

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

**4. G. FERMO (2.4.1987)**

Brevi riflessioni sui problemi connessi allo studio ed all'utilizzo delle tecniche legislative nel procedimento di formazione delle leggi.

BREVI RIFLESSIONI SUI PROBLEMI CONNESSI ALLO STUDIO ED  
ALL'UTILIZZO DELLE TECNICHE LEGISLATIVE NEL PROCEDIMENTO  
DI FORMAZIONE DELLE LEGGI

Di Giorgio FERMO dirigente del Servizio affari istituzionali e legislativi della Giunta regionale - Regione Lombardia

Il vocabolo "tecnica", si riferisce a un insieme di mezzi per conseguire un determinato fine.

Anche la tecnica legislativa non fa eccezione a questa definizione: in estrema sintesi si può affermare che scopo della tecnica legislativa è lo studio dei mezzi idonei a conseguire i fini propri della legge.

Fra i tanti contenuti che possono attribuirsi alle finalità di una legge o meglio, della legislazione in generale, indipendentemente dalla materia regolamentata, uno di questi riguarda sicuramente l'attuabilità della legge medesima.

Se si esamina il problema dal punto di vista della redazione dei testi normativi, uno degli ostacoli che maggiormente si frappongono all'attuabilità delle leggi, a parte tutte le disposizioni oscure o dal significato incerto, quando non addirittura contraddittorio, le approssimazioni del testo, le norme manifestamente prive di adeguata strumentazione operativa, l'inadeguatezza delle procedure, le abrogazioni implicite, le norme intruse e così via, è sicuramente l'attività interpretativa.

L'interpretazione è, peraltro, direttamente connaturata alla formulazione linguistica e letterale del contenuto e del comando della legge.

In effetti, lo strumento più efficace per chiarire il contenuto di una legge, non è tanto il suo testo scritto, quanto il significato che si attribuisce alle espressioni linguistiche.

L'interpretazione è dunque il veicolo attraverso il quale si può rendere maggiormente esplicito il significato della legge, favorendone dunque l'attuazione, ma può anche, a causa della sua intrinseca discrezionalità, essere motivo di una pericolosa manipolazione della legge.

Fatte queste premesse, appare evidente che la chiarezza delle disposizioni e delle formule contenute nelle leggi, costituisce senza dubbio un valore primario di cui la stessa Corte Costituzionale, in due sentenze abbastanza recenti (la n. 31 del 28 gennaio 1983, la n. 101 del 1986) si è fatta convinta ed autorevole portavoce osservando, tra l'altro, che la chiarezza del dettato legislativo contribuisce alla certezza del diritto e riduce le occasioni di controversia, argomentando inoltre che se l'incertezza del dettato legislativo non costituisce di per sé un vizio della legge, può però far emergere un diverso ed autonomo vizio. Facendo cenno alla "qualità" della produzione legislativa regionale, la Corte ha altresì osservato che le formulazioni disputabili, possono costituire la causa non ultima della crescita del contenzioso con lo Stato, già sufficientemente presente nelle materie di competenza regionale, e ciò anche prescindendo dalle scelte e dagli orientamenti del legislatore statale che non sempre sembra tener presente la realtà e le prerogative del sistema delle autonomie territoriali.

Il vizio peggiore che si può imputare a formulazioni imprecise, contraddittorie o carenti di un testo di legge, è quello di configurare una specie di attentato al vigente sistema delle fonti del diritto.

Da alcuni decenni ormai si sta svolgendo un ampio dibattito critico sulla produzione legislativa, sia per quanto attiene agli aspetti formali del processo di costruzione della norma giuridica, delle tecniche di redazione, dei meccanismi di coordinamento fra norme

giuridiche, sia per quanto riguarda gli aspetti "sostanziali" che attengono alla fattibilità ed alla razionalizzazione del diritto vigente.

L'attualità di tali riflessioni è evidenziata dalla complessità crescente dei rapporti e delle situazioni disciplinate con legge ed anche dal sempre più accentuato tasso di obsolescenza che investe interi settori normativi in relazione alla rapida evoluzione della società, specie in campo economico, tecnico, sociale.

Da qui l'esigenza di meccanismi che consentano agilmente e in tempi ragionevoli, di intervenire per razionalizzare l'intero sistema del diritto per settori organici.

Più che ad esperienze italiane, occorre qui rifarsi a studi, sperimentazioni e realizzazioni attuate in paesi stranieri, alcune anche di lunga data.

Basti citare le apposite Agenzie costituite negli U.S.A. a sostegno del congresso (le prime esperienze risalgono agli anni 1914 e 1921, mentre altre, più recenti, sono del 1972 e del 1975).

Questi organismi sono stati concepiti per fornire persone di alta professionalità e specializzazione che potessero operare quali consulenti dell'Assemblea legislativa, coprendo così ogni campo di interesse del Congresso.

Si possono ricordare gli apporti significativi della Law Commission inglese, così come estremamente significative risultano le tecniche individuate in un'apposita legge del 1969 del governo regionale della Baviera, concernenti la redazione di norme con sistemi automatizzati, come pure le indicazioni, nella stessa materia, contenute in leggi approvate da altri Länder tedeschi.

Così come vanno ricordate le regole dettate dalla Repubblica Federale Tedesca in fatto di revisione delle leggi meritevoli di essere conservate.

In tema di tecnica legislativa, già nel 1970 la Cancelleria federale austriaca formulava una serie di prime direttive in cui si raccomandava sistematicità,

chiarezza, assenza di contraddizioni, divieto di abrogazioni implicite; tali direttive furono poi formalmente adottate nel 1979.

In Svizzera, tra il 1971 e il 1976, sia per iniziativa del Governo federale, sia nei singoli Cantoni, venivano emanate direttive inerenti la tecnica legislativa.

L'interesse per i temi legati al linguaggio usato dal legislatore, come pure per una più corretta determinazione delle fattispecie disciplinate dagli atti normativi, della sistematica dei rinvii, ecc., è stato viepiù accentuato dalla progressiva introduzione dell'informatica nei pubblici uffici ed il dibattito si è ulteriormente sviluppato, venendo a interessare tematiche diverse quali la delegificazione e il coordinamento fra testi normativi, per arrivare a prendere in considerazione la "fattibilità" delle leggi e cioè, in concreto, la loro effettiva applicabilità. Di tali esigenze, si è ormai acquisita una certa consapevolezza anche in Italia, sia a livello scientifico, sia a livello politico.

Si possono ricordare, in estrema sintesi, i contributi offerti dal famoso rapporto "Giannini" del 1979 ove si sollevava il problema della necessità, non più rinviabile, dell'analisi di attuabilità amministrativa delle leggi.

Successivamente, sulla scorta delle indicazioni del rapporto "Giannini", fu costituita una commissione di studi per la semplificazione delle procedure e la fattibilità e approntamento dei conseguenti schemi normativi, universalmente conosciuta come Commissione Barettoni, dal nome del suo presidente, che concluse i suoi lavori con una relazione nella quale, fra l'altro, veniva individuata una griglia per l'analisi di fattibilità di una legge e si individuavano i criteri secondo i quali misurare la fattibilità (idoneità dell'apparato amministrativo, adeguata formulazione della

norma, calcolo preventivo delle contropinte con analisi sulla sopportabilità generale) e veniva inoltre proposta l'istituzione di un ufficio fattibilità delle leggi. Con D.P.C.M. del 3 dicembre 1983, fu poi costituita la "Sottocommissione per la delegificazione" presieduta dal Prof. Sabino Cassese.

A questa Commissione si proponeva essenzialmente il problema di una razionalizzazione del sistema normativo. I vari studi, succedutisi in questo triennio, hanno portato alla elaborazione di uno schema di legge presentato nel febbraio 1986 ai membri della Commissione Affari costituzionali della Camera.

In sintesi, il menzionato d.d.l., si ispira alle seguenti linee:

- individuazione di complessi normativi o settori nei quali occorre procedere all'abrogazione, deligificazione e coordinamento di norme;
- determinazioni di principi di criteri generali applicabili per ogni complesso o settore;
- previsione per complessi o settori o gruppi di questi, di norme di delega al governo per il riordino;
- coordinamento e redazione, se necessario, di testi unici e regolamenti.

Perchè tale attività possa diventare sistematica la Commissione ha proposto altresì la costituzione di un apposito ufficio centrale presso il Consiglio dei Ministri o il Ministero di Grazia e Giustizia.

Diversamente dall'Ufficio fattibilità delle leggi proposto dalla Commissione Barettoni, tale ufficio opererebbe "lege condita" e non in via preventiva.

Bisogna però sottolineare che la Commissione Cassese formulò, in via alternativa, anche due proposte: l'una finalizzata alla costituzione di un ufficio che, nei venti giorni successivi all'approvazione di una legge disciplinante materie in tutto o in parte contenute in codici, provveda ad elaborare le disposizioni di

coordinamento legislativo; l'altra mirante a costituire un ufficio che, dopo l'approvazione finale della legge, dovrebbe provvedere all'apposita "verifica di armonizzazione".

Tali indicazioni, contenute nelle relazioni Barettoni e Cassese, hanno trovato spazio nelle dichiarazioni programmatiche del primo e secondo governo Craxi, ove è stato posto l'accento sulla necessità, per un più efficace funzionamento delle istituzioni nazionali, regionali e locali, di dare soluzione ai problemi della delegificazione, della semplificazione legislativa e dei procedimenti amministrativi. In tali dichiarazioni programmatiche, si enunciava la volontà del governo di dar vita ad un ufficio per il coordinamento delle disposizioni legislative e regolamentari in vigore, con il compito di prevenire ed eliminare le incongruenze, le antinomie e le oscurità presenti nell'attuale produzione normativa.

Tali indicazioni non sono state ancora sorrette da un'adeguata realizzazione operativa che al momento attuale, disponendo ormai di un'ampia letteratura in materia, per poter conseguire un concreto salto di qualità coinvolge direttamente il livello della responsabilità politica.

D'altra parte, le tematiche legate alla tecnica legislativa e all'analisi di fattibilità finiscono per toccare anche il sistema delle fonti, come pure la ripartizione dei poteri fra esecutivo e assemblee legislative in ordine all'attività legislativa.

In ogni caso, la necessità di por mano senza ulteriori ritardi alle conseguenze rappresentate da una legislazione ipertrofica, scoordinata, spesso contraddittoria, è da tutti riconosciuta e, a questo proposito, occorre segnalare che le Regioni si sono mosse con più tempestività degli organi statali, sia a livello di studi, che a livello di realizzazioni, seppure attuate ancora a livello sperimentale.

basterebbe qui ricordare gli studi delle Regioni Piemonte, Toscana, Lombardia, Sicilia ed i lavori sulla tecnica legislativa elaborati dalla Toscana, dalla Lombardia, dalla Valle d'Aosta.

Ma sul piano della tecnica legislativa, alcune significative novità sono state, per così dire, indotte dalle iniziative legate alla riforma della Gazzetta ufficiale. Tali iniziative si possono sintetizzare nella circolare della Presidenza del Consiglio del 19 dicembre 1980 e nella legge 11 dicembre 1984, n. 839 (sulla raccolta degli atti normativi della Repubblica e sulla Gazzetta Ufficiale) e nei successivi adempimenti attuativi che, in un certo senso, hanno codificato alcune "prassi" che si erano ormai instaurate sia a livello dei singoli ministeri, che a livello di Ministero di Grazia e Giustizia ed aventi per oggetto la redazione dei regolamenti ministeriali (con l'obbligo di indicare nelle premesse, quando si tratti in particolare di regolamenti modificativi di precedenti provvedimenti, gli estremi del decreto originario e di quelli che lo hanno via via modificato, indicando altresì gli estremi di pubblicazione sulla G.U.).

Queste iniziative, se pur marginali, hanno avuto sicuramente l'effetto di facilitare l'individuazione e la ricerca di tali atti.

Un'altra iniziativa legata alla nuova disciplina di pubblicazione degli atti sulla G.U., che certo ha avuto e sicuramente produrrà qualche effetto sulle fonti primarie della legislazione, in particolare sui D.L. e sulle leggi di conversione, riguarda la redazione dei testi coordinati da parte del Ministero di Grazia e Giustizia; iniziativa adottata con lo scopo di rendere più agevole la lettura degli atti normativi, anche attraverso l'utilizzo di idonei strumenti tecnici.

Tale prassi, estesa anche informalmente alla produzione normativa dei ministeri, invitati con una circolare



dell'allora Presidente del Consiglio, Giovanni Spadolini, a redigere testi aggiornati di leggi e decreti normativi che abbiano subito numerose e complesse modifiche espresse, è stata poi ufficialmente confermata dalla citata legge n. 839/1984 che contiene una serie di disposizioni sui testi coordinati (artt. 5 e 6) e sulle note alle leggi (artt. 6 e 8).

Alla legge 839/1984 hanno fatto seguito disposizioni di carattere attuativo che si ritiene di dover menzionare.

Si tratta, in particolare:

- del D.P.R. 28.12.1985, n. 1098 "Approvazione del T.U. delle disposizioni sulla promulgazione delle leggi sull'emanazione dei decreti del Presidente della Repubblica e sulle pubblicazioni ufficiali della Repubblica Italiana";
- del D.P.R. 14.3.1986, n. 217 "Approvazione del Regolamento di esecuzione del T.U. delle disposizioni sulla promulgazione delle leggi, sulla emanazione dei decreti del Presidente della Repubblica e sulle pubblicazioni della Repubblica Italiana";
- della Circolare Presidenza del Consiglio, 24.2.1986, n. 1.1.26/10888.9.68 concernente "Formulazione tecnica dei testi legislativi";
- della Circolare Presidenza del Consiglio, 13.5.1986, n. 8143/1.1.26/2.1 concernente "Criteri orientativi per la redazione delle note agli atti normativi".

Tutti questi atti sono stati pubblicati sul Suppl. Ord. alla G.U. 123 del 29.5.1986 - Serie generale.

Senza entrare nel merito delle singole disposizioni di tutti i numerosi provvedimenti richiamati, si può qui osservare che, a livello di applicazione, tali innovazioni hanno portato sicuri, anche se limitati, effetti positivi sul piano della migliorata comprensione dei testi normativi ed in tema di tecnica di redazione delle norme giuridiche.

si pensi al coordinamento dei testi giuridici, alla redazione dei testi "aggiornati" (anche se tale stesura costituisce solo una "facoltà" dei ministeri competenti), alla numerazione dei commi, alle note alla legge, che devono esplicitare i rinvii operati a disposizioni preesistenti e riportare il testo delle disposizioni modificate dalla nuova legge, ma che, in realtà, sono state utilizzate in maniera molto più ampia, con l'inserimento di tutta una serie di informazioni atte a chiarire meglio il significato e la portata della norma. . Alcuni limiti di questa azione sono però già chiaramente individuabili e si possono riassumere in quello che probabilmente è un vizio di origine: l'aver cioè intrapreso un'azione condotta in una sede non completamente pertinente.

In effetti, qualsiasi iniziativa riguardante la tecnica legislativa, per essere veramente efficace, deve coinvolgere tutti i soggetti del procedimento legislativo e non solo alcuni di essi come, nel caso esaminato, solo alcune strutture dell'esecutivo.

Significativo, a tale proposito, appare il risalto che, alle regole formali e raccomandazioni da seguire nella redazione dei progetti di legge, viene dato dalla stessa presidente della Camera dei Deputati, on.le Nilde Iotti che, con apposita circolare del 19.2.1984 ha provveduto ad inviare a tutti i parlamentari il documento sulle regole e raccomandazioni per la redazione e il coordinamento formale dei testi legislativi.

Nella nota inviata ai parlamentari è stato sottolineato il fatto che tale documento è stato redatto d'intesa tra i due rami del Parlamento e con la Presidenza del Consiglio.

Riconosciuto che il documento in questione non può, certo considerarsi esaustivo dei problemi concernenti la tecnica legislativa, si prefigura un periodo di adozione sperimentale e si auspica un confronto, il più ampio

possibile, fra tutti gli organi ed enti interessati al processo legislativo.

Questo atteggiamento testimonia della acquisita consapevolezza circa la necessità che ogni discorso ed ogni azione che abbia per oggetto la tecnica legislativa debba coinvolgere tutti i soggetti interessati al processo legislativo, iniziando già dalla fase della proposta legislativa, per arrivare alla pubblicazione del testo finale e, ove necessario, dei testi aggiornati.

Risulta pertanto altrettanto evidente che, partendo dallo studio della "tecnica della legislazione", intesa come disciplina dotata di una propria autonomia tecnica e concettuale rispetto ad altre discipline, si finisce col rendersi conto della necessità di affrontare altri problemi che riguardino il quadro istituzionale, le esigenze di partecipazione, la razionalizzazione dell'ordinamento normativo, la revisione delle procedure legislative, le competenze dei diversi organi, con particolare riferimento al ruolo degli esecutivi e delle assemblee legislative, le misure organizzative.

Qualsiasi scelta che si compia in tema di tecnica legislativa, intesa nel senso più ampio del termine, non può porsi in maniera autonoma rispetto al contesto politico ed istituzionale di riferimento.

Del resto, per chi abbia maturato un minimo di esperienza in materia, sarà facile constatare come sia problematico calare nella realtà operativa un qualsiasi progetto che intenda introdurre, all'interno dell'ente di appartenenza, le regole della tecnica legislativa, a cominciare dalla redazione dei progetti di legge, per arrivare all'analisi di fattibilità, ed alla predisposizione di testi coordinati ed aggiornati.

E non si tratta di difficoltà collegate a meri aspetti tecnici, ma di un insieme di problematiche che rivestono il ruolo stesso del legislatore ed i contenuti dell'attività legislativa.

Ed è in quest'ottica che, a mio avviso, occorre procedere per valutare la portata dei contributi, offerti dalle Regioni allo studio, alla proposta ed alla sperimentazione di iniziative concernenti le tecniche legislative.

Considerata la diffusione che i documenti relativi alle menzionate iniziative hanno avuto fra gli addetti ai lavori (mi riferisco, in particolare, agli elaborati dalle Regioni Toscana, Valle d'Aosta e Lombardia), non pare opportuna, in questa sede, una puntuale descrizione dei rispettivi contenuti, salvo rammentarne i tratti caratteristici.

I documenti sono essenzialmente costituiti da una relazione introduttiva e, grosso modo, da due parti: la prima, concernente "Regole di carattere formale", che dovrebbero essere sistematicamente adottate nella stesura dei testi e applicate in via ordinaria nelle varie fasi del procedimento legislativo; la seconda, riguardante invece "Criteri e raccomandazioni", che attengono invece alle modalità tecniche di elaborazione dei testi, in funzione delle caratteristiche tipiche delle disposizioni normative (uso dei termini linguistici, sistematica dell'atto e delle singole norme, rinvii interni ed esterni alla legge, modifiche, abrogazioni, norme intruse, ecc).

In questo secondo caso, si è normalmente evitato di qualificare come "regole" i relativi "criteri e raccomandazioni", la cui applicazione è da considerarsi pertanto facoltativa nella consapevolezza che, l'osservanza di tali indicazioni può essere suscettibile, in alcuni casi, di non corrispondere con le esigenze del legislatore, andando quindi a confliggere con l'autonomia dell'iniziativa legislativa.

Un'altra caratteristica comune ai manuali concernenti le tecniche di redazione degli atti normativi riscontrabile, seppur in diversa misura, nei lavori elaborati dalle

Regioni riguarda l'approccio all'informatica, che ha comportato la necessità di adeguare la formulazione delle regole per la stesura degli atti alle esigenze dell'informatica.

Tale necessità si è tradotta, in genere, nella previsione di alcune regole fondamentali, tutto sommato di semplice ed immediata applicazione (titolo della legge omnicomprensivo, articoli possibilmente brevi e rubricati, numerazione di commi e sottoripartizione degli stessi, maiuscole, sigle, standardizzazione delle citazioni di atti e fonti normative, eliminazione dei rinvii a catena e richiamo espresso del titolo della legge quando si opera un rinvio, ecc.).

L'adozione di questi accorgimenti dovranno consentire, insieme ad una maggiore chiarezza del dettato legislativo, un'agevole e rapida ricerca delle leggi negli archivi elettronici.

Queste finalità sono particolarmente evidenziate nel mandato conferito, con decreto del Presidente della Giunta, al gruppo di lavoro della Regione Lombardia, costituito da funzionari della Giunta e del Consiglio Regionale ed aperto all'apporto di esperti esterni, con l'obiettivo di costruire un sistema di archiviazione che consenta di memorizzare, insieme ai testi, anche tutte le fasi del procedimento legislativo, tanto per le iniziative della Giunta che per quelle consiliari o di altri soggetti e che, una volta a regime, dovrà consentire la costruzione di un sistema di raccolta, selezione ed aggiornamento della normativa regionale, tale da consentire la possibilità di conoscere in tempo reale i testi in vigore e le serie storiche delle norme articolate per materia, settore ed argomenti.

La parte relativa all'archiviazione, su supporto informatico, è stata definita in uno specifico documento che contiene norme procedurali relative a tutte le fasi in cui si articola l'istruttoria dei progetti di legge e di cui viene trattato in altra parte della relazione.

Per quanto riguarda invece la raccolta sia su supporto informatico, che su schede cartacee aggiornabili periodicamente, si è ancora in una fase conoscitiva, anche a causa di obiettive difficoltà di ordine tecnico-informatico e giuridico.

Per completezza di informazione, è il caso di segnalare che nel corso del 1986 la Conferenza dei Presidenti delle Regioni, tramite il CINSEDO, ha affidato alla Società Innovazione e Documentazione Enti Amministrativi (I.D.E.A.) l'incarico di predisporre un progetto di fattibilità per la realizzazione di un sistema informativo relativo alla normativa di interesse regionale vigente, comprensivo delle leggi emanate da tutte le Regioni e delle norme statali ritenute di specifico interesse regionale.

Tale progetto, il cui coordinamento scientifico è stato affidato al Prof. Valerio Onida, ove realizzato, consentirà una migliore conoscenza ed una razionalizzazione del sistema legislativo regionale, consentendo alle Regioni, ciascuna nella propria autonomia, di procedere con criteri di maggiore razionalità giuridica.

Tutte le proposte ed i modelli esaminati, pur apprezzabili in sé, hanno però in comune il difetto di un approccio al procedimento legislativo inteso, principalmente, come procedimento giuridico, mentre occorrerebbe prenderlo in esame soprattutto come complessivo processo decisionale.

Secondo quanto afferma il prof. Giuseppe Ugo Rescigno, la definizione giuridica dell'iniziativa legislativa è abbastanza povera di contenuto limitandosi, infatti, ad individuare il soggetto legittimato ad iniziare il procedimento davanti all'Assemblea legislativa e a disciplinare le fasi del sub-procedimento legato all'iniziativa di altri soggetti, come nel caso del Governo o della Giunta regionale.

Tale iniziativa, dal punto di vista procedimentale, può essere scomposta in tutta una serie di fasi che occorre accuratamente ricostruire se si vuole che le tecniche di fattibilità della legge, di cui le tecniche di redazione dei testi normativi costituiscono solo una fase, seppur importante e significativa, possano essere veramente fruttuose.

Bisogna dunque verificare i vari momenti in cui si articola il processo legislativo: dalla fase preparatoria a quella dell'iniziativa e a quella decisionale ed alla pubblicazione, dando conto di tutte le modifiche che il progetto di legge subisce nelle fasi intermedie.

Per quanto riguarda queste fasi il documento "Norme procedurali relative all'istruttoria automatizzata degli atti di iniziativa legislativa e regolamentare", elaborato dal gruppo di lavoro costituito in Regione Lombardia e approvato con apposite deliberazioni, sia dal Consiglio che dalla Giunta regionale, contiene tutta una serie di norme atte a fornire agli uffici di Giunta e Consiglio cointeressati all'istruttoria degli atti a contenuto legislativo o regolamentare, le disposizioni necessarie per uniformare le procedure e ad attuare, sperimentalmente, la redazione e l'elaborazione dei testi con l'utilizzo di strumenti informatici.

Vengono quindi previste l'esigenza di adeguamenti organizzativi degli uffici di Giunta e Consiglio, che dovranno essere adottati d'intesa, come pure le conseguenti attività formative e lo sviluppo delle apparecchiature necessarie.

Il documento provvede altresì ad individuare la strumentazione tecnica necessaria e le strutture di Giunta e Consiglio direttamente interessate all'iter procedurale dei progetti di legge (dalla proposta alla pubblicazione), già a partire dalla fase sperimentale che è tutt'ora in corso.

I necessari e conseguenti adempimenti attuativi vengono rinviiati a successivi atti normativi (a contenuto legislativo o amministrativo) che dovranno essere adottati, ed in parte lo sono già stati, dalla Giunta e dal Consiglio regionale, per quanto riguarda l'emanazione di direttive, l'individuazione di competenze e dei centri di responsabilità, i procedimenti di riorganizzazione, le attività formative.

Un aspetto di sicura novità è costituito dal fatto che il documento, la sperimentazione e la successiva implementazione delle norme concernenti la tecnica di redazione degli atti, come delle norme concernenti le procedure relative all'istruttoria automatizzata degli atti normativi sono stati portati avanti d'intesa e contestualmente fra Giunta e Consiglio. Proprio fra l'aprile ed il maggio 1987, diventerà operante il collegamento integrato fra le strutture di Giunta e Consiglio interessate al procedimento legislativo, che potranno così accedere ai rispettivi archivi informatizzati, acquisendo in tempo reale tutte le informazioni utili in relazione all'iter dei singoli progetti di legge.

Questo elemento innovativo, contenuti a parte, è da rimarcare ancor più, in quanto le cennate disposizioni sono destinate ad incidere ben al di là degli aspetti meramente procedurali, coinvolgendo direttamente il ruolo ed i rapporti fra organo esecutivo e legislativo nel processo formativo delle leggi, di cui vengono anche riformate metodologie e prassi.

Fin'ora, in relazione alle tecniche legislative, si è parlato di regole e criteri per la stesura degli atti normativi e di norme procedurali; ma come già precedentemente osservato, strettamente collegato alle tecniche legislative è il problema dell'analisi di fattibilità o di attuabilità delle leggi.



Malgrado le numerose proposte succedutesi nel tempo, merita soprattutto ricordare quella formulata dalla Commissione Barettoni e lo studio fatto dall'ISAS in collaborazione con il Formez, pubblicato sul n. 1/1984 dei quaderni ISAS.

A livello regionale esiste invece il documento elaborato dalla Regione Toscana concernente i metodi e le procedure di verifica preventiva dell'applicabilità delle leggi ed il sistema dei controlli sugli effetti dell'attuazione delle leggi (controllo di gestione).

In relazione a questo ultimo aspetto, occorre rammentare che un sistema di controllo di gestione è da tempo avviato in Regione Lombardia ove si utilizza una tecnica che, collegando i dati normativi a quelli di bilancio ed a quelli organizzativi, consente di ottenere una serie di dati di notevole interesse (non solo sul contenuto di una norma, ma anche sull'unità organizzativa che la "amministra", sui risultati finanziari, sul tempo impiegato, ecc.).

I contributi, specie a livello di realizzazione, sono comunque ancora estremamente limitati; se si vorrà, comunque, conseguire realmente un effettivo miglioramento della qualità complessiva della legislazione, intesa nel senso di maggiore chiarezza e comprensibilità delle norme, di razionalizzazione delle procedure e di controllo preventivo della attuabilità delle leggi, sarà forse questo l'ambito che, essendo l'elaborazione teorica già sufficientemente sviluppata, dovrà costituire l'oggetto di maggiore approfondimento, specie in sede di applicazioni concrete.

Un tale sforzo di analisi, che deve mirare alla preventiva verifica dell'idoneità di un testo normativo a conseguire i risultati voluti, è altra cosa rispetto alla altrettanto importante ed indispensabile indagine successiva sulla concreta applicazione di una legge e sulla valutazione dei risultati, anche se i due momenti devono considerarsi complementari.

Concettualmente, l'analisi preventiva di fattibilità è stata pensata come una griglia, costituita da un insieme formalizzato di domande che devono essere formulate nei confronti di ogni progetto di legge. Queste domande devono essere pertinenti e significative e devono consentire un'analisi sistematica e generalizzata, che deve avvenire nelle varie fasi di ideazione, proposizione e discussione dei progetti di legge.

Per quanto riguarda i contenuti della griglia questi possono essere ispirati a criteri di maggiore o minore complessità, rigore ed esaustività. Allo stato attuale, sulla base delle esperienze maturate, ancora poche e frammentarie, non si possono dare che indicazioni provvisorie, facendo comunque presente che, anche quando l'adozione della griglia diventerà patrimonio acquisito delle strutture addette all'attività legislativa, costituirà pur sempre un prodotto empirico, soggetto ad essere di continuo modificato in base al dato dell'esperienza concreta.

Ciò che forse è più interessante, in questa fase, è rendersi conto che l'introduzione di tali tecniche è destinata ad introdurre rilevanti novità per quanto riguarda i rapporti esecutivo - legislativo, ed i rapporti all'interno delle strutture dell'esecutivo.

Fra le conseguenze legate all'adozione delle tecniche legislative, vi è anche la necessità di procedere all'individuazione sia delle competenze professionali, sia della riorganizzazione delle strutture coinvolte, con la conseguente individuazione dei centri di responsabilità.

In particolare, si pone il problema di dove collocare le funzioni connesse con l'analisi di fattibilità: se, alternativamente, presso l'esecutivo o il legislativo, o presso entrambi; se inoltre, si deve pensare ad una struttura centralizzata, oppure decentrata.

Le ipotesi possibili, formulate in sede di studi (si possono ricordare il lavoro del prof. Giuseppe Ugo Rescigno e l'indagine dell'ISAS) o di proposte formulate da vari organismi (in particolare dalla Commissione Barettoni e dalla sottocommissione Cassese), sono differenti e del resto le scelte relative, riguardando queste ultime aspetti che coinvolgono direttamente aspetti di natura politico-istituzionale, attengono esclusivamente alla sfera di autonomia decisionale degli enti interessati.

Personalmente, sarei portato ad una scelta che, pur affermando la necessità di un controllo centralizzato delle attività connesse all'analisi di fattibilità, prevedesse la possibilità di una piena verifica di fattibilità a livello dei singoli ministeri per lo Stato, ed a livello di Settori per le Regioni. Questa ipotesi consentirebbe, a mio avviso, di privilegiare l'esame di tutti quei fattori (stato di fatto, analisi dei bisogni, degli obiettivi, dei mezzi) che più opportunamente ed in maniera più efficace può essere assicurato a livello del Settore che esercita l'iniziativa legislativa e che dovrà poi essere chiamato a "gestire" la legge stessa, una volta approvata.

A livello di esecutivo (Presidente del Consiglio o di Giunta) si dovrebbe costituire un ufficio centrale di fattibilità, che dovrebbe assorbire le attuali competenze attribuite agli uffici legislativi, assicurando un esame complessivo di tutti i progetti di legge dell'esecutivo, secondo criteri di omogeneità e potendo utilizzare, di volta in volta, l'apporto di competenze e di conoscenze fornite dai funzionari dei diversi Settori, oltre che di esperti estranei all'Amministrazione.

Occorre qui precisare che in parte, almeno a livello di metodo, questa prassi è già seguita presso diverse Amministrazioni e, sicuramente, in numerose Regioni.

A solo titolo esemplificativo vorrei qui specificare alcune attribuzioni che la l.r. n. 42/1979 concernente "Ordinamento dei servizi e degli uffici della Giunta regionale", assegna al Servizio Legislativo della Regione Lombardia e che prevedono, tra l'altro:

- il coordinamento tecnico delle iniziative legislative della Giunta;
- l'accertamento della coerenza dei pp.d.l. con le leggi e le decisioni programmatiche ed istituzionali e con le risorse finanziarie disponibili, acquisiti i pareri dei servizi competenti;
- l'accertamento della completezza dei pp.d.l., specie per quanto attiene alla relazione;
- l'assistenza alla Giunta in sede di discussione dei pp.d.l. presso le Commissioni consiliari ed in Consiglio regionale, assicurando altresì i collegamenti a livello tecnico, con il legislativo del Consiglio;
- la predisposizione di consulenze e pareri richiesti dalle strutture in cui si articola la Giunta.

Occorre altresì ricordare che, ad integrazione del Servizio legislativo opera un Comitato tecnico scientifico, costituito da 10 membri di particolare qualificazione ed esperienza nell'ambito giuridico-legislativo, che assicura il coordinamento interdisciplinare dei pp.d.l. di iniziativa della Giunta, l'assistenza alla Giunta nell'attività di studio e ricerca preordinata alla predisposizione di iniziative legislative, nonché la formulazione di pareri su quesiti specifici.

Queste strutture e le relative competenze, pur prescindendo dall'analisi di fattibilità, intesa in senso stretto, certamente assicurano forme di coordinamento, di integrazione, di verifica preventiva della produzione normativa di iniziativa della Giunta, precorrendo ed anticipando le linee cui si ispirano i contenuti delle tecniche legislative così come sono state elaborate in sede dottrinale ed in sede di applicazione.

Analogamente a quanto previsto per l'esecutivo, ritengo che un ufficio fattibilità delle leggi debba essere costituito anche a livello di assemblee legislative, con il compito di vagliare sia le iniziative parlamentari o consiliari, sia quelle provenienti da altri soggetti.

Tale soluzione può presentare il rischio di duplicazione o di un aggravio di tempi, così come la previsione di un ufficio centrale di fattibilità presso l'esecutivo può creare perplessità e timori circa un eccessivo rafforzamento dell'esecutivo rispetto al legislativo.

Personalmente credo che si tratti di un rischio che si possa correre, anche perchè ritengo giusto che tanto l'esecutivo che il legislativo possano e debbano fruire di un tale organismo.

In questo penso di poter concordare con la tesi del prof. Rescigno, che si dichiara favorevole all'ipotesi secondo cui, oltre all'esecutivo, anche il legislativo debba poter costituire l'ufficio fattibilità; tale struttura consentirebbe infatti, tra l'altro, di valutare, oltre alla complessiva produzione legislativa, anche le iniziative proposte dalla minoranza, quelle presentate da altri soggetti e di fornire assistenza all'aula in sede di discussione dei pp.d.l., di presentazione degli emendamenti, ecc..

Nel caso si propenda per la costituzione degli uffici di fattibilità, particolare cura dovrà piuttosto essere riservata ad evitare, in sede di attribuzione di competenze e di fissazione di procedure, l'insorgere di conflittualità fra le due strutture prevedendo, al contrario, occasioni di integrazione reciproca.

Rimane il problema di come strutturare questi organismi che, a mio avviso, dovrebbero essere costituiti da specialisti le cui competenze dovrebbero avere carattere interdisciplinare (giuristi, esperti in materia di bilancio e contabilità, specialisti della programmazione, informatici, statistici, ecc.); accanto ad un gruppo di

esperti assegnati all'ufficio, dovrebbe essere prevista la possibilità di avvalersi di esperti esterni e, ove necessario, di prevedere l'apporto di funzionari dei settori di volta in volta coinvolti nel procedimento legislativo.

Per quanto riguarda gli strumenti, questi devono comprendere i necessari supporti informatici, che dovrebbero consentire rapidi collegamenti con le strutture dell'esecutivo e del legislativo, nonché l'accesso alle banche dati della Cassazione e del Parlamento; altrettanto necessaria è una efficace e per quanto possibile vasta e completa documentazione giuridica e dottrinale.

Da ultimo si pone il problema di come introdurre, dal punto di vista giuridico-formale, le tecniche legislative proposte, all'interno del sistema vigente: quali atti cioè, siano necessari od opportuni per una simile operazione.

Premesso che, al di là delle scelte concrete, il criterio cui ispirarsi, data la novità e per certi versi l'empiricità della materia, dovrebbe essere quello della sperimentazione e della gradualità, ritengo che si debba intervenire con lo strumento della legge solo quando l'introduzione di tecniche legislative comporta modifiche all'assetto organizzativo (istituzione o modifica delle competenze di uffici, modifiche agli organici), l'istituzione di capitoli di bilancio ed altri casi che devono comunque essere disciplinati con legge.

Per quanto attiene agli aspetti relativi all'adozione di regole e criteri per la redazione dei testi, alla predisposizione di norme procedurali concernenti l'iter formativo dei pp.d.l., alla costruzione e all'applicazione di "griglie" per l'analisi di fattibilità, ritengo più adatto lo strumento delle direttive o del provvedimento amministrativo, sia per ragioni di opportunità, soprattutto per evitare di

comprimere l'autonomia del legislatore, ma anche per altre ragioni ed, in particolare, per consentire in maniera tempestiva tutte le modifiche e gli aggiustamenti che l'esperienza e la concreta applicazione delle tecniche legislative è sicuramente in grado di suggerire. Al momento attuale quello di cui si avverte il bisogno, dato conto delle iniziative e delle esperienze in atto, è soprattutto, a livello regionale, la necessità di un momento di riflessione che consenta, attraverso l'apporto di professionalità e conoscenze diverse, di costruire un progetto idoneo ad introdurre le tecniche legislative a livello regionale e nazionale, in maniera sistematica ed omogenea.

A tale scopo, un valido contributo all'analisi ed alle indicazioni operative, potrebbe venire dall'Osservatorio Legislativo Interregionale, un organismo voluto dai Consigli regionali, costituito da funzionari degli uffici legislativi, ma aperto all'apporto di funzionari delle Giunte che, per competenze professionali ed esperienze, e per l'ormai consolidata abitudine a lavorare insieme e per obiettivi, costituirebbe, un punto di riferimento di sicura affidabilità.

Da una necessaria e preventiva fase conoscitiva si potrebbe passare, successivamente, alla eventuale costituzione di un gruppo di lavoro tecnico che, partendo da quanto attualmente è stato prodotto nelle diverse Regioni a livello di tecnica legislativa, dovrebbe essere in grado di elaborare un documento comune, a partire dalle regole e criteri per la redazione dei testi normativi, che a sua volta potrebbe poi essere suscettibile di omogenea applicazione in tutte le Regioni, impegnandosi altresì a seguirne le varie fasi di realizzazione, al fine di individuare e proporre soluzioni modificative e accorgimenti procedurali che l'esperienza concreta non mancherà di suggerire.