

FIRENZE – SEDE DEL CONSIGLIO REGIONALE DELLA TOSCANA
Palazzo Panciatichi, via Cavour 2 – Firenze
21 gennaio 2005

**LA LEGGE COME ATTO COMUNICATIVO
CONFLITTI E CONVERGENZE TRA ESECUTIVI
E LEGISLATIVI ALLA RICERCA DI NUOVE SINERGIE**

giornata conclusiva del ciclo di seminari sul linguaggio normativo

Coordinamento dei lavori

Dott.ssa Sandra TORRICINI

Segretario generale del Consiglio regionale della Toscana

ore 10.00

saluto del Presidente del Consiglio regionale della Toscana

On. Riccardo NENCINI

ore 10.30

LINGUISTI E GIURISTI PER IL MIGLIORAMENTO DEL LINGUAGGIO NORMATIVO

Prof. Michele AINIS

Ordinario di Diritto Pubblico presso l'Università di Teramo

ore 11.15

TECNICA GIURIDICA E COMUNICAZIONE NEL PROCESSO LEGISLATIVO

Prof. Giuseppe Ugo RESCIGNO

Ordinario di Diritto Pubblico presso l'Università La Sapienza di Roma

ore 12.00

**LA LEGGE COME STRUMENTO DI PARTECIPAZIONE E ASCOLTO: ESIGENZE
ISTITUZIONALI ED ESIGENZE POLITICHE**

Prof. Stefano ROLANDO

Associato di Economia delle imprese presso l'Università IULM di Milano e

Segretario generale della Conferenza dei Presidenti dei Consigli regionali e delle Province autonome

ore 13.00

lunch

ore 14.00

QUALE COLLABORAZIONE TRA ESECUTIVI E ASSEMBLEE REGIONALI?

Prof. Luciano VANDELLI

Assessore Riforme istituzionali della Regione Emilia Romagna e Responsabile delle

Questioni istituzionali per la Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome

Dott. Gianluigi FARIOLI

Presidente della Commissione Statuto del Consiglio regionale della Lombardia

On. Pietro FONTANINI

Presidente del Comitato per la legislazione della Camera dei Deputati

ore 15.30

dibattito

ore 16.00 chiude i lavori

Prof. Andrea MANZELLA

Senatore della Repubblica

Linguisti e giuristi per il miglioramento del linguaggio normativo

Prof. Michele Ainis

- Il titolo della relazione che mi è stata affidata contiene già le conclusioni: per ottenere un miglioramento del linguaggio normativo c'è bisogno non solo del giurista, ma anche del linguista. È una conclusione ovvia, se riguardata per es. in base all'esperienza delle scuole di *drafting*: cito per tutte quella costituita sin dal 1988 presso l'Isle, dove ha insegnato De Mauro, e dopo di lui ancora oggi insegna Francesco Sabatini. È anche una conclusione ormai generalmente condivisa: penso per es. al convegno fiorentino del 31 gennaio 2002, significativamente intitolato *La lingua, la legge, la professione forense*, e significativamente organizzato in condominio dal Consiglio nazionale forense e dall'Accademia della Crusca. O ancora mi fa piacere ricordare (vista la presenza di Stefano Rolando) la testimonianza di una rivista di frontiera, da sempre attenta ai problemi della comunicazione legislativa: la *Rivista italiana di comunicazione pubblica*, ormai arrivata al 20° numero, e nel cui comitato di direzione per l'appunto siedono, oltre ai sociologi, giuristi e linguisti.
- E tuttavia per lungo tempo giuristi e linguisti sono rimasti asserragliati nelle rispettive cittadelle, in omaggio a un culto verso i saperi specialistici che ieri come oggi rappresenta forse il peggiore intralcio al progresso della cultura nel suo insieme. Senonché chinarsi al capezzale della legge senza chiedere il consulto del linguista è un po' come curare una frattura senza consultare l'ortopedico. Perché? Per la ragione che a suo tempo aveva già ben illustrato Adolf Merkl: perché la lingua è qualcosa di più d'un semplice veicolo della volontà legislativa, «essa è piuttosto il grande portone attraverso il quale tutto il diritto entra nella coscienza degli uomini. Dal momento che il diritto da applicare ? si tratti di un sistema giuridico scritto o di un sistema di consuetudini ? è rivestito della forma linguistica, la sua applicazione si deve bene o male adattare a questa forma. Le leggi della lingua sono immanenti alle leggi giuridiche». E in effetti lo stesso termine “diritto” designa – a un primo livello di approssimazione – essenzialmente una serie di comunicazioni linguistiche; l'osservazione è di Guastini, ma è stata ripetuta in innumerevoli occasioni dai giuristi, quale che fosse la loro peculiare competenza: per esempio Carnelutti diceva che non si può conoscere il diritto senza sapere che cos'è il discorso.
- Chiunque abbia una sia pur minima esperienza della vita giuridica sa bene insomma come il controllo della lingua, la consapevolezza dei fenomeni linguistici, costituisca il primo, ed il più utile, tra i ferri del giurista; anche se più in generale è merito della filosofia analitica l'introduzione di specifiche tecniche d'analisi del linguaggio nello studio dei fenomeni giuridici. Così come costituisce un dato ormai acquisito l'importanza dei problemi linguistici nella stessa riflessione dei giuristi, nell'evoluzione di quella particolare branca del sapere che siamo abituati a designare come scienza del diritto, e che talvolta si ritrova a intavolare estenuanti contenziosi che a ben vedere si riducono poi a logomachie – sono insomma dispute su parole, non su cose. Come ha osservato Bobbio, «molto spesso certe controversie tra giuristi, che si presentano come contrasti tra due concetti di proprietà, di cui uno sarebbe vero e l'altro falso, in realtà non sono che dispute nascenti dalle diverse regole stabilite per l'uso di quella parola»; ecco perché – continua Bobbio – la teoria del diritto descrive una scienza solo nella misura in cui essa sia capace di servirsi di un linguaggio rigoroso. E poiché il suo oggetto è costituito da proposizioni normative, scopo della scienza del diritto è quello di riformulare in termini rigorosi il linguaggio del legislatore, purificandone, completandone e ordinandone il linguaggio. Il diritto, allora, non tanto usa quanto è un linguaggio, nel senso che le proposizioni normative non sono mai scindibili dalle proposizioni linguistiche che le rivelano all'esterno: se cambia la formula della legge, cambia la legge.

LA LEGGE COME ATTO COMUNICATIVO

CONFLITTI ECONVERGENZE TRA ESECUTIVI E LEGISLATIVI ALLA RICERCA DI NUOVE SINERGIE

giornata conclusiva del ciclo di seminari sul linguaggio normativo

Firenze, 21 gennaio 2005

- Da questo rapporto fra diritto e linguaggio derivano una quantità di conseguenze, anche se non sempre i giuristi se ne dimostrano pienamente consapevoli. Sul piano dell'*interpretazione* del diritto, ne deriva la superiorità dell'interpretazione letterale, dato che la legge viene scritta per essere poi *letta*: come ha osservato – ancora una volta ? Merkl, poiché l'atto legislativo si presenta sotto forma di parole, esso racchiude in sé, implicitamente, tutto quanto insegna la teoria del linguaggio, e dunque non soltanto il metodo ermeneutico che lui chiamava «logico-grammaticale» è l'unico veramente obbligatorio, «ma nessun altro metodo è possibile senza di esso». Anzi: la necessità logica dell'interpretazione letterale è tale - aggiungeva Merkl - che se il legislatore volesse escluderla in un singolo caso dovrebbe dirlo espressamente, coniando per esempio una definizione *ad hoc* quando egli intenda allontanarsi dai normali usi linguistici.
- In secondo luogo, sul piano della *produzione* del diritto, ne deriva la necessità di procurarsi il pieno controllo degli strumenti linguistici, perché è da questi strumenti che dipende l'intensità dell'effetto normativo. Così, se il redattore vuol confezionare normative elastiche, flessibili, capaci di adattarsi alle mutevoli circostanze della vita, e capaci perciò di resistere all'usura del tempo, deve attingere proprio alle risorse della lingua: deve cioè far uso di concetti valvola, di clausole generali, di termini dotati di un alto grado d'astrazione, e deve inoltre annegare quanto più possibile il linguaggio normativo nel gran mare del linguaggio comune, evitando l'abuso di termini tecnici o troppo specialistici. Per riprendere una celebre formula coniata da Gustavo Zagrebelsky, si potrebbe dire che il diritto mite ha bisogno di un linguaggio mite: di un linguaggio costruito a maglie larghe, in cui ciascuno possa riconoscersi, specialmente in società atomizzate e multiculturali come quelle in cui viviamo. Al contrario, quando il redattore vuol rendere maggiormente vincolante il testo normativo (e sia pure a scapito della sua durevolezza), egli trova – ancora una volta – nella lingua i materiali idonei a raggiungere lo scopo. Deve quindi far uso di definizioni; di una motivazione espressa nel corpo della legge; di un vocabolario estremamente controllato, senza indulgere in sinonimi o in varianti lessicali, e privilegiando l'accezione tecnica di ogni singola parola a scapito di quella comune.
- Questo per dire che un uso più consapevole del linguaggio può migliorare, e di gran lunga, la fattura delle leggi: le tecniche legislative sono, in buona sostanza, tecniche linguistiche. E però bisogna aggiungere che sia le une che le altre si rivelano impotenti di fronte ai 2 più formidabili nemici della chiarezza normativa. C'è infatti un nemico – per così dire – interno, ossia la spinta verso la precisione che attraversa ogni fenomeno di regolazione normativa; e c'è un nemico esterno, che a sua volta veste i panni della politica e dei politici, e ne incarna le esigenze. Vediamoli dunque uno per uno.
- In primo luogo, i testi normativi appartengono alla categoria dei testi fortemente vincolanti per i loro destinatari, al pari dei testi tecnici e scientifici, e a differenza per esempio di quelli letterari. Ecco perché in una legge non si trovano mai metafore, metonimie, esemplificazioni, frasi interrogative o esclamative, e insomma tutti gli artifici del linguaggio che servono a rafforzarne l'efficacia, rendendolo al contempo meglio comprensibile. D'altra parte, ove fosse del tutto incerto il comportamento prescritto dal diritto, esso tradirebbe la sua funzione peculiare, che è quella di orientare le azioni umane in base a una tavola di valori generalmente condivisi. Da qui la geniale intuizione di Aristotele, secondo cui la legge ragiona soltanto di cose future, e non già attuali e contingenti; da qui, in una parola, l'istanza verso la *precisione*, che attraversa in ogni tempo la produzione delle leggi (quantomeno negli ordinamenti democratici, giacché un'autorità dispotica può invece reputare conveniente mantenere i consociati sotto il giogo di valutazioni imprevedibili).
- Nel Seicento, il giurista tedesco Samuel Pufendorf citava una legge che s'esprimeva più o meno in questi termini: «chiunque avrà fatto spargere del sangue per le vie, sarà punito con la morte». Raccontava inoltre che a un chirurgo capitò di trovare un uomo svenuto per strada; gli fece un salasso, e per poco non ci rimise la sua vita! Ecco dunque un buon esempio dei danni

che possono causare le leggi troppo vaghe e generiche, e di quanto sia importante viceversa sforzarsi di formularle in termini inequivoci. In altre parole, la precisione è al servizio di un orizzonte di certezza normativa, e a sua volta la certezza esprime “la specifica eticità del diritto”, come diceva Lopez de Oñate. Da qui l’esigenza d’impiegare un lessico giuridico talvolta incomprensibile per i non addetti ai lavori; ma è un’esigenza imprescindibile, perché se la legge usasse un termine diverso per designare – ad esempio – gli istituti dell’enfiteusi o dell’usucapione, a conti fatti parlerebbe d’altro, non dell’enfiteusi, non dell’usucapione. Sicché l’ideale di rendere ogni enunciato normativo comprensibile anche alla cuoca di cui parlava Lenin è di fatto irrealizzabile; ed è irrealizzabile perché la precisione bisticcia poi con la chiarezza, nel senso che l’una non può venire perseguita se non a scapito dell’altra. Per esempio, una legge che rechi al proprio interno molteplici rinvii da una disposizione all’altra, o che intervenga attraverso modifiche testuali alle leggi preesistenti, risponde senza dubbio a un criterio di economia (perché la tecnica in questione evita d’appesantirne il testo ripetendo gli enunciati che non vengono intaccati dalla legge di riforma), ed è altresì precisa (perché individua con esattezza le proposizioni normative che essa riformula o richiama), ma non può certo definirsi *chiara*. Ancora, per non ingenerare equivoci tutti i manuali di *drafting* raccomandano al legislatore d’astenersi dalle polisemie o dall’uso dei sinonimi, anche a costo d’impiegare molte volte lo stesso termine nel medesimo contesto, ed anche se tutto questo infine nuoce all’eleganza del discorso e perciò, di nuovo, alla chiarezza.

- Eppure è proprio la qualità della precisione, ben più della chiarezza, che sta davvero a cuore ai cultori del diritto - anzi, al diritto in sé. Non a caso, se dalla costituzione italiana in vigore (e in particolare dai suoi artt. 13 e 25) è possibile desumere con relativa sicurezza una qualche regola circa il modo di scrivere le leggi, quest’ultima non ne prescrive tanto la semplicità, bensì l’obbligo di formularle in maniera univoca perlomeno quando si tratti di redigere le fattispecie penali, ovverossia le figure di reato e le relative sanzioni. È il principio di determinatezza o - come altri dicono - di “tassatività” del diritto penale, nel quale riecheggia l’antico brocardo «*nullun crimen sine lege*», e che risponde insomma a un’esigenza di certezza qui avvertita in modo molto più energico che in altri settori dell’esperienza normativa. Del resto è fin troppo ovvio che dove viene in gioco la libertà personale degli individui nessun sistema giuridico abbastanza evoluto possa consentirsi il lusso d’essere generico, perché ciò equivarrebbe a consegnare un potere formidabile nelle mani del giudice penale, mettendo un’ipoteca per converso sulla sicurezza di ciascuno; così come in una lista di cibi commestibili non basterà indicare sommariamente i funghi, senza distinguere le specie eduli da quelle velenose. A questo riguardo, nella giurisprudenza costituzionale non mancano i casi di leggi penali annullate per la propria indeterminatezza: tale ad esempio l’ipotesi prevista dall’art. 122 del codice penale militare di pace, che puniva con la reclusione da due a ventiquattro anni i responsabili del reato di «violata consegna del militare preposto di guardia a cosa determinata». Una forbice - disse la Corte in quella circostanza - tanto eccessiva da svuotare il principio di legalità delle pene; ma ancora una volta non si rimproverava alla legge un difetto di chiarezza (il reato in questione era infatti ben disegnato in tutti i suoi elementi costitutivi, ed anche la sanzione non si può dire fosse oscura, oscillando fra un minimo e un massimo chiaramente stabiliti), quanto piuttosto di vaghezza, e dunque di precisione.
- Il secondo nemico della chiarezza (il suo nemico “esterno”) ha invece a che fare con le specifiche difficoltà della politica. Capita infatti (e non di rado) che le leggi italiane siano *intenzionalmente* oscure, per effetto d’un persistente scollamento tra le forze politiche che in ultimo viene superato soltanto per il tramite di compromessi verbali, nominali, e perciò fittizi; o altrimenti capita che si approvino leggi con centinaia di commi per articolo allo scopo d’evitare l’alea di votazioni ripetute (dato che le leggi vengono votate articolo per articolo, e non comma per comma). Questa casistica potrebbe dilatarsi ulteriormente; ma intanto conta

rilevare come l'oscurità legislativa sia assai spesso il frutto avvelenato di un sistema politico debole, che finisce per scaricare le proprie tensioni sul sistema giudiziario, sulla magistratura, costretta suo malgrado ad estrarre principi e massime giuridiche dalle vuote formulazioni della legge (e salvo poi a denunciare ad ogni piè sospinto sui giornali di partito il prepotere del corpo giudiziario). Infine, è sempre a causa della debolezza del sistema politico se in Italia le leggi parlano il peggior «burocratese», e se il loro numero tende ad espandersi in conformità ai volubili progetti via via partoriti dalle direzioni generali dei ministeri (che sono, per chi non lo sapesse, i maggiori produttori di norme nel nostro ordinamento): anche qui la colpa è tutta d'un potere legislativo incerto e fragile, che non riesce a operare da filtro selettore dinanzi alle richieste della burocrazia, così come del resto dinanzi alle pressioni di *lobbies* e camarille. Quando gli organi legislativi incontrano difficoltà a decidere finiscono difatti per scaricare il peso delle scelte scomode sugli organi non rappresentativi, ma diventano al contempo più permeabili all'azione degli interessi organizzati; sicché la loro incapacità decisionale, l'assenza di sintesi politica, paradossalmente concorre anch'essa all'inflazione delle leggi.

- Per dare concretezza alle questioni di cui stiamo trattando citerò 2 esempi molto recenti, anche se fra le pieghe della nostra legislazione di esempi se ne potrebbero trovare innumerevoli: come diceva Omero, gli dei tessono disgrazie affinché gli uomini abbiano di che narrare.
- Primo esempio: la riforma costituzionale. Non so se qualcuno tra voi ha letto il testo predisposto, e poi emendato, e poi subemendato dalla coalizione di governo. Io sì, l'ho fatto; anzi ne ho fatto indigestione. Per forza: mi è caduto addosso un profluvio di parole sciolte l'una dall'altra come coriandoli tirati da un bambino, un'incontinenza semantica e verbale da far invidia ai 137 romanzi progettati da Balzac. Prendiamo a mo' d'esempio l'art. 70 della carta costituzionale. Nella versione licenziata dai padri fondatori misura un solo rigo; in quella aggiornata dai nostri ri-costituenti s'allunga per 113 righe, occupando 2 pagine e mezza dello stampato distribuito dalla Camera, e inanellando infine 717 parole laddove fin qui ne erano bastate appena 9. Questo solo articolo è insomma ben più esteso dell'intera parte introduttiva della Costituzione, quella dove trovano spazio i principi d'uguaglianza, di libertà, di solidarietà che da oltre mezzo secolo informano il nostro vivere civile. Si dirà: cotanto spreco di parole serve a rendere più chiara e intelligibile l'officina delle leggi, cui per l'appunto si rivolge il nuovo art. 70. Ma in primo luogo è vero casomai l'inverso: troppe parole in una legge s'elidono e si confondono a vicenda, come osservò già nel Settecento Ludovico Muratori. E in secondo luogo basta leggere l'*incipit* dell'art. 70: «La Camera dei deputati esamina i disegni di legge concernenti le materie di cui all'art. 117, secondo comma, ivi compresi i disegni di legge attinenti ai bilanci ed al rendiconto consuntivo dello Stato, nonché i disegni di legge concernenti il coordinamento di cui all'art. 118, terzo comma, primo periodo, salvo quanto previsto dal terzo comma del presente articolo». Vi ci raccapezzate? Io no; eppure questa materia, ahimè, la studio ormai da tempo. E raramente mi è capitato d'incontrare in una norma – tanto più in una norma di rango costituzionale – periodi sgrammaticati o salti di punteggiatura, come viceversa avviene all'art. 72, secondo comma. Oppure inutili pleonasmi, dato che lo stesso articolo ripete per due volte che il lavoro parlamentare è organizzato in commissioni. O ancora slalom linguistici del tipo disegnato all'art. 120, in cui la legge statale viene chiamata a dettare principi alle regioni affinché esse rispettino una serie di principi. O infine frasi involute e cacofoniche come quella che campeggia all'art. 64, dove s'afferma che i Consigli regionali esprimono... l'espressione del parere. Se si pensa che i costituenti del 1947 avvertirono il bisogno di rivolgersi a dei letterati per rendere il loro testo più sobrio e più elegante, c'è davvero da rimpiangere quel tempo, e quel costume di civiltà giuridica.
- Secondo esempio: la legge finanziaria. Quella che ci farà morire di commite. Per la verità questa malattia non è del tutto inedita, dato che una legge del 1996 (la n. 662) deteneva il

record del mondo quanto al numero di commi stipati in un articolo: 267. A suo tempo, una pagina nera per la patria del diritto, che i politici di destra e di sinistra promisero di non ripetere mai più. Tuttavia quel record è stato adesso polverizzato dalla finanziaria 2005, con i suoi 593 commi che si succedono come cognomi in un elenco telefonico, senza uno straccio di rubrica posta a mo' di titoletto, senza una bussola capace d'orientare il povero lettore. Anzi: benché ogni comma venga numerato, neppure la loro cifra totale è certa, dato che i commi 255 e 363 si ripetono due volte, non si sa per quale recondita ragione (almeno nel testo che avevo consultato alla vigilia del voto definitivo; non so se in sede di coordinamento sia poi scattato un soprassalto di pudore, eliminando gli errori più marchiani). E i contenuti? Un diluvio di proroghe (28) e di deroghe (22), a conferma che in Italia l'unica regola sicura è l'insicurezza della regola. Una pioggia di norme strampalate, dall'obbligo di autofattura per gli acquirenti di tartufi (comma 113) allo stralcio dell'Ufficio stralcio (comma 233), fino al divieto di vendere pacchetti di sigarette con meno di 10 o 20 pezzi, di cui davvero non s'avvertiva l'urgenza. Un trionfo di burocratese, dal riferimento all'«intensità di aiuto» (comma 221) allo scioglilingua che figura al comma 346: «Le disposizioni contenute nei commi da 342 a 345 si applicano alle prestazioni previste al comma 342 disposte successivamente alla emanazione del decreto previsto dall'articolo 205, comma 2-bis, del testo unico di cui al decreto 30 maggio 2002, n. 115, e del decreto previsto dall'articolo 96, comma 2, secondo periodo, del decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259, come modificati dal comma 344». E c'è poi, al fondo, la mano d'un architetto visionario, di un vero e proprio genio del labirinto normativo. Così, il comma 72 si articola in 4 lettere. A sua volta la lettera c) è divisa in 5 sottocommi numerati, l'ultimo dei quali si suddivide ulteriormente in 6 lettere. Un delirio, tanto che il comma 168 istituisce un Commissario straordinario per la vigilanza sul comma. Avrà il suo bel daffare.

- Quale lezione si può allora trarre da queste esperienze normative? Che nella confezione delle leggi serve la mano santa del linguista, certo; ma serve ancora di più la fissazione di una regola davvero vincolante per ogni centro di produzione normativa. Sta di fatto che in Italia il *drafting* ha generato un paradosso: si è diffuso l'insegnamento delle tecniche legislative (ormai anche a livello universitario, con una laurea specialistica), c'è un'intera biblioteca di studi di settore, esistono riviste tematiche, si celebrano convegni come il nostro, si bandiscono concorsi per specialisti nella redazione delle leggi, sia a livello statale che a livello regionale si varano circolari, manuali, organi di vigilanza come il Comitato per la legislazione costituito presso la Camera dei deputati, c'è insomma tutto un profluvio d'iniziative, e tuttavia le leggi italiane non sono mai state così opache e trasandate come adesso. Serve dunque una regola costituzionale, ma serve anche una reazione più decisa da parte degli organi di garanzia. Lo scorso 16 dicembre il presidente Ciampi ha rinviato alle Camere la legge sull'ordinamento giudiziario, lamentando la presenza d'un articolo con 49 commi dislocati per 38 pagine. Poi però ha promulgato i 593 commi della finanziaria, in nome della ragion di Stato, dello spauracchio dell'esercizio provvisorio. D'altra parte il maxiemendamento del Governo – questo mostro giuridico a 593 teste – era stato dichiarato ammissibile dai presidenti di Camera e Senato, a dispetto delle norme regolamentari che imporrebbero l'omogeneità dei testi normativi; e dubito fortemente che la Corte costituzionale ne trarrebbe un profilo d'incostituzionalità, se e quando la finanziaria 2005 fosse impugnata dinanzi alla Consulta. Serve dunque una norma costituzionale: coraggio, proponiamola.

Tecnica giuridica e comunicazione nel processo legislativo

Prof. Giuseppe Ugo Rescigno

Il titolo della relazione, che mi è stato assegnato, richiede qualche chiarimento preliminare.

Anzitutto viene usata l'espressione "processo legislativo" al posto del più noto e usuale "procedimento legislativo". Chi ha preferito questa dizione credo lo abbia fatto a ragion veduta; in ogni caso ritengo felice questa sostituzione di parole, perché permette di catturare e chiarire una distinzione importante tra procedimento legislativo e processo legislativo, e serve ottimamente per introdurre il mio tema.

Con procedimento legislativo, nel senso tecnico-giuridico ormai consolidato, si intende una sequenza predeterminata di atti che devono susseguirsi nell'ordine prestabilito affinché la legge venga ad esistenza e cominci ad essere efficace giuridicamente. Con processo legislativo, dando per scontato che in questo caso la parola processo non ha un significato tecnico giuridico ma il significato del linguaggio comune, si richiama l'attenzione sul fatto che l'attività legislativa si svolge nel tempo coinvolgendo un numero molto ampio di soggetti, se non addirittura la totalità dei cittadini, toccando un numero indeterminato di interessi sia prima che dopo l'approvazione della singola legge.

Se, coerentemente col tema di questo seminario, riguardiamo questo processo articolato e complesso dal punto di vista della comunicazione che si svolge via via tra tutti i soggetti implicati in esso, possiamo disegnare questo schema:

- 1) prima fase: richieste e impulsi provenienti dalla società nei confronti del legislatore, attraverso molti canali quasi sempre informali (tra quelli formalizzati si possono ricordare le petizioni e le iniziative popolari: anche per ciascuno di questi specifici atti però si può spingere l'analisi molto più a fondo, chiedendosi ad es. come e con quali percorsi si è arrivati alla petizione oppure all'iniziativa legislativa popolare);
- 2) seconda fase: i politici raccolgono queste richieste o impulsi, o addirittura prevengono richieste e impulsi facendosi interpreti di bisogni a loro dire maturi e necessari, oppure ancora promuovono pressioni di ordine politico come premessa e condizione di forza della loro iniziativa, e divengono i committenti di un progetto di legge (qui presupponiamo naturalmente che richieste e pressioni provenienti dalla società non si siano ancora tradotte formalmente in un progetto di legge, oppure che anche nel caso di una iniziativa legislativa popolare i politici sentano il bisogno di riformulare il progetto);
- 3) terza fase: i tecnici (o direttamente i politici che si fanno essi stessi tecnici) predispongono e redigono il progetto (in questa fase naturalmente si può immaginare un continuo va e vieni tra committenti politici e tecnici, affinché il progetto corrisponda al massimo alle intenzioni dei politici);
- 4) quarta fase: formalizzazione della iniziativa politica con la presentazione ufficiale del progetto di legge nei confronti della assemblea legislativa o dell'organo che ha poteri normativi;
- 5) quinta fase: il legislatore (nel senso più ampio del termine) delibera la legge o l'atto normativo comunque denominato;
- 6) sesta fase: la legge viene, bene o male, attuata;
- 7) settima fase: la attuazione, o mancata, o infelice attuazione della legge, determina una serie di conseguenze, dirette e indirette, che possono a loro volta determinare richieste e impulsi verso i politici ed il legislatore, con il che si ritorna alla prima fase e ricomincia il gioco (che è circolare e continuo).

Tutti i passaggi da una fase all'altra di questo processo, e tutte le vicende all'interno di ciascuna fase, sono mediati da forme di comunicazione linguistica.

Naturalmente è qui impossibile, e non avrebbe senso, data la natura del nostro seminario, esaminare le peculiarità delle comunicazioni imposte o richieste da ciascun passaggio e all'interno di ciascuna fase. Concentrerò l'attenzione sul passaggio della iniziativa legislativa (il momento cioè in cui l'assemblea legislativa viene investita ufficialmente del compito di decidere su un progetto di legge formalmente regolare, anche se nel trattare questa fase toccherò un aspetto che riguarda l'intero processo in tutte le sue fasi) e sull'ultima fase, quella che si determina quando la società reagisce alla legge attuata (compresa naturalmente la mancata o insufficiente attuazione della legge).

Nel titolo della relazione figura anche l'espressione "tecnica giuridica"; col mettere in rapporto mediante il connettivo "e" tecnica giuridica e comunicazione nel processo legislativo, si suggerisce che vi sia un qualche legame, da indagare e spiegare, tra le due cose. Interpreto questo suggerimento come un invito a trattare il tema della comunicazione nel processo legislativo sotto l'aspetto giuridico (e non ad es. sociologico, o politologico, o linguistico, o storico, come pure sarebbe legittimo fare); in altre parole si chiede ad un giurista, quale io sono, di indagare e spiegare quali sono o potrebbero essere i meccanismi giuridici al servizio della comunicazione nelle diverse fasi e nei passaggi da una fase all'altra.

Prima però di entrare nel merito ritengo necessario esplicitare due presupposizioni che stanno a monte della mia relazione, senza dei quali le cose che dirò non hanno senso e valore.

La prima presupposizione è che chiunque accetta di discutere con me le cose che dirò ritiene che la comunicazione sia possibile e migliorabile; detto in altre parole, ritiene che è vero che è possibile non capire ciò che ci viene comunicato, fraintenderlo, essere tratti in errore, ma è anche vero che talvolta la comunicazione giunge a segno, che vi sono comunicazioni migliori e comunicazioni peggiori, che la comunicazione può riuscire parzialmente, e quindi contenere al suo interno sia il momento dell'effettivo comunicare qualcosa, sia il momento del non riuscire a comunicare qualcos'altro che pure si voleva ugualmente comunicare. Il nostro obiettivo massimo, il punto ideale che costituisce il criterio in base al quale valutare le nostre prestazioni in termini di comunicazione, è quella comunicazione così felice ed efficace che tutti i partecipanti, sia coloro che trasmettono sia coloro che ricevono, ritengono pacificamente che i primi sono stati compresi perfettamente dai secondi (siccome poi nell'esperienza giuridica il comprendere si realizza con l'attuare praticamente quanto comunicato e compreso, in realtà l'obiettivo massimo si raggiunge quando la legge, in base ad una valutazione unanime o ampiamente condivisa, viene pienamente attuata; vale la pena di sottolineare che in questo caso l'eventuale insoddisfazione per i risultati prodotti dalla legge non va ricondotta alla cattiva comunicazione o alla disobbedienza consapevole (se la disobbedienza è inconsapevole è più probabile che essa dipenda da cattiva comunicazione), ma proprio al cattivo contenuto della legge: è questo contenuto che va cambiato, paradossalmente proprio perché la comunicazione è stata pienamente felice; questa osservazione ci mette in guardia dallo scambiare la buona comunicazione nel processo legislativo con la buona legge: la comunicazione può essere stata ottima, e la legge risultare pessima, e viceversa; nello stesso tempo però ipotizziamo che la buona comunicazione permette leggi migliori, e la cattiva comunicazione rende più probabili leggi cattive).

Il secondo presupposto riguarda la buona fede e la trasparenza: il nostro tema presuppone persone in buona fede, che vogliono comunicare ciò che effettivamente pensano e in cui credono, si sforzano di comprendere ciò che viene comunicato, si propongono di raggiungere il massimo di chiarezza e di trasparenza in ciò che dicono, scrivono e fanno. Della mala fede, dell'inganno, delle riserve mentali, delle frodi, della malizia, non c'è propriamente scienza, comunque io non so farla, e in ogni caso non avrebbe senso impegnarsi nel nostro tema se poi la nostra condotta o quella dei nostri interlocutori fosse guidata dalla mala fede, dall'inganno e dal pregiudizio.

LA LEGGE COME ATTO COMUNICATIVO
CONFLITTI E CONVERGENZE TRA ESECUTIVI E LEGISLATIVI ALLA RICERCA DI NUOVE SINERGIE
giornata conclusiva del ciclo di seminari sul linguaggio normativo
Firenze, 21 gennaio 2005

E' bene comunque sapere il destino delle nostre discussioni: se nella politica prevalgono mala fede e inganno, nel migliore dei casi le cose che diremo rimarranno nei libri o si manifesteranno come vuota apparenza, nel peggiore saranno usate per gettare fumo negli occhi o addirittura usate maliziosamente per raggiungere risultati opposti a quelli ipotizzati (è già successo: pensate soltanto alla numerazione dei commi, che ha permesso ai politici di scrivere articoli di centinaia di commi, fino al punto che finalmente anche il Presidente della Repubblica se ne è accorto, ed ha stigmatizzato la cosa nel suo ultimo messaggio di rinvio della legge di riforma dell'ordinamento giudiziario).

Come preannunciato, concentro l'attenzione solo su alcune fasi dell'intero processo legislativo, e comincio con la fase cruciale che porta dalla definizione del progetto di legge alla sua presentazione alla assemblea legislativa (in termini tecnici, sulla iniziativa legislativa).

Nella nostra tradizione il progetto viene accompagnato da una relazione, e cioè da uno scritto mediante il quale i presentatori del progetto lo illustrano. Non esiste uno schema standard, e cioè la relazione può essere redatta come meglio ritengono i presentatori: lunga, corta, analitica, sintetica, argomentata o meramente descrittiva, e così via. Nella pratica, o talvolta per disposizione di legge o di regolamento interno, si trovano iniziative legislative che debbono essere accompagnate da altri documenti (talvolta con la previsione che la mancanza di uno di essi determina irricevibilità della iniziativa).

Ricordo tre casi: a) la scheda finanziaria, e cioè quel documento previsto nella legge sulla legge finanziaria che fa obbligo al Governo di accompagnare ogni progetto di legge che comporta spese o entrate con un documento che mostri come si è arrivati alle previsioni contenute nel progetto e quanto attendibili sono tali cifre; b) il documento che, riprendendo la terminologia governativa statale, possiamo chiamare Analisi tecnico-normativa (in sigla ATN), che dovrebbe accompagnare tutti i progetti di legge o almeno quelli provenienti dall'esecutivo, col quale tecnici incaricati del compito analizzano il progetto dal punto di vista della buona redazione giuridica e segnalano eventuali errori o irregolarità o inconvenienti (e quindi attestano che le altre parti non segnalate sono ben redatte); c) il documento che, riprendendo di nuovo la terminologia statale, possiamo chiamare Analisi dell'impatto della regolamentazione (in sigla AIR), col quale tecnici di questo settore analizzano il progetto per quanto riguarda le ricadute che il testo avrà potrà avere sulla società, in termini economici, sociali, culturali, e così via (l'analisi è potenzialmente illimitata: fino a che punto condurre le analisi e quali aspetti tralasciare dipende dal buon senso, dalle conoscenze, dai tempi a disposizione, dalle qualità professionali degli addetti, e così via), segnalando naturalmente anche gli effetti negativi che potrebbero derivare dalla impossibilità o difficoltà di attuare la legge, per le ragioni che saranno indicate.

Rispetto a questi tre documenti, che a mio avviso dovrebbero accompagnare almeno tutti i progetti provenienti dall'esecutivo, ma che sarebbe bene estendere a tutti i titolari di iniziativa legislativa (eventualmente ponendo al loro servizio strutture di esperti, o pubbliche o pagate con danaro pubblico), si potrebbero dire molte cose in termini di comunicazione: ad es. chi è incaricato di redigere questi documenti, che cosa accade se questi documenti contengono rilievi negativi, quanto tempo hanno a disposizione coloro che debbono redigerli, se e come debbono essere formalizzati, sulla base di modelli e sequenze prestabilite, a chi vanno comunicati, e così via. Di tutti questi aspetti non dirò altro.

Intendo invece sottolineare un aspetto che si colloca dopo la presentazione del progetto di legge che qui si ipotizza essere assistito dai documenti di cui sopra: l'esperienza dimostra che la cosa ha senso, e produce qualche risultato positivo, se e solo se l'organo legislativo ha al suo servizio una specifica struttura di esperti che sottopone ad analisi i documenti di accompagnamento, e formula a sua volta un proprio parere, nell'interesse dell'organo di cui è struttura servente. In altre parole, se i politici componenti dell'organo legislativo non sono assistiti da tecnici di loro fiducia, quei documenti diventano inevitabilmente mere formalità senza conseguenze, tranne quei

pochissimi casi nei quali qualche politico riesce a trovare il tempo ed ha le necessarie competenze per rifare le analisi e sottoporle a verifica.

Nel documento preparatorio di questo seminario si insiste giustamente sulla perdita di ruolo delle assemblee legislative, specialmente regionali: il meccanismo che ipotizzo a grandi linee (e che riprende almeno una esperienza già collaudata, quella degli uffici bilancio di Camera e Senato che assistono le Commissioni bilancio nell'esame dei disegni di legge governativi ed a questo scopo esaminano le relazioni tecniche provenienti dall'esecutivo) offre ai Consigli (e naturalmente soprattutto alle minoranze, più interessate alla cosa per ovvi motivi), se lo vogliono, la possibilità di istituire e condurre una effettiva dialettica con l'esecutivo per quanto attiene ai progetti di legge da questo presentati (sempre che vi siano tutti i documenti descritti, questi siano ben fatti, e vi siano apparati serventi del Consiglio efficaci).

Dedicherò invece più tempo ad una innovazione che comincia timidamente a prendere corpo anche in Italia, e che invece a mio parere deve rapidamente divenire generale: la motivazione della legge ed in generale degli atti normativi.

Come è ben noto, la tradizione esclude che le leggi, ed in generale gli atti normativi debbano essere motivati, e così infatti accade. Egualmente ben noto è il fatto che esattamente al contrario nell'Unione europea tutti gli atti debbono essere motivati, anche i regolamenti (le leggi, come saranno chiamati con l'entrata in vigore del Trattato per la Costituzione europea) e le direttive (le leggi-quadro di domani).

Lo statuto della Regione Toscana, nell'art. 39, secondo comma prescrive: " Le leggi e i regolamenti sono motivati, nei modi previsti dalla legge". Non sappiamo ancora quindi come saranno motivate le leggi e i regolamenti toscani. Illustrerò come dovrebbero esserlo, con l'intesa che quanto dirò dovrebbe essere generalizzato anche alle leggi statali ed a quelle di tutte le Regioni, ed in generale a tutti gli innumerevoli atti normativi del nostro ordinamento.

Nella migliore dottrina amministrativistica si fa distinzione tra giustificazione e motivazione. Con quella parte del preambolo, che viene denominata giustificazione, e che esteriormente si caratterizza per la formula "visto...", l'autore dell'atto dice quali sono le norme di diritto e gli accadimenti di fatto previsti dalle norme che stanno a fondamento dell'atto, ed elenca gli atti procedurali intervenuti prima della decisione. Con la parte del preambolo, che viene denominata più propriamente motivazione, e che esteriormente si caratterizza per la formula "considerato...", l'autore dell'atto esprime quali sono gli scopi, gli obiettivi, le ragioni delle scelte compiute. Nel nostro ordinamento le leggi non sono né giustificate né motivate; però i decreti-legge, i decreti legislativi, i regolamenti non sono motivati, ma vengono giustificati. La mia proposta è che tutte le leggi, regionali e statali, e tutti gli atti normativi in genere, siano giustificati e motivati (da ora in poi dirò brevemente secondo l'uso "motivati", ricordando che la parte più interessante, più significativa e più impegnativa è propria quella che contiene la illustrazione delle ragioni delle scelte compiute). Non affronto qui il tema del come si può giungere a questo risultato, anche se a mio parere è sufficiente la volontà politica di farlo, giacché se l'organo decidente approva il preambolo, questo va promulgato o emanato e pubblicato come parte integrante dell'atto. Meglio naturalmente se la cosa è resa obbligatoria o dalla Costituzione per le leggi statali e regionali, o dagli statuti, per le leggi regionali (come ha fatto lo statuto Toscana), o dagli atti sopraordinati per qualunque altro atto normativo. Questo obbligo viene poi soddisfatto solo se la motivazione viene approvata dal legislatore in modo ufficiale, e solo se anche la motivazione viene promulgata o emanata e pubblicata legalmente.

L'obbligo di motivare (nel senso ampio prima indicato) avrebbe importanti conseguenze giuridiche: a) anzitutto la mancanza della motivazione giustificerebbe e dovrebbe rendere necessaria la dichiarazione di irricevibilità della proposta di legge da parte del Presidente della assemblea legislativa; b) la mancanza di motivazione nell'atto finale approvato costituirebbe vizio dell'atto, con conseguente dichiarazione di incostituzionalità della legge, o annullamento del

regolamento; b) ma, come l'esperienza della Corte di giustizia delle Comunità europee insegna, anche la insufficiente o erronea o contraddittoria motivazione può diventare motivo sufficiente per caducare l'atto così viziato.

Può sembrare in questo modo che la proposta sia punitiva nei confronti dei politici. A mio parere, soprattutto oggi, non è così: è anche una forma efficace di difesa dei corpi legislativi nei confronti del controllo dei giudici, ed in particolare della Corte costituzionale per quanto riguarda le leggi. Si pensi ai sempre più numerosi casi nei quali la Corte giudica le leggi in base alla loro ragionevolezza: in tutti questi casi la Corte non sarebbe più abilitata, come accade oggi, a ricostruire da sola le ragioni della legge sottoposta a controllo, ma dovrebbe misurarsi espressamente con le ragioni ufficialmente dette e approvate dal legislatore.

In ogni caso, come sempre, l'obbligo della motivazione permette ed in qualche modo impone forme di trasparenza, a vantaggio dei cittadini e della democrazia: non è facile di fronte all'opinione pubblica motivare sulla base di dati di fatto falsi o erronei, e con ragionamenti inconsistenti e vuoti, sempre che esista un serio controllo finale anche sulla motivazione (e cioè gli organi incaricati di questo controllo abbiano la capacità e la forza per esercitarlo, come accade oggi a proposito della Corte di giustizia delle Comunità europee). In tal modo l'obbligo di motivare diventa anche una forma di autocontrollo: chi decide sa di dover anche motivare per iscritto la sua decisione, ed è costretto ad esporsi, con tutte le conseguenze del caso.

Elenco ora le molte ragioni che giustificano ampiamente la necessità di motivare oggi anche le leggi ed in generale gli atti normativi.

La prima ed in qualche modo più generale ragione (che ricomprende le successive, le quali sono articolazioni di questa) sta nel mutamento profondo che col tempo, soprattutto attraverso il nuovo ruolo dello Stato, si è determinato nella legislazione. Se riformuliamo l'originario principio di divisione dei poteri in termini moderni e aggiornati, possiamo distinguere, nel generale processo mediante il quale la società statale formula a se stessa prescrizioni e si organizza per tradurle in atto, tre momenti: a) col primo gli organi incaricati formulano i progetti in base ai quali i membri della società dovranno comportarsi; b) col secondo i soggetti incaricati di attuare i progetti già formulati si comportano in modo conforme ad essi, e cioè li attuano materialmente; c) col terzo organi appositi vengono incaricati di controllare che l'attuazione sia conforme ai progetti, e nel caso vi sia difformità, adottano gli atti previsti per riportare per quanto possibile la realtà sociale alle previsioni dei progetti.

Non è difficile vedere nelle frasi ora dette la riformulazione della funzione legislativa, di quella esecutiva, di quella giudiziaria. La riformulazione però ha, a mio parere, il merito di chiarire che legiferare è progettare il futuro della società per quella parte che dipende dalla volontà e dai comportamenti degli esseri umani; permette così, a differenza della originaria dottrina, di comprendere nella funzione legislativa tutti coloro che a vario titolo progettano il futuro mediante regole (anche i privati che, forti della loro autonomia, dettano legge a se stessi, ad es. mediante i contratti); chiarisce e riflette correttamente il fatto che la progettazione è spesso un processo lungo e articolato, per cui vi sono scale di progettazione, ed un organo progetta in grande, e via via altri organi o soggetti progettano a scala minore, tenendosi però all'interno del progetto a scala maggiore (è un altro modo per ripresentare sia la gerarchia delle fonti sia quella che ho chiamato catena normativa, così ampiamente sperimentata nella pratica); si distingue dalla originaria dottrina anche perché sottolinea che tutti attuano i progetti, ciascuno per la parte che gli compete; spiega perché, mentre è facile e inevitabile che gli stessi soggetti siano ora legislatori ora esecutori materiali dei progetti precedentemente stabiliti, i giudici debbono essere assolutamente indipendenti dai primi, pena il fallimento dell'intero meccanismo (e nello stesso tempo non ci dice però come garantirsi che i giudici non abusino del loro potere).

Ai nostri fini concentro ora l'attenzione sulla progettazione (o funzione legislativa, nel senso più ampio del termine).

Si può progettare fundamentalmente in tre modi per quanto riguarda il rapporto tra chi progetta e chi deve attuare; 1) si può anzitutto progettare organizzando i futuri progettatori, stabilendo cioè quali soggetti sono incaricati di progettare (questo modo di progettare può articolarsi a sua volta in due modi: chi incarica di progettare si limita ad indicare il progettatore: ad es. è il caso della mera riserva di legge (naturalmente qui è la Costituzione che progetta il progettatore Parlamento); oppure chi incarica il progettatore comincia a disegnare a grandi linee il progetto, ed affida ad un altro il compito di completarlo: è il caso della riserva di legge rinforzata); 2) si può progettare limitandosi a dire che cosa i privati, singoli o associati, debbono o non debbono fare o hanno il potere di fare (ad es. mediante il codice civile e il codice penale, e tutte le leggi complementari di ordine penale e civile): in tal caso il legislatore si disinteressa del risultato finale del comportamento dei destinatari; a lui basta che tali destinatari si attengano alle prescrizioni di comportamento; quali tipi di società, di rapporti tra esseri umani, di sviluppo economico e culturale, di assetti urbanistici, e così via, nasceranno attenendosi a queste regole non è oggetto di prescrizione, non sta dentro il progetto scritto, ma è la risultante spontanea delle innumerevoli relazioni che si stabiliranno tra i soggetti dell'ordinamento; che vi sia maggiore o minore eguaglianza economica, maggiore o minore sviluppo dell'economia, abbondanza di abitazioni o viceversa loro penuria, matrimoni duraturi o viceversa molti divorzi, famiglie felici oppure famiglie in difficoltà, ricchi e poveri, e così via, tutto questo resta affidato al gioco spontaneo della società, anche quando nella società le regole imposte vengono tutte scrupolosamente rispettate; 3) il legislatore però può decidere di progettare per quanto è possibile anzitutto il risultato oggettivo finale, e disciplinare i comportamenti in vista di tale risultato: vuole che vi siano case di riposo per anziani, asili nido, impianti sportivi, assistenza sanitaria, pensioni, e così via (l'insieme di quelle misure che va sotto il nome di Stato sociale); in questo caso i progetti sono non soltanto regole di comportamento, ma anzitutto prefigurazioni di cose materiali, di attività, di risultati (il segno distintivo di questi progetti sta nel fatto che essi richiedono anzitutto molto danaro, ed insieme con queste prefigurazioni di strutture operative; il codice civile o quello penale non prevedono spese e non disegnano apparati organizzativi: in questo caso spese e apparati stanno in altre leggi che indicano coloro che hanno il compito di punire chi non ha rispettato le regole, e prevedono le spese strettamente necessarie per svolgere questa funzione).

Le leggi ed in generale gli atti normativi che rientrano nel gruppo 1 oppure nel gruppo 2 non hanno bisogno di motivazione, perché quelli del gruppo 1 sono il risultato di un compromesso generale entro la società mediante il quale i gruppi dominanti si accordano su chi deve deliberare le leggi ed in generale gli atti normativi; quelli del gruppo 2 dicono appunto quali comportamenti sono vietati o obbligatori o permessi dagli atti normativi dei soggetti individuati dagli atti del gruppo 1. La motivazione sta già nel mero fatto di aver stabilito chi deve decidere intorno a queste cose.

Le leggi e gli atti normativi del terzo gruppo dipendono invece da rappresentazioni del futuro assetto delle cose che interessano gli esseri umani e da valutazioni sulla loro desiderabilità e praticabilità, dati i mezzi previsti. In questo caso nessuno può correttamente prevedere i risultati che pure si vogliono senza condurre specifiche e approfondite analisi. La possibilità che la rappresentazione risulti erronea, o il rapporto tra mezzi e fini sbagliato, o il risultato effettivo contrario o comunque divergente rispetto a quello atteso, questa possibilità è talmente alta che chi vuole progettare seriamente deve porsi questi problemi e seguire strategie efficaci per prevenire o comunque ridurre i rischi di insuccesso. Obbligare a motivare vuol dire anzitutto imporre che queste analisi preventive vengano seriamente condotte; in secondo luogo diventa mezzo per verificare in ogni momento serietà e attendibilità delle analisi condotte. D'altra parte, se queste analisi sono state condotte, perché non darne conto, e cioè motivare l'atto? Se non sono state fatte, la progettazione è stata mal condotta, e proprio questo oggi si vuole evitare, come attestano innumerevoli documenti in sedi autorevoli (si pensi ai documenti dell'OCSE, agli allarmi sulla cattiva legislazione in sede di Unione, e così via).

La necessità della motivazione degli atti normativi si impone per altre ragioni che costituiscono articolazione e sviluppo della caratteristica prima illustrata.

Oggi anche la nostra Costituzione ha introdotto ufficialmente il principio di sussidiarietà: il principio non ha contenuto sostanziale, ma meramente procedimentale: esso infatti non dice mai, preso da solo, a chi spetta un certo compito o una certa attività, perché esattamente al contrario dice che in principio spetta al soggetto più adatto, e questo soggetto va appunto individuato applicando il principio. La motivazione in questo caso è essenziale per ricostruire il processo mediante il quale chi deve decidere applicando il principio ha selezionato sulla base di argomenti pertinenti e dimostrati che un soggetto x è più adatto di un altro soggetto y; senza motivazione qualunque decisione diventa arbitraria e incontrollabile, riducendo il principio a mera clausola di stile.

La ragionevolezza è divenuto principio costituzionale in base al quale valutare anche le leggi, come fa spesso la Corte costituzionale: ragionevolezza vuol dire presenza di buone ragioni, che vanno appunto enunciate e rese visibili mediante la enunciazione, così come all'inverso irragionevolezza vuol dire presenza di cattive ragioni, che ugualmente vanno enunciate e rese visibili: non si vede perché debba essere la Corte a ricostruire le buone o cattive ragioni di una legge, e non debba essere invece direttamente il legislatore, restituendo alla Corte il suo corretto ruolo di controllore della bontà o invece infondatezza delle ragioni enunciate dal legislatore.

Il prevalere delle leggi che si preoccupano di realizzare in concreto specifici obiettivi di fatto, comporta che le leggi diventino sempre meno generali e astratte, fino al limite delle leggi che correttamente vengono chiamate leggi-provvedimento (leggi cioè relative ad uno specifico caso). Ogni allontanamento dalla massima generalità (la legge che si rivolge a tutti, come fa spesso le norme del codice penale) o dalla massima astrattezza (la legge che descrive un tipo di comportamento che non costituisce specie di nessun altro tipo più generale: es. l'art. 2043 del codice civile) riduce necessariamente l'eguaglianza, e dunque va razionalmente giustificata alla luce della Costituzione: anche in questo caso è il legislatore che deve spiegare perché ha adottato una legge di bassa generalità e astrattezza (una legge cioè che si indirizza a categorie particolari di cittadini e riguarda comportamenti propri di questo gruppo più ristretto rispetto alla generalità dei cittadini) o addirittura una legge-provvedimento (che per questo solo fatto genera dubbi sulla sua costituzionalità).

La complessità della progettazione legislativa esige sempre più spesso che al risultato finale concorrano numerosi soggetti, ciascuno apportando un suo contributo specifico. Si creano le catene normative, e cioè sequenze ordinate di atti normativi intorno a medesimo oggetto, con la quale un primo soggetto disegna un progetto di larga massima, il secondo integra il progetto rendendolo più specifico, e così via fino all'ultimo anello della catena. Si pensi ad es. ad una catena di questo genere (molto frequente): direttiva comunitaria – legge statale di principio in materia di competenza regionale concorrente – legge regionale – regolamento provinciale – regolamento comunale. Ogni atto all'interno di questa catena, se concepito correttamente, deve spiegare come si concilia con gli atti sopraordinati e indicare quali spazi e perché vengono lasciati agli atti subordinati: la motivazione, in quanto enunciazione visibile di un ragionamento che comunque andrebbe fatto, si impone come conseguenza razionale.

In conclusione l'obbligo di motivare anche le leggi ed in generale tutti gli atti normativi è la conclusione razionale richiesta dalle nuove caratteristiche della legislazione e normazione prima illustrate.

Se le leggi ed in generali gli atti normativi venissero motivati, questo fatto avrebbe riflessi su quasi tutte le fasi del processo legislativo: riguarderebbe i tecnici, in qualunque momento si chiede il loro apporto, giacché dovrebbero motivare le scelte compiute in sede di redazione; riguarderebbe coloro che intendono presentare un progetto di legge, i quali debbono presentarlo corredato della motivazione; riguarderebbe l'organo legislativo, che dovrebbe deliberare anche la motivazione, ed eventualmente modificarla prima di deliberarla; riguarderebbe tutti i destinatari, sia

perché come sempre la motivazione aiuta ed orienta la interpretazione sia perché diventa sempre possibile che un atto normativo sia portato davanti al giudice competente per mancata o insufficiente o erronea motivazione. Insomma, la motivazione diventerebbe un aspetto decisivo dell'intero processo legislativo, tale da modificare l'andamento e la dinamica.

Non c'è dubbio che si determinerebbe un notevole aggravio di lavoro a carico vuoi dei politici vuoi dei tecnici: ma sarebbe ben strano pretendere la motivazione per atti concreti che riguardano una o poche persone (come accade oggi per le sentenze ed i provvedimenti amministrativi), e tollerare che restino non motivati atti che riguardano la intera collettività. Se la cosa comporta aggravio di lavoro, è giustificato che si aumentino i mezzi a disposizione dei politici per assisterli in questo nuovo obbligo a loro carico.

A livello statale si parla ora di Valutazione dell'impatto della regolamentazione (o in sigla VIR): si tratta di un proposta avanzata da molti anni, con nomi diversi (ad es. controllo di gestione), con la quale si ipotizza di introdurre in modo regolare, formalizzato, articolato e razionale una analisi ex post sul rendimento della legislazione, secondo indici e parametri opportunamente scelti, per individuare disfunzioni, inefficienze, inefficacie, diseconomie, e così via. Questo compito dovrebbe spettare anzitutto ai corpi legislativi: è l'arma più efficace e significativa di cui essi si possono dotare. Naturalmente per svolgere un compito di queste dimensioni e difficoltà è necessario costruire un specifico apparato servente, con numeroso personale qualificato e mezzi materiali e finanziari sufficienti, E' ovvio che anche l'esecutivo è vitalmente interessato a questa analisi e verifica: però l'esecutivo, se lasciato da solo, tenderà a tenere nascosti i risultati, a far emergere solo quei dati che vanno a suo favore e tacere gli altri, o addirittura ignorare alcuni tipi di indagine. Se viceversa l'esecutivo sa che un apparato efficace, preparato e indipendente svolge questo tipo di indagine per conto dell'organo legislativo, sarà indotto a svolgere anch'esso le sue indagini con la stessa o maggiore tempestività ed efficacia, al fine di prevenire critiche e rilievi, e farsi esso iniziatore delle modifiche necessarie, anticipando l'organo legislativo. Su questo punto a mio parere si gioca una partita decisiva nel rapporto tra legislativo ed esecutivo: solo un legislativo che mette in qualche modo paura all'esecutivo, con la sua efficace azione di controllo, può recuperare ruolo e funzioni oggi smarrite quasi totalmente. Per quanto riguarda l'aspetto finanziario, l'organo legislativo approva il bilancio e dunque ha nelle sue mani uno strumento essenziale per contrattare con l'esecutivo stanziamenti monetari sufficienti; per quanto riguarda la volontà e la capacità dei legislativi di mettere in piedi strutture di supporto sufficienti per il nuovo compito che qui rapidamente ho schizzato, tutto dipende naturalmente dalla volontà collettiva dei partiti e dalla pressione dell'opinione pubblica, ricordando che i partiti oggi in maggioranza potranno essere domani in minoranza, cosicché conviene a tutti che le minoranze, e con esse l'intero organo legislativo, dispongano di mezzi efficaci per controllare l'esecutivo.

Qualcuno potrebbe chiedersi se la proposta della Valutazione di impatto della regolamentazione non ci abbia portato fuori tema, visto che stavamo parlando di comunicazione. Ma anche questo compito deve avvalersi di forme di comunicazione, e dunque può essere esaminato sotto questo aspetto, che risulta decisivo per la buona riuscita dell'impresa. Nella comunicazione dobbiamo distinguere quattro aspetti del processo di comunicazione: a) chi formula ed emana il contenuto comunicativo; b) ciò che viene comunicato; c) il mezzo attraverso cui il contenuto viene comunicato dall'emittente; d) chi riceve la comunicazione. Per ciascuno di questi momenti si pongono problemi dalla cui corretta soluzione dipende il successo o l'insuccesso della impresa. Elencando in modo schematico e alla rinfusa alcuni di questi problemi (al solo fine di suggerire un percorso di indagine tutto da compiere): 1) quale struttura professionale deve compiere l'analisi, con quale personale, nominato da chi, in quanto tempo, con quali mezzi e poteri, con quali effetti se l'analisi contiene conclusioni di ordine negativo; 2) quali tipi di indagine vanno condotti sempre, quali eventualmente, chi decide se compiere le indagini eventuali; 3) come ed a chi vanno trasmessi i documenti finali che concludono le indagini, quale pubblicità va data ad essi; 4) che cosa

LA LEGGE COME ATTO COMUNICATIVO
CONFLITTI E CONVERGENZE TRA ESECUTIVI E LEGISLATIVI ALLA RICERCA DI NUOVE SINERGIE
giornata conclusiva del ciclo di seminari sul linguaggio normativo
Firenze, 21 gennaio 2005

possono o debbono fare i destinatari della comunicazione, di quali supporti dispongono per valutare i documenti trasmessi, quale procedura si deve seguire nell'esaminare tali documenti, quale pubblicità va data ai giudizi che eventualmente i destinatari delle comunicazioni formulano sui contenuti comunicati.

Fare seriamente una valutazione dell'impatto della regolamentazione non è cosa da poco, esige molti mezzi, personale altamente qualificato, forte volontà politica, verità, trasparenza, accurata predisposizione in termini di organizzazione e di procedure.

Per questa ragione, augurandomi che questa tecnica di analisi della legislazione cominci effettivamente presso il maggior numero di enti, ripropongo il consiglio di sempre: meglio cominciare con piccoli passi misurati, con analisi ben circoscritte, con obiettivi chiari anche se modesti, ma con sufficienza di mezzi materiali, finanziari e personali, con procedure rigorosamente definite, con pratiche effettive ed efficaci. Con l'esperienza sarà sempre possibile aumentare il raggio d'azione delle analisi e arricchire l'insieme, gradualmente, con sicurezza ed efficacia.

La legge come atto comunicativo

*Riaprire un dibattito sull'autonomia
legislativa delle Regioni in materia di comunicazione istituzionale*
di Stefano Rolando

I nostri ben riusciti seminari di Torino (*scrittura delle leggi*) e di Reggio Calabria (*comunicazione delle leggi*) hanno portato, oggi a Firenze, il bisogno dei partecipanti di **pervenire a qualche sintesi**.

Segnalo innanzi tutto, con vivo apprezzamento, che su questa materia si è realizzata in questo ciclo di seminari una felice collaborazione tra sistema delle *assemblee* e sistema delle *giunte* regionali, con partecipazione mista e alla ricerca di molti punti di convergenza.

La sintesi che oggi perseguiamo è inevitabilmente orientata all'attuazione di politiche e all'induzione di attitudini organizzative che la prossima legislatura – in relazione alla qualità e alla sensibilità degli eletti – potrebbe vedere attivate. Il *conoscere per decidere* di einaudiana memoria.

Per quanto mi riguarda – estendendo qui alcune riflessioni già presentate a Reggio Calabria – vorrei esprimere e motivare l'auspicio che in materia di comunicazione istituzionale la nuova legislatura porti segni di creatività da parte delle Regioni e di innovazione dell'attuale tessuto normativo prevalentemente strutturato sulla legge 150 del 2000, meritevole di ripensamenti proprio a partire dallo specifico legislativo delle nostre assemblee.

E nel segno di un rapporto indispensabile (culturale e professionale) tra operatori dell'informazione e della comunicazione e tecnici della legislazione. Oggi questo rapporto è tenue, casuale e – salvo alcuni casi di buona impostazione – poco sollecitato e poco incentivato.

Nella relazione che il prof. Rescigno ci ha anticipato con testo scritto si dice che *“il contesto non ci aiuta”*. In verità la legislatura regionale che si chiude è stata marcata da un sentimento di disagio e, in certi contesti, di crisi che ha investito le Assemblee regionali (anche se non tutte) in ordine al ruolo che esse rivestono nella relazione di potere e di rappresentanza tra decisioni e attese sociali.

La referenzialità degli Esecutivi rispetto all'Assemblea è divenuta in molti casi marginale. In alcuni contesti solo il momento del bilancio ne è un segno, sia pure con abbondante formalità. In generale la legislatura se ne è andata in attesa che la *“zoppia istituzionale”* – autorevolmente conclamata dal **Presidente della Repubblica Carlo Azeglio Ciampi** – trovasse soluzione o in spazi di raccordo istituzionale (la Bicamerale allargata con eletti nelle assemblee regionali, varata ma mai attuata) o in spazi di revisione della forma di governo delle Regioni (Statuti, proprio su questo tema oggetto di conflitti perduranti).

È forse venuto il momento di cercare nel *“perimetro interno”* delle Assemblee, ovvero nel quadro di ineludibili patrimoni della cultura e della funzione legislativa, la materia per rigenerare ruolo e missione. Questa materia non può che essere *“la legge”*. E non può che essere, attorno alla legge, una riflessione sul ruolo che le

Assemblee possono sviluppare per dare senso e contenuto al principio, oggi sancito dalla Costituzione europea, della **democrazia partecipativa**.

Anche se è vero che le leggi appartengono in larga parte al potere istruttorio e di proposta dei governi, è indubbio che sta nelle Assemblee il luogo sanzionante e quindi legittimante ogni esito normativo, un luogo che non è mai espressione di mera ratifica. Ma che oltre al negoziato in ordine a profili di interesse più vasti di quelli rappresentati dalle proposte dei governi (con l'ombra spesso di esercitare così qualche appesantimento sulla spesa), vi è anche l'importanza assoluta dell' *iter*, ovvero dal percorso di analisi, dibattito e deliberazione che ogni legge compie dentro la "casa" parlamentare. Divenendo così per tutti i suoi componenti – politici, tecnici, amministrativi – il prodotto essenziale di quella **casa** (uso una parola cara al prof. Manzella, che chiuderà i nostri lavori, che la ha in varie occasioni impiegata come metafora dell'istituzione), la ragione d'essere di quella **casa**, la metafora stessa della propria identità.

Da qui nasce un principio di presidio, da parte delle Assemblee, della stessa **cultura della legge** costituendo – insieme alle amministrazioni locali, ai soggetti della rappresentanza socio-economica e agli stessi media (nella loro responsabilità civile) – una filiera diversa e complementare rispetto a quella che è abitualmente identificata con il presidio centrale della legge e dei suoi valori sia simbolici che cogenti.

Essa è, per i cittadini, identificata prevalentemente negli organi della giustizia, nei tutori dell'ordine, negli operatori della sicurezza. Ora, giudici e poliziotti, tendenzialmente, agiscono sul profilo sanzionatorio e, più in generale, sul senso delle leggi come contenitrici di **vincoli**.

La filiera del sistema negoziale sulle decisioni generative del processo legislativo ha, invece, un presidio delle normative sotto il profilo delle **opportunità** che esse contengono.

Pare l'*uovo di Colombo* (ma nella pratica sarebbe una vera rivoluzione) che il corpo politico e tecnico delle Assemblee legislative guidi il processo comunicativo e relazionale che investe tre essenziali fasi:

Tabella n. 1

Fasi del processo comunicativo e relazionale

- **prima delle decisioni:** *l'ascolto e l'accesso alla rappresentazione degli interessi;*
 - **durante l'atto deliberativo:** *la rappresentazione in chiaro della norma;*
 - **a seguito della promulgazione:** *l'articolata funzione di monitoraggio dell'attuazione (ciclo virtuoso dell'ascolto sociale e riconduzione a tutte le rappresentanze politiche degli esiti dell'impatto sociale dell'attuazione).*
-

Sempre dalla relazione del prof. Rescigno colgo la bella indicazione riguardante l'importanza della **motivazione della legge** che potrebbe essere anche agevolata dalla capacità – nella fase intermedia qui indicata, ovvero “*durante l'atto deliberativo*” – di fare sintesi tra diverse strutture dell'amministrazione.

Affinché queste fasi siano presidabili è necessario che volontà politica, modelli organizzativi, culture professionali e procedure trovino composizione.

È questa una materia complessa.

Fuori di dubbio – come è stato sottolineato da molti nel seminario di Reggio Calabria – che, a monte di questo processo, deve ritornare al centro della missione delle Regioni **la legislazione**, ovvero il fattore che è stato il vanto di una specificità istituzionale diventata nel tempo un ambito abbastanza sterile in cui una produzione sostanzialmente amministrativa è stata la vera protagonista di un processo chiamato spesso impropriamente “legislativo”.

È anche fuori di dubbio che una **virtuosa relazione tra giuristi e linguisti** (le relazioni al seminario di oggi dei professori Ainis e Rescigno, sono un rilevante contributo per dare basi e motivazioni a questa prospettiva) deve essere tema di attenzione e di frequentazione non occasionale da parte delle istituzioni regionali e non solo nei momenti formativi.

Una “modesta proposta”, in tale quadro, investe comunque alcuni aspetti che esprimono una diversa concezione del modello organizzativo delle Assemblee, su cui abbiamo fatto riflessioni e proposte con varie iniziative in particolare nel 2003.

Vi è un nodo che va sciolto per **ripartire da fattori interni** nella visione del riequilibrio di poteri. Il Parlamento nazionale resiste nella funzione costituzionale dialettica anche per la forza e la tenuta tecnico-professionale dei suoi apparati.

Non è immaginabile l'esercizio di un ruolo sociale di **presidio della cultura della legge** (e varrebbe la pena di estendere il principio anche alla **cultura della legalità**), senza un'idea di **accompagnamento della società** – ovvero dei segmenti generali e particolari interessabili ad ogni provvedimento, uno per uno – se non **costruendo un modello organizzativo** che impegni quasi tutti gli uffici interni di un'Assemblea: quelli dell'assistenza legislativa (sia legata al lavoro in aula e commissioni sia legata all'analisi dei problemi giuridici teorici e applicativi), quelli dell'area informativa e comunicativa, quelli operanti nell'area delle tecnologie di flusso, quelli relazionali, quelli dell'area studi e ricerche, quelli operanti per il monitoraggio e la valutazione.

Molti dei partecipanti al nostro seminario sanno come sia in generale difficile e in alcuni casi impossibile l'integrazione operativa di queste strutture.

Solo un obiettivo strategico può superare lo stato di separatezza in cui operano oggi, per lo più, questi uffici. Solo una volontà di correlare alla società civile e alle amministrazioni locali tutta la potenzialità interna alle Assemblee (primariamente gli organi istituzionali ma anche i gruppi costituiti per dare visibilità formale alla differenziazione della rappresentanza politica e poi gli apparati capaci di organizzare infrastrutture adeguate di interazione) può creare un tenace “filo di ferro” interno per far davvero cooperare professionalità diverse allo scopo di “raccontare” un **processo**.

Tale è la comunicazione che è, appunto, diversa dall'informazione che si limita a trasferire (con la cultura del "fare notizia") **eventi**.

Ove patti nuovi favorissero questo corso, si porrebbe in essere un **ciclo applicativo** della comunicazione istituzionale delle Assemblee regionali che prevedono funzioni importanti esercitate in sinergia tra organi politici ed organi tecnici:

Tabella n.2
**Prestazioni connesse al ciclo della comunicazione istituzionale
dell'Assemblea regionale**

- inquadramento di una **comunicazione generale** sui provvedimenti che, per le parti essenziali, non escluda pubblici (diritto all'informazione);
- individuazione e la scomposizione dei **target** e dei relativi bisogni per ogni provvedimento per una complementare parte di **comunicazione specifica**;
- capacità di realizzare un **mix di comunicazione** (strumenti) efficace per una lettura delle opportunità e dei vincoli contenuti nelle norme;
- **capacità di neutralizzare le difficoltà e spesso le criticità di linguaggio** delle normative;
- costruzione di **canali informativi** che connettano realmente i target esterni a tutti gli ambiti interni coinvolgibili;
- scelta di **format adeguati per una messa in rete** della comunicazione (non relegata a pura "vetrina" ma materiale utile per tutti i destinatari previsti);
- conseguente capacità di organizzare la **relazione tra società civile ed eletti**;
- accoglienza – organizzata e costante – dell'**opinione di ritorno** rispetto alle fasi di attuazione dei provvedimenti;
- canalizzazione di questa "comunicazione" **verso i decisori interni**, in quanto presupposto dell'incessante innovazione normativa.

A monte di questo ciclo vi un'area importante di **pre-condizioni comunicative** rappresentate da una accoglienza piena del principio (relazione del prof. Ainis) secondo cui **le tecniche legislative sono sostanzialmente linguistiche**, ovvero rappresentate da qualche influenza degli operatori dell'informazione e della comunicazione nei tempi e nei modi del *drafting*.

Così come **a valle** di questo ciclo vi è anche il quadro di attenzioni – rispettose e autonome ma non per questo inutili – in fase di attuazione delle leggi **tra l'assemblea legislativa e il sistema giudiziario e gli organi di controllo** in tutte le loro articolazioni.

Siamo dunque in presenza di due aree del processo organizzativo: quella degli **obiettivi** e quella dei **presìdi**.

Non c'è gerarchia rigida. La sapienza di un coordinamento – che non può sfuggire alla competenze e al ruolo degli stessi segretari generali delle Assemblee – è tale solo

se capace di una essenziale flessibilità: quella di riconoscere **per ogni provvedimento** un diverso capofila degli obiettivi e un diverso capofila dei presidi. La complessità del modello – ma anche la sua efficacia – dipende da un’intelligenza organizzativa che non renda rigido e burocratico il processo comunicativo deducendo dalla natura delle leggi la gerarchia dei ruoli e dell’operatività. Se ciò che è qui indicato è materia di una proposta possibile nella vita attuale delle Assemblee (magari superando una diffusa deresponsabilizzazione dei funzionari che se si ritengono integralmente al di fuori di ciò che la legge scrive e la politica vuole rinunciano ad essere classe dirigente) va anche detto che il portato generale della proposta stessa è parte di un convincimento più generale che investe altri ambiti:

Tabella n. 3
Condizioni di contesto necessarie
per lo sviluppo efficace della comunicazione istituzionale
delle Assemblee regionali

- una **visione più integrata delle funzioni di assistenza legislativa e delle funzioni relazionali** (missione stessa dei segretari generali e quindi delle scelte che investono la loro selezione);
- una **visione più connessa della comunicazione interna e di quella esterna** (culture tecnologiche che operano nelle strutture sollecitate a guardarsi dal rischio di autoreferenzialità);
- una **chiarificazione verso una maggiore sinergia nei conflitti tra esecutivi e legislativi** (*rappresentanza e rappresentazione* nella vita delle Assemblee rispetto ai sistemi esterni non possono essere esclusiva prerogativa degli Esecutivi).

La consapevolezza, che dovrebbe essere sempre presente tra gli operatori, che **ci può essere buona comunicazione e cattiva legge e viceversa** – come ricorda il prof. Rescigno nella sua relazione – può maturare solo nel quadro di queste condizioni. Importante ricordare – come il consigliere Luigi Carbone ci ha sottolineato nel seminario di Torino – che la comunicazione istituzionale non è sempre gestita nel segno della sola semplificazione (che resta un obiettivo generale di tipo sociale), ma deve anche rispettare la **complessità dei contenuti** riportandola ad un livello intelligente di fruibilità in uno spirito complessivo costruito attorno alla cultura dell’appartenenza.

Malgrado l’insufficienza di una sintesi rispetto ai temi trattati, queste poche linee potrebbero costituire uno spunto di riflessione per rilanciare nella prossima legislatura la questione di un’**autonoma legislazione delle Regioni italiane in materia di comunicazione** istituzionale.

Vi sono almeno **tre livelli di consapevolezza** che qui si propongono:

Tabella n. 4

Consapevolezze e prospettive per raggiungere la strategicità delle funzioni comunicative

- **presidiare i profili di base della professionalizzazione delle funzioni informative e comunicative** (non limitarsi a dare spessore ai principi di trasparenza e di accesso, ma tener conto dell'evoluzione complessa tra nuovi diritti di cittadinanza e credibilità – fiducia più rendimento – delle istituzioni);
 - **allargare la “responsabilità comunicativa” al di là dei presidi tecnici** (modello organizzativo flessibile che coinvolga tutti i supporti interni che consentano alla comunicazione l'attuazione di un ciclo che investa il bisogno di **esternalizzazione** dell'istituzione e il bisogno di **partecipazione** dei soggetti sociali, delle autonomie locali e naturalmente dei cittadini);
 - **assicurare la visibilità della politica**, elemento di vitalità della democrazia come diritto non solo della maggioranza e quindi di chi governa, ma dello spettro complessivo della rappresentazione politica di un territorio, valorizzando altri soggetti, quali i **gruppi politici** e l'articolazione del **rapporto tra aula e commissioni**.
-

Se per l'iter della legge 150/2000 la politica italiana valutò che il governo doveva astenersi dall'orientare una materia così delicata per la rappresentazione della stessa democrazia attraverso il vissuto istituzionale preferendosi un pur più lungo e forse rischioso iter parlamentare (poi reso possibile dalla confluenza di un progetto ispirato dal centro-destra e di un progetto ispirato dal centro-sinistra), si tratterà di vedere se le Assemblee regionali – salvo quelle che hanno già normato – vorranno rendersi protagoniste della regolamentazione di un diritto/dovere che può risultare essenziale per la vitalità stessa di un istituto democratico che non può cercare solo al proprio esterno l'opportunità di ricostituire ruoli, funzioni e poteri.

Da questo punto di vista **ritengo che la legge 150 sia un punto di partenza non la soluzione dei problemi qui posti**. Le assemblee regionali potrebbero rivisitarla e innovarla alla luce di alcune riflessioni qui svolte, delle conseguenze dell'autonomia regionale nell'adattamento delle priorità e dei profili di trasformazione tecnologica sopravvenuti dopo cinque anni dal varo della legge nazionale.

In conclusione si potrebbe proporre questa sintetica riflessione circa gli orientamenti strategici della comunicazione istituzionale delle Assemblee regionali.

Il dato di partenza è il **relativo (ovvero limitato) potenziale informativo delle Assemblee** che, a differenza degli Esecutivi operano nel quadro di processi di medio e lungo periodo (l'iter legislativo) e sono più fragili sul fronte della “notizia” fondata su eventi e annunci precisi e puntuali. Una struttura di informazione e comunicazione solo a riporto della “notizia” rischia così permanente marginalità, pur essendo opportuno e indispensabile presidiare questo fronte a beneficio di tutti gli organi

statutari (Presidente, Ufficio di Presidenza, operatività dell'Aula e delle Commissioni) e dei Gruppi.

È sempre più evidente che voler **allargare il perimetro della esternalizzazione** comporta la capacità di agire – come si è cercato d'argomentare – sulla maggiore specificità del ruolo e della missione delle Assemblee: la legislazione che riguarda **metodo e merito** e che, ben inteso, ha come presupposto che vi siano adeguati contenuti. **Costruire processi comunicativi** su questo fronte comporta la consapevolezza che si tratta di presidiare con competenza non solo funzioni informative ma anche ascolto, accompagnamento e interattività sull'universo dei destinatari ma anche sulla loro segmentazione. Questa costruzione non può limitarsi ai soli presidi tecnici previsti dalla legge 150 (uffici stampa, URP e siti) ma richiede una **revisione delle interdipendenze** tra un novero più ampio di strutture secondo principi di flessibilità che dipendono essenzialmente dalla natura dei provvedimenti che si vogliono comunicare e dalle caratteristiche di interazione dei target prescelti.

La **convergenza di profili professionali** necessaria a questo scopo riguarda più aree: le prestazioni giuridiche (estese anche agli esperti esterni), quelle tecnologiche, quelle comunicative, quelle relazionali, quelle connesse alle attività di studio e ricerca. E dipende da un "cross" duttile e modificabile in capo al Segretario generale dell'Assemblea, organo preposto alle necessarie mediazioni tra i soggetti politici e quelli tecnici, entrambi necessari ad una sinergica azione di relazione con il sistema sociale e con le Autonomie locali con caratteri di stabilità e di programmabilità.

Ove questo profilo – assolutamente specifico e connotante il sistema degli organi legislativi – venisse scelto come **"bussola" di orientamenti per legiferare in materia di comunicazione istituzionale** (fin qui solo Toscana e Veneto hanno promulgato normative), è chiaro che le implicazioni funzionali e organizzative sarebbero particolari e non a stretto ricalco dei profili, troppo generici e per certi versi troppo limitativi allo scopo, previsti dalla legge nazionale (la 150/2000). Una "bussola" che tiene conto primariamente dei problemi della scrittura e della comunicazione delle leggi come architrave del rapporto tra il mosaico dei soggetti dell'istituzione e il mosaico della sua utenza, destinando a questa funzione non un ufficio marginale ma una stabile e organica collaborazione tra tutte le professionalità operanti al servizio dell'Assemblea.

LA LEGGE COME ATTO COMUNICATIVO

CONFLITTI E CONVERGENZE TRA ESECUTIVI E LEGISLATIVI ALLA RICERCA DI NUOVE SINERGIE

giornata conclusiva del ciclo di seminari sul linguaggio normativo

Firenze, 21 gennaio 2005

Quale collaborazione tra esecutivi e assemblee regionali?

Appunti per l'intervento dell'on. Pietro Fontanini,
Presidente del Comitato per la legislazione

Sono particolarmente lieto di partecipare a questa tavola rotonda su un tema seguito con particolare interesse dal Comitato per la legislazione, che mi onoro di presiedere.

Il Comitato per la legislazione, nato dalle riforme regolamentari del 1997, ha cominciato a funzionare dal 1998. Fin dall'inizio si è configurato come l'organo della Camera dei deputati chiamato ad intervenire su tutte le tematiche relative alla qualità della legislazione.

Il Comitato si è sempre mosso su due piani, tra loro strettamente connessi: l'attività consultiva rivolta, nell'ambito del procedimento legislativo, alle Commissioni permanenti della Camera; l'attività interistituzionale.

Gli esiti dell'attività interistituzionale sono molteplici e positivi. In primo luogo, va citato il rapporto annuale sullo stato della legislazione, la cui elaborazione è stata promossa dal Comitato fin dal suo primo anno di vita. Il sesto rapporto, relativo al 2003, è stato presentato presso il Consiglio regionale del Friuli Venezia Giulia poco più di un mese fa.

Nei rapporti, elaborati congiuntamente dall'osservatorio sulla legislazione della Camera, da qualificati centri di ricerca e dagli apparati dei Consigli regionali, si mettono a fuoco, di anno in anno, le tendenze della legislazione. In particolare, i rapporti evidenziano come alla legislazione di stampo tradizionale si sia affiancata, negli ultimi anni, una legislazione che abbiamo definito complessa. Una legislazione cioè che non si esaurisce nell'ambito di un provvedimento, ma che vede nella legge la decisione volta a definire indirizzi, obiettivi e procedure, a partire dalla quale costruire procedimenti legislativi complessi, che non si esauriscono nell'ambito parlamentare, ma coinvolgono il Governo e/o le Regioni. Basti pensare ai grandi e ramificati processi di delega, ovvero alla legislazione a ciclo annuale, che necessita di provvedimenti di attuazione. Mi riferisco alla legge finanziaria, alla legge di semplificazione, alla legge comunitaria. In relazione a quest'ultima, occorre notare come molti dei processi legislativi derivino ormai, in realtà, dal livello comunitario. E la nuova Costituzione europea, che introduce la categoria della legge, organizza il sistema delle fonti, proprio in forza di tale introduzione, secondo il criterio di gerarchia comune agli Stati nazionali, rafforzando il principio di legalità. Tale organizzazione del sistema delle fonti appare il sintomo di una più

generale trasformazione dell'Unione europea da ordinamento amministrativo ad ordinamento costituzionale. Occorrerà poi vedere nel concreto, una volta concluso il complesso processo di ratifica, quale impatto si avrà sulla legislazione dei singoli Stati membri.

La legislazione complessa, coinvolgendo più organi e più livelli territoriali, impone la massima collaborazione interistituzionale.

Questo è il punto di partenza della Camera e, in particolare, del Comitato per la legislazione, anche nell'esercizio della propria funzione istituzionale, di tipo consultivo.

Aggiungo un altro punto importante: la Camera ha scelto di costituire questo organo politico, prevedendone la composizione paritaria tra maggioranza e opposizione, che si alternano anche alla presidenza. E' una scelta significativa, che reca un importante messaggio: su aspetti, quali quello della qualità, della trasparenza e della fruibilità delle leggi da parte dei cittadini, la politica è chiamata a svolgere una "*funzione alta*", non necessariamente legata a logiche di schieramento ma orientata verso il perseguimento di obiettivi condivisi. Questa è l'ottica nella quale si sono mossi tutti coloro che hanno fatto parte del Comitato, nella consapevolezza che la comunione di intenti costituisce presupposto di autorevolezza nella collaborazione con gli altri soggetti istituzionali. Ed è con questo spirito di servizio che il Comitato stesso si è assunto l'onere di cooperare con la Giunta del regolamento, al fine di affrontare le relevantissime tematiche, connesse agli aspetti della qualità della legislazione, evidenziate dal Presidente della Repubblica nel recente messaggio con cui ha rinviato alle Camere la delega sull'ordinamento giudiziario.

Ai sensi dell'articolo 16-*bis* del regolamento, il Comitato è chiamato ad esprimere il proprio parere "sulla qualità dei testi, con riguardo alla loro omogeneità, alla semplicità, chiarezza e proprietà della loro formulazione, nonché all'efficacia di essi per la semplificazione e il riordinamento della legislazione vigente".

Il parere è rivolto alle Commissioni competenti, ma investe anche il Governo, visto che il Comitato è chiamato obbligatoriamente a pronunciarsi sui disegni di legge di conversione, la cui iniziativa è ovviamente riservata al Governo, e sui disegni di legge che delegano quest'ultimo all'esercizio di un'attività legislativa.

Buona parte dell'attività del Comitato concerne proprio i disegni di legge di conversione di decreti-legge. Le possibilità di incidere sui testi dipendono dai tempi della conversione, che come noto sono limitati a sessanta giorni. Nel caso di decreti-legge provenienti dal Senato, i margini di intervento possono evidentemente annullarsi. Consapevole dei problemi procedurali e temporali, il Comitato per la legislazione, negli ultimi tempi,

LA LEGGE COME ATTO COMUNICATIVO

CONFLITTI E CONVERGENZE TRA ESECUTIVI E LEGISLATIVI ALLA RICERCA DI NUOVE SINERGIE

giornata conclusiva del ciclo di seminari sul linguaggio normativo

Firenze, 21 gennaio 2005

ha adottato la prassi di trarre dai casi concreti al proprio esame raccomandazioni di carattere generale, che possano orientare le future attività del legislatore.

Si tratta di uno strumento funzionale all'opera di sensibilizzazione svolta dal Comitato in ordine alla qualità della legislazione. Un'opera che va molto al di là del tasso di recepimento dei rilievi contenuti nei pareri: basti vedere come, nel corso dei dibattiti in Assemblea, i pareri del Comitato ed il rapporto sullo stato della legislazione vengano costantemente richiamati.

Nei rapporti elaborati da ciascun Presidente del Comitato a consuntivo del proprio turno di presidenza, si dà conto riassuntivamente delle attività svolte, delle tendenze della legislazione, della giurisprudenza del Comitato.

Il rapporto redatto dal mio predecessore, on. Soda, che verrà presentato nei prossimi giorni, dedica particolare attenzione ai temi del linguaggio emersi nel corso del 2004, in particolare dal punto di vista della necessità di utilizzare un linguaggio omogeneo.

Questa necessità è sempre più pressante anche alla luce dei processi di informatizzazione in corso, che impongono la massima attenzione al linguaggio, soprattutto dal punto di vista della sua omogeneità.

Sul fronte della informatizzazione, la Camera, proprio per iniziativa di un illustre componente del Comitato, l'on. Beniamino Andreatta, ha posto le basi per una collaborazione interistituzionale finalizzata all'immissione in Internet del testo vigente di tutte le leggi. Si tratta di un lavoro impegnativo, rilanciato nella riunione interistituzionale promossa dal Comitato l'8 novembre 2004, che ha visto la partecipazione di numerosi Ministri e del Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio, Gianni Letta.

Il metodo della collaborazione interistituzionale è il metodo usuale che ispira le attività a rilevanza esterna del Comitato. E' il metodo con il quale viene costruito, fin dal 1998, il Rapporto sullo stato della legislazione, che riflette la complessità della legislazione cui facevo prima riferimento. E' un metodo che la Camera ha adottato da molto tempo, proprio nel campo della qualità della legislazione.

E' il metodo che ha portato, in particolare, all'adozione delle due circolari sulla formulazione tecnica dei testi legislativi, concordate tra Presidenza del Consiglio e Presidenze delle due Camere nel 1986 e nel 2001.

Le due circolari dedicano specifica attenzione alle questioni terminologiche, con almeno due significativi progressi nel passaggio dall'una all'altra:

- la circolare del 1986 era divisa in due distinti capitoli: da una parte le regole, dall'altra le raccomandazioni; i problemi del linguaggio venivano trattati esclusivamente in termini di raccomandazioni;

- la circolare del 2001 ha una diversa impostazione: ciascun paragrafo dedicato ai vari argomenti può contenere sia regole, sia raccomandazioni. Il paragrafo sul linguaggio, molto più ampio rispetto alla circolare del 1986, contiene 14 regole e 6 raccomandazioni. Il contenuto prescrittivo è diventato cioè preponderante.

Nei 15 anni trascorsi, è cioè maturata l'attenzione per il linguaggio del legislatore, anche nell'ottica che richiamavo prima, della necessità di comunicare con chiarezza e trasparenza i messaggi contenuti nelle leggi.

Le prescrizioni contenute nella circolare del 2001 – che ha sostituito quella del 1986 – costituiscono un parametro per il Comitato, che nei suoi pareri le richiama costantemente.

Ora vogliamo effettuare un passo ulteriore: unificare i manuali di tecnica legislativa usati dallo Stato e dalle Regioni, anche in funzione strumentale rispetto alla informatizzazione delle leggi, per la quale pure si prevede un coordinamento tra i progetti in corso di realizzazione a livello statale ed a livello regionale. Questo è il risultato conseguito nella riunione interistituzionale dell'8 novembre, che intendiamo portare avanti al più presto possibile. Vedremo in quella sede quali ulteriori elementi possiamo introdurre in ordine all'uso del linguaggio.

Come ho già segnalato, alla riunione interistituzionale hanno partecipato numerosi rappresentanti del Governo, che hanno dato un forte *input* politico su temi che possono veramente avvicinare il Paese legale al Paese reale, per usare un'antica formula.

Soltanto da una collaborazione tra potere esecutivo e potere legislativo e, dirò di più, soltanto da una collaborazione tra il livello regionale ed il livello statale (ed in prospettiva comunitario) può nascere quel dominio comune del linguaggio, sempre più indispensabile nella prospettiva dell'informatizzazione.

La messa a disposizione gratuita su Internet delle leggi, a sua volta, è un possente strumento di democrazia, anche perché ci costringerà a produrre leggi più chiare, più fruibili da parte dei cittadini. E' una sfida non semplice, in un'epoca governata dalla complessità, che si traduce anche in una legislazione sempre più complessa. E' una sfida che la Camera sta affrontando con grande consapevolezza, in un quadro di serrata collaborazione interistituzionale.