

5 - LA POTESTA' LEGISLATIVA E REGOLAMENTARE:  
b) TECNICHE LEGISLATIVE, PROGETTAZIONE E FATTIBILITA'

1. A. CUSHANO (20.9.1984)

Tecnica legislativa e verifica di fattibilità delle leggi regionali nella esperienza della Regione Toscana.

a cura di Andrea Cusmano

1. In collegamento con l'altra introduzione al dibattito, di taglio più generale, avrei dovuto parlare delle esperienze che stanno maturando nelle Regioni. Tuttavia, mi limito ad accennare per sommi capi a quanto viene fatto in Toscana, dal momento che per ora non ho a disposizione la documentazione delle altre Regioni (ad eccezione di quella del Piemonte, su cui peraltro si è già tenuta a Torino una riunione dell'Osservatorio).

I due documenti toscani già inviati a tutti gli uffici legislativi, quello di tecnica di redazione e quello sul controllo di gestione, ed in particolare il primo, sono il risultato di un lavoro iniziato fin dall'apparire della relazione Barettoni nel 1981; relazione in cui si individuavano, tra l'altro, come fonti di difettosa o carente fattibilità delle leggi, svariati aspetti di tecnica di progettazione legislativa.

L'approfondimento delle tematiche relative alla verifica di fattibilità delle leggi, o meglio delle tecniche dirette ad una migliore applicabilità delle leggi, si è sviluppato in Toscana sostanzialmente in due filoni, uno relativo al drafting, cioè alle tecniche di redazione di testi normativi; l'altro concernente i metodi e le procedure di verifica preventiva dell'applicabilità delle leggi, ed il sistema dei controlli sugli effetti dell'attuazione delle leggi esistenti (controllo di gestione).

E' prematuro parlare in questa sede dei risultati delle esperienze sulla verifica preventiva di fattibilità, perchè pur essendo essi alquanto avanzati, con la definizione di un'articolata griglia teorica di rilevazione, piuttosto diversa rispetto a quelle attualmente circolanti, e di prime ipotesi organizzative per la concreta messa in opera del sistema, sono ancora in corso verifiche su quanta parte della griglia teorica sia attualmente applicabile da parte della struttura regionale e su quali possano essere a regime le soluzioni organizzative e procedurali per l'applicazione.

2. Il documento "Suggerimenti per la redazione di testi normativi" pur prendendo spunto dalle riflessioni della Commissione Barettoni, se ne differenzia profondamente, sotto due profili. Circa il primo profilo esso ha un oggetto più limitato; non si occupa di quelle che la Commissione ha chiamato cause interne di carenze fattibilità, relative alla c.d. "copertura amministrativa" (es. fasi procedimentali, competenze degli organi, collegi, rinvii a norme future, ecc.); si occupa soltanto della tecnica di progettazione legislativa strettamente legata alla scrittura dei testi, per renderli più chiari, più corretti, più conoscibili e compatibili con l'archiviazione e la ricerca computerizzata. Sotto il secondo profilo se ne differenzia perchè, anche sulla falsariga di esperienze straniere (in particolare Svizzera, Germania, Austria, Gran Bretagna, Francia, Canada, Cee) tenta di tradurre indicazioni generali in suggerimenti operativi contenuti in una sorta di manualetto che sia sempre a portata di mano nel lavoro quotidiano.

Con ciò si distingue dal lavoro del Piemonte che dà particolare risalto soprattutto alle implicazioni informatiche e dal Quadro ISAS che, sul punto in questione, seppure con contenuti di-

versi e più penetranti, ha in sostanza lo stesso carattere della relazione della Commissione Barettoni.

Il lavoro toscano è in parte diverso anche da quanto a nostra conoscenza è stato fatto all'estero, in quanto anziché fare una casistica minuziosa e ponderosa, si è preferito dettare per il momento poche regolette fondamentali lasciando sperimentalmente il resto all'esperienza ed al buon senso dei redattori dei testi. Si è ritenuto cioè di procedere gradualmente onde evitare possibili reazioni di rigetto da parte dell'utenza.

3. Circa i contenuti del documento, per brevità rinvio alla relazione esplicativa già distribuita. Qui mi limito ad accennare che, quantunque i suggerimenti si riferiscano in particolare alle leggi, dal documento si possono ricavare molte indicazioni anche per la stesura degli atti amministrativi. Il livello tecnico di questi atti è in effetti meno buono di quello delle leggi, soprattutto quelli di Giunta, in particolare perchè - dato il loro elevatissimo numero - sfuggono in larga misura alla revisione degli uffici giuridici, essendo curati dai soli dipartimenti di settore. Il problema è alquanto sentito, tant'è vero che il Presidente della Giunta con nota del novembre 1980 ha invitato gli assessorati ad una migliore redazione (eliminando in particolare incompletezze nella formulazione delle delibere, insufficienze di motivazione, carenze nella documentazione allegata). Comunque, data la peculiarità degli atti amministrativi, si pensa di impostare un documento analogo all'attuale, specifico per tali atti.

Le parti del documento sono sostanzialmente tre.

La prima è quella che contiene i veri e propri suggerimenti di scrittura dei testi, tenendo conto dell'informatica. Viene in risalto, in primo luogo, l'esigenza che le leggi siano scrit

te correttamente secondo le regole della lingua italiana. Tuttavia, al di là di un semplice richiamo non si è potuti andare, soprattutto perchè spesso le carenze derivano da fattori organizzativi, in particolare il continuo rimaneggiamento dei testi, o di loro spezzoni, da parte di più redattori in sequenze successive, indipendentemente l'uno dall'altro, ed il più delle volte in tempi assai ristretti.

La necessità di tener conto dell'esigenze informatiche si è in realtà sdrammatizzata rispetto ai primi approcci, traducendosi in poche e semplice regolette (le principali delle quali sono: articoli brevi, titoli delle leggi omnicomprensivi, rubricazione degli articoli, eliminazione del rinvio a catena, richiamo espresso del titolo della legge o dell'articolo ogni volta che si opera un rinvio) allo scopo di facilitare la ricerca automatica.

Tuttavia tali regole, pur se sono poche e semplici, possono apportare una notevole modificazione nella struttura delle leggi, introducendo molteplici ripetizioni e ridondanze. Con ciò si ribalta la tradizionale tendenza di scrivere i testi normativi usando meno parole possibili. Il risultato, che può essere a prima vista sconcertante è che le leggi risultano esteticamente meno belle e che la loro lettura è più defatigante. Non bisogna però dimenticare che, a fronte di questo dato negativo, vi è il fatto che esse risultano oggettivamente più chiare ed è facilitata la loro ricerca negli archivi elettronici (anche a livello di singola disposizione normativa). E questo non sembra un risultato da poco, dal momento che attualmente la ricerca negli archivi del C.D.A. non dà risultati del tutto attendibili, data proprio la forma con cui sono scritte le leggi regionali.

Un'altra cosa mi preme sottolineare: quelle del documento non sono regole rigide, sono invece dei suggerimenti. Il nostro

è un lavoro del tutto sperimentale, e non poteva essere altrimenti: l'applicazione pratica evidenzierà le lacune ed i difetti del manuale. E sulla scorta di queste esperienze provvedemo successivamente alla revisione ed all'aggiornamento di esso.

L'altra parte del documento, quella denominata "verifiche non strettamente testuali" (necessità della legge, legittimità delle norme, coerenza con l'ordinamento, effetti giuridici modificativi, rinvio ad atti successivi, norme intruse) non è altro che la ricapitolazione delle verifiche che già attualmente vengono fatte dagli uffici giuridici: semmai l'esigenza è un'altra, e cioè che tutti i progetti siano sottoposti a questo tipo di verifica e non solo i più importanti come spesso attualmente avviene.

La terza parte, infine, riguarda la pubblicità, cioè le azioni dirette ad una migliore conoscenza dei testi normativi da parte dei cittadini. I suggerimenti non hanno bisogno di particolari illustrazioni, salvo la sottolineatura della larga consonanza con gli orientamenti emergenti a livello nazionale con la nuova legge sulla Gazzetta Ufficiale, già approvata da un ramo del Parlamento.

4. Il documento non è destinato a rimanere un mero atto interno. Nei prossimi giorni il Consiglio regionale approverà una risoluzione con lo scopo di dare mandato all'Ufficio di Presidenza del Consiglio ed alla Giunta, secondo la rispettiva competenza, per le determinazioni necessarie all'adozione dei criteri contenuti nel documento da parte dei Dipartimenti della Giunta e del Consiglio, nonchè per la verifica della normativa concernente la pubblicazione delle leggi onde rendere operanti i suggerimenti diretti ad una maggiore conoscibilità della normativa regionale.

Queste determinazioni della Giunta e dell'Ufficio di Presidenza sono già allo studio e dovranno affrontare soprattutto questioni organizzative, in particolare sul versante della Giunta i complessi rapporti tra dipartimenti di settore e dipartimento giuridico e per il Consiglio quelli tra ufficio legislativo e segreterie di commissione specie per gli emendamenti di commissione, il servizio d'aula ed il coordinamento finale del testo.

Per parte nostra intendiamo proseguire gli approfondimenti iniziati, tentando una standardizzazione di disposizioni e procedimenti ricorrenti nella legislazione regionale (es. normativa sulla nomina dei collegi, norme finanziarie, norme interpretative, ecc.).

5. Poche parole, da ultimo, sul documento concernente il controllo di gestione. Non perchè l'argomento non ne meriti di più. Anzi al contrario il tema è così rilevante che esso necessiterebbe una riunione apposita insieme agli esperti della materia (e questa è una precisa proposta in tal senso), dal momento che il controllo di gestione non è che l'altro aspetto, anzi il presupposto, della verifica preventiva di fattibilità. Per il momento mi limito a ricordare che il progetto di controllo di gestione è già diventato operativo con decisione di Giunta dell'aprile scorso. A meno che non mi manchino dei dati, solo la Lombardia si è dotata di un sistema analogo (peraltro per prima).

Il sistema, organizzato in reports periodici dei vari dipartimenti di spesa, si basa principalmente su analisi finanziarie; da queste analisi, tuttavia si ricavano indicazioni sulle norme da cui discendono le attività analizzate. Si ha quindi una verifica a posteriori della fattibilità che si salda con quella preventiva.

La recente p.d.l. della Giunta sulla disciplina del procedimento di programmazione tende a istituzionalizzare questo sistema. Il reporting si baserà, come già prevede il sistema attuale, su analisi finanziarie concernenti i risultati conseguiti e le eventuali difformità rispetto agli obiettivi prefissati, indicando le cause di difformità dalle eventuali previsioni finanziarie o procedurali, con ciò sottoponendo a verifica la strumentazione normativa, le risorse finanziarie impiegate, i modelli organizzativi adottati, i tempi di attuazione degli interventi ed i risultati conseguiti.

Non entro nel merito dei particolari del sistema, preferendo - come ho già detto - rinviare l'analisi ad un'altra occasione. Pur senza voler inoltrarci in un campo prettamente tecnico che non è il nostro, ritengo tuttavia di grande interesse il tema delle implicazioni istituzionali, organizzative e procedurali che l'introduzione del sistema di controllo comporta. Ed è soprattutto su questi aspetti che reputo importante un impegno degli uffici legislativi.