è possibile dare concretezza ai principi di efficacia, proporzionalità e responsabilità democratica, ponendo la Regione non solo come ente normatore, ma come soggetto riflessivo, capace di interrogarsi sugli effetti delle proprie decisioni e di migliorare costantemente la propria azione legislativa.



Valutazione ex ante

La valutazione ex ante accompagna la fase ideativa di ogni provvedimento e costituisce un passaggio fondamentale per garantire coerenza tra obiettivi politici e strumenti giuridici. Attraverso l'analisi preventiva delle diverse opzioni regolatorie, dalla legge regionale ai regolamenti o agli atti amministrativi, il legislatore può scegliere la soluzione più proporzionata, sostenibile ed efficace. Si tratta, in sostanza, di una forma di prudenza legislativa che previene l'adozione di norme ridondanti o difficilmente applicabili.

La fase di analisi ex ante dovrebbe prendere in considerazione una serie di fattori quali l'analisi del contesto in cui l'intervento legislativo intende intervenire e l'individuazione della problematica da risolvere, nonché l'esatta individuazione degli obiettivi che la normazione persegue, privilegiando lo strumento del confronto e della consultazione delle principali categorie di destinatari dell'intervento normativo, al fine di raccogliere informazioni utili e spunti da parte di operatori del settore e soggetti su cui il provvedimento esplicherà i propri effetti. L'approfondimento ex ante consente di redigere norme utili ed efficaci, nonché di esaminare e ponderare le diverse opzioni di intervento, valutando, anche sotto il profilo quantitativo, i principali costi e i principali benefici sottesi all'intervento. Inoltre, lo studio e il confronto preventivo con tutti i soggetti coinvolti consentono di valutare meglio se inserire le clausole valutative, quali modalità usare per la raccolta dei dati e quali indicatori indicare.

Valutazione ex post

La valutazione ex post rappresenta il momento della verifica dopo l'entrata in vigore della norma. Serve a comprendere se la legge abbia effettivamente prodotto i risultati attesi o se, al contrario, abbia generato effetti inattesi o criticità. Gli strumenti principali sono le missioni valutative, affidate a soggetti terzi o istituti di ricerca per garantire indipendenza e rigore scientifico, e le clausole valutative, articoli inseriti nei testi normativi che obbligano la Giunta o altri soggetti attuatori a riferire periodicamente sui risultati conseguiti.

La vera innovazione, tuttavia, non è solo tecnica ma culturale in quanto consiste nel considerare la legge non come un punto d'arrivo, ma come un processo aperto, soggetto a verifica, correzione e miglioramento continui. L'utilità concreta della clausola valutativa è determinata dalla capacità di attivare la produzione costante di informazioni grazie alle quali il legislatore può assumere in futuro decisioni più consapevoli.

Il processo di valutazione politica che può avvenire grazie all'uso delle clausole valutative può essere suddiviso in varie fasi:

- la scelta di inserire la clausola valutativa all'interno del testo normativo;
- la presentazione da parte della Giunta o di altri soggetti attuatori della norma individuati dalla clausola di una relazione al Consiglio regionale secondo la periodicità prevista;

- l'analisi delle informazioni prodotte per favorire elementi di conoscenza del decisore politico;
- la presa d'atto politica dei risultati ottenuti dal processo di raccolta al fine di confermare, riallineare o modificare l'intervento normativo regionale.

Affinché una clausola valutativa sia efficace, è utile fare una prima analisi circa l'opportunità del suo inserimento, limitandola, per esempio, agli interventi normativi particolarmente rilevanti o innovativi.

Inoltre, è necessario:

- individuare in modo chiaro cosa si vuole conoscere, delimitando analiticamente il perimetro dei dati che si vogliono conoscere;
- individuare i soggetti coinvolti nel processo di produzione delle informazioni richieste: Giunta regionale o altri soggetti attuatori;
- indicare i tempi per la presentazione delle informazioni;
- esplicitare che uso si farà delle informazioni prodotte nelle relazioni di ritorno. In tal senso, le clausole valutative possono favorire la creazione di occasioni di ascolto delle istanze e dei punti di vista dei diversi componenti delle collettività locale, creando i presupposti per una maggiore partecipazione alla fase decisionale da parte di tutti i soggetti interessati.

Le consultazioni pubbliche

Le consultazioni pubbliche aprono il processo normativo alla società civile, alle categorie professionali, alle università, al terzo settore e alle amministrazioni locali, consentendo di raccogliere contributi, esperienze e suggerimenti direttamente dai destinatari delle leggi. Questa interazione arricchisce la valutazione, integrando i dati oggettivi con la percezione e le difficoltà emerse sia nella fase precedente alla normazione, sia nella fase della applicazione concreta delle norme. Nel primo caso, la consultazione è finalizzata a valutare l'opportunità sulle scelte da adottare, nel secondo, invece, è diretta a effettuare una rilevazione di qualità ed efficacia delle decisioni già assunte.

Una consultazione ben progettata non si limita a raccogliere opinioni, ma è funzionale a costruire conoscenza condivisa, intercettando criticità e opportunità.

Il procedimento consultivo per garantire un processo efficace e legittimo deve:

- assicurare l'imparzialità e perseguire l'interesse generale;
- fornire informazioni necessarie per una partecipazione consapevole e formulare quesiti in modo non ambiguo e non orientativo;
- essere inclusivo e aperto a tutti gli interessati, inoltre, in caso di selezione dei destinatari, i criteri devono essere resi noti;

- garantire uguale possibilità di partecipazione anche a chi non ha accesso alle tecnologie dell'informazione, privilegiando soluzioni meno onerose;
- articolare la consultazione in base a obiettivi e destinatari, impiegando strumenti e tecnologie che permettano la raccolta e l'analisi di dati comparabili e utilizzabili;
- rendere noti prima dell'avvio gli obiettivi, l'oggetto, la durata, i criteri di individuazione dei destinatari, le modalità di partecipazione, l'uso dei contributi e il regime di pubblicità/trattamento dei dati;
- assicurare la più ampia divulgazione tramite pubblicazione sul sito istituzionale e altri mezzi idonei;
- garantire chiarezza, mediante la formulazione facilmente accessibile del documento e delle comunicazioni;
- svolgere la consultazione in tempi che consentano una partecipazione effettiva e significativa e garantiscano l'utilità dei dati;
- rispettare le norme sulla riservatezza, garantendo la pubblicazione in forma anonima del contributo su richiesta;
- fornire adeguata informazione sugli esiti e sui suoi effetti sulle decisioni, rendendo noti i dati sulla partecipazione e la versione integrale dei contributi (salve esigenze di riservatezza).

Volendo semplificare al massimo le fasi di consultazione, possiamo individuare la fase di preparazione e quella di svolgimento, caratterizzate dalle seguenti caratteristiche schematicamente individuate nella tabella sottostante:

Fase	Focus	Attività principali	Principi
Preparazione	Pianificazione e definizione del progetto	Individuazione dell'oggetto e obiettivo definizione dei destinatari formulazione dei quesiti e individuazione dello strumento predisposizione della documentazione di supporto (chiarezza) promozione per massima diffusione	Trasparenza pubblicità inclusione tempestività chiarezza
Svolgimento	Attuazione e raccolta dei contributi	Pubblicazione del documento e dei materiali Creazione di un punto di contatto per fornire chiarimenti e risolvere	Imparzialità trasparenza pubblicità tutela della riservatezza

		eventuali problemi tecnici	
		Monitoraggio dell'andamento e delle statistiche	
		Rilevazione delle risposte	

A conclusione della consultazione i risultati, sarebbe opportuno elaborare un resoconto e una nota illustrativa degli esiti, da pubblicare sul sito istituzionale.

La comunicazione istituzionale pubblica

Accanto alle consultazioni, la comunicazione istituzionale pubblica assicura la trasparenza e la comprensibilità dell'intero processo legislativo.

Esporre le decisioni e i risultati al vaglio dei cittadini significa rendere il dibattito politico e amministrativo accessibile e verificabile, rafforzando la legittimità democratica dell'azione di governo.

La comunicazione istituzionale accompagna tutte le fasi del ciclo legislativo: informa durante la stesura delle norme, spiega come applicarle e diffonde i risultati delle valutazioni ex post.

Il linguaggio deve essere semplice ma autorevole, supportato da strumenti digitali interattivi, infografiche e sintesi esplicative, così da trasformare l'informazione in educazione civica e favorire una cittadinanza consapevole.

In questo ambito particolarmente utili si rivelano le schede informative che servono a chiarire sinteticamente e in maniera semplice e diretta il contenuto della legge e i risvolti applicativi e che il Consiglio regionale della Calabria, già da tempo, redige e pubblica sul sito istituzionale a completamento della banca dati legislativa.

Il ricorso a clausole formative

Infine, nell'ambito di una metodologia orientata all'efficacia sostanziale della legislazione, un ulteriore strumento da considerare è il ricorso alle clausole formative, dispositivi operativi che garantiscono l'attuazione concreta del principio di sostenibilità amministrativa.

Questo principio assicura che le norme siano realmente applicabili, che l'amministrazione non sia gravata da oneri sproporzionati e che gli obiettivi della legge possano essere conseguiti in modo efficace, efficiente e coerente con le capacità operative dell'Ente.

Le clausole formative favoriscono la crescita professionale di chi è chiamato a dare esecuzione alle disposizioni legislative, prevedendo attività di aggiornamento, formazione o diffusione di buone pratiche legate all'attuazione della legge. Formare i funzionari, sostenere i soggetti attuatori e accompagnare i destinatari nell'adozione delle nuove regole significa trasformare la legge da testo astratto a prassi viva, riducendo ambiguità interpretative e rafforzando una cultura amministrativa condivisa e coerente.

Le clausole formative sono suggerite come strumenti che garantiscono che ogni disposizione trovi nel tempo continuità, consapevolezza e sostenibilità.

Conclusioni

Questo "Breve compendio di tecnica di redazione normativa" giunge alla sua naturale conclusione. Scrivere una legge non significa solo comporre articoli ordinati e coerenti, ma costruire strumenti di governo che parlino la lingua della chiarezza, della trasparenza e della responsabilità. Ogni norma ben scritta è un ponte tra le intenzioni della politica e la vita reale delle persone. La misura della buona legislazione non si trova nell'eleganza formale, ma nella sua capacità di produrre effetti giusti, comprensibili e utili. In questo dialogo costante tra tecnica e sostanza, tra linguaggio e realtà, la Regione riscopre il senso più autentico della propria funzione legislativa: servire la comunità con regole chiare, accessibili e realmente efficaci.