

Gruppo di lavoro per la revisione del manuale regionale di drafting
Verbale riunione 3 luglio 2006

Presenti

Agricola Gelsomina	Piemonte
Angius Patrizia	Sardegna
Aroni Maria Bonaria	Sardegna
Franceschini Silvia	Friuli Venezia Giulia
Gallinaro Mirella	Veneto
Grieco Sonia	Valle d'Aosta
Libertini Raffaele	Regione Toscana
Lupo Luigi	Lazio
Mercatali Pietro	ITTIG
Paradiso Carla	Regione Toscana
Pastore Gemma	Friuli Venezia Giulia
Picone Adriano	Camera dei deputati
Pietrangelo Paolo	Conferenza presidenti della assemblea e dei consigli delle regioni e delle province autonome
Prina Antonio	Regione Toscana
Regge Renata	Piemonte
Rizzo Franco	Liguria
Santarella Alda	Liguria
Snider Silvia	Lombardia
Trani Maria	Umbria
Veronese Mara	Emilia - Romagna

Apri i lavori **Pietrangelo** presentando il dott. Picone, che lavora presso la Camera dei deputati, servizio Regolamento della Camera, e con il quale la Conferenza ha modo di collaborare per indagini conoscitive e lavori tecnici. Si pone la questione della revisione del manuale di drafting sia a seguito dei seminari sul linguaggio tenuti dalla Conferenza che a seguito dei corsi tenuti dalla stessa Camera sull'argomento. L'idea è quella di costituire un presidio regionale ed attendere la ricostituzione del tavolo Camera-Regioni per rivedere insieme il manuale.

Pastore evidenzia come l'esperienza dei seminari sul linguaggio è stata estremamente importante per gli uffici legislativi e per il miglioramento della professionalità dei tecnici. Ritiene il linguaggio normativo un tema fondamentale. E' riuscita a trasfondere, a livello interno, la propria esperienza tenendo dei corsi di formazione rivolti ai dipendenti regionali in materia di tecnica legislativa. Il lavoro effettuato in Conferenza deve, infatti, essere utilizzato anche a livello interno.

Gemma Pastore sottolinea, inoltre, come la concezione della legge quale atto comunicativo ha effetti diretti sulla progettazione legislativa, sulla vera e propria scrittura delle norme. Quindi, ragionare sul manuale alla luce di questa concezione porta a puntualizzare

alcuni aspetti relativi al metodo. L'attenzione al linguaggio porta alla collaborazione fra giuristi e linguisti ed è per tale motivo che già in precedenza è stata valutata l'opportunità di inserire nel gruppo di lavoro anche dei linguisti. L'uso del linguaggio da parte dei giuristi è, ovviamente, del tutto peculiare. Nell'ottica del manuale unificato andrebbe fatto un salto di qualità per la formulazione di direttive unificate, esperienza del tutto peculiare e probabilmente unica a livello comunitario, non essendoci iniziative analoghe all'interno degli altri Stati membri. Infatti, come non ha senso ragionare in tema di competenze senza tener conto del livello comunitario; analogamente un discorso sul linguaggio normativo non può prescindere dall'esistenza del linguaggio comunitario. Spesso, nell'esperienza comune, la redazione dei testi normativi richiede proprio un lavoro peculiare nel caso di materie disciplinate a livello comunitario e che riportano definizioni e termini utilizzati a livello di normativa comunitaria.

Pastore segnala, inoltre, che in vista del manuale unificato, alcuni elementi del manuale andranno rivisti o modificati. In tal senso si è espresso anche **Ceccato**, del consiglio provinciale di Trento, che ha inviato le sue riflessioni sull'argomento, sottolineando che mentre il manuale era stato redatto sulla base di esigenze prettamente pratiche, il lavoro di rivisitazione dovrà tener conto dell'ausilio dei linguisti ed utilizzare metodologie peculiari.

Prende la parola **Picone** per rappresentare l'interesse della Camera sull'argomento, in particolare sotto il profilo della possibilità che la Camera ha di essere tramite tra le regioni e gli uffici statali. Concorda con l'intervento di Pastore sul metodo di progettazione. Un problema, però, è la legislazione pregressa che per lo Stato è molto più ampia rispetto alle regioni. Rappresenta anche l'interesse al manuale unificato come obiettivo intermedio, l'obiettivo finale è la marcatura dei testi per mettere tutta la legislazione vigente in internet. Per far questo è importante seguire degli standard anche a livello di linguaggio per permettere la ricerca. I linguisti dovranno prendere atto delle peculiarità del linguaggio normativo. La camera ha intenzione di essere massimamente presente. L'obiettivo è quello di rendere i testi fruibili il più possibile, anche con riferimento ai testi vigenti che vanno aggiornati. Ricorda che esiste un protocollo di intenti sull'applicazione del comma 107 della finanziaria 2000, avente il fine di mettere on line la legislazione regionale e nazionale.

Pietrangelo conferma l'adesione formale della conferenza al progetto avendo anche attenzione alle banche dati regionali che attualmente non permettono la ricerca integrata automatica.

Gallinaro ricorda il progetto 'norme in rete' come strumento utile, ma attualmente non lo è in quanto non è chiaro se dà il testo storico o quello coordinato. Per quanto riguarda, invece, il lavoro sul drafting esso appare molto complicato. In un articolo su La Stampa dell'8 giugno 2006 di Maria Chiara Monatti si afferma, provocatoriamente, che la traduzione delle leggi serve per far capire non agli utenti finali, ma ai deputati che cosa approvano. Il problema del linguaggio pone un certo grado di complicazione. Il problema è il metodo con il quale si vuole affrontare la questione del linguaggio chiaro. Tenuto anche conto della legislazione pregressa. Il tutto è complicato dalla tradizione linguistica delle regioni. Bisogna individuare le tipicità di ogni ordinamento, ivi compreso l'ordinamento statale o è necessario trovare un altro punto di vista? Una delle cose emerse nel convegno di Torino è che non si può parlare genericamente di legislazione, ma di tipologie di legislazione. Tutto ciò va tenuto presente perché il linguaggio tecnico delle singole tipologie è insuperabile per gli stessi i tecnici, i giuristi e i destinatari. Bisogna decidere su quale tipologia di legislazione ci poniamo per quanto attiene al manuale. Questo approccio va deciso con chi si occupa di linguaggio. Per esempio, il

consiglio regionale del Veneto si è impegnato in un lavoro di divulgazione legislativa ex post. E' stato difficile individuare consulenti sulla comunicazione legislativa. Non ci sono professionalità idonee ad individuare modelli di comunicazione legislativa. Tutto sommato lavorano meglio sul punto i tecnici di legislazione.

Interviene **Pietrangelo** sottolineando come la questione della comunicazione legislativa è della massima importanza ed è un problema che va affrontato. Dietro c'è un mondo in cambiamento che impone di prendere iniziative anche con l'apertura di un tavolo di lavoro ad hoc.

Libertini richiama l'esito dei 3 seminari, nell'ultimo dei quali fu annunciato la costituzione di un gruppo di lavoro per la revisione del manuale di drafting in relazione alla parte sul linguaggio (la prima). Il gruppo di lavoro si servirà della conferenza per l'organizzazione delle riunioni e per tutti gli altri profili organizzativi. Invece, i verbali e la scrittura delle regole saranno curati da Paradiso, Pastore e Ceccato. Alle prossime riunioni dovranno partecipare i linguisti, poiché è importante impostare insieme il lavoro. Si propone un calendario di incontri, indicando alcune date. Libertini informa, inoltre, dell'interesse della rete REI (che si occupa di valutazione dei linguaggi specifici nei vari campi). Libertini propone una collaborazione con la rete REI per la valutazione degli esiti sul lavoro sul linguaggio.

Secondo **Trani** è importante impostare bene il lavoro fin dall'inizio. Il lavoro poi può continuare anche scambiandosi i documenti per posta elettronica.

Per **Pietrangelo**, prima di stabilire un calendario di incontri, va definita la metodologia di lavoro, perchè condiziona il calendario stesso.

Anche **Pastore** sottolinea che in primo luogo vanno chiariti alcuni aspetti. Poiché il lavoro deve essere svolto in modo efficiente, va definita meglio la composizione del gruppo di lavoro, alla luce di alcuni criteri che vanno discussi: vale a dire prima di tutto l'impegno a lavorare che i componenti si prendono. Ciò incide ovviamente sulla metodologia di lavoro. In secondo luogo vanno definite le esigenze dei componenti il gruppo di lavoro e quindi concordate date e metodi di lavoro. Il rapporto e la conoscenza dei linguisti è fondamentale, ma poi il lavoro trova ausilio fondamentale nei mezzi telematici. Sottolinea che inserire nel lavoro anche la rete REI implica un maggior numero di componenti e condizionerebbe la metodologia di lavoro. Ad ogni modo, le finalità della rete REI sono completamente diverse da quelle del gruppo.

Per **Libertini** il problema delle presenze è un problema ineliminabile. E' ovvio che chi viene deve venire seriamente, quindi non è un problema di composizione del gruppo. Propone eventualmente di stabilire che dopo una certa quantità di assenze il componente è escluso dal gruppo. Propone di dedicare un'intera giornata per lavorare sul manuale, invece che utilizzare la mezza giornata dell'osservatorio legislativo interregionale (21 settembre).

Secondo **Gallinaro** il 21 settembre può essere comunque un'occasione per cominciare a lavorare. Potrebbe essere il primo incontro con i linguisti per impostare il lavoro con loro. Quanto alla composizione del gruppo, non crede si possano depennare delle persone, però bisogna dividere il lavoro, ma ci saranno 4-5 persone che dedicheranno tempo ed energie a questo lavoro e altre che invece non lo faranno. Quindi, ci deve essere un sottogruppo che manda avanti il lavoro e qualche persona da affiancare a quelle poche che di fatto svolgeranno il lavoro. Quindi vanno individuate queste persone.

Pastore ribadisce che a livello di gestione organizzativa è assodato che i gruppi di lavoro devono avere una composizione numerica adeguata. E' assodato che un gruppo tecnico non può

avere più di 10 persone, altrimenti non si riesce a lavorare. Poi ovviamente c'è il coinvolgimento dell'Osservatorio, ma vanno adottate le metodologie di lavoro che garantiscono l'efficacia dei lavori.

Trani accoglie la proposta della Gallinaro. La compresenza di tutte le Regioni è fondamentale e quindi va sottolineata l'importanza dello scambio e del confronto.

Anche **Paradiso** condivide la posizione della Gallinaro. In un gruppo composto di molte persone è necessario che vi sia un gruppo minimo di persone che si incarica di tenere le fila del lavoro, che lo mandano avanti per poi portarlo alla discussione di tutti.

Secondo **Aroni**, l'apporto di tutte le regioni è utile tenuto conto delle diversità delle tradizioni linguistiche. E' peraltro indispensabile il gruppo ristretto con la funzione di far circolare gli esiti del lavoro e delle osservazioni di volta in volta. Non è un gruppo decisionale ma di coordinamento, di comunicazione e di raccolta di materiali. Per dare efficienza al gruppo si propongono dei tempi certi per la risposta sulle proposte che via via si fanno.

Per quanto riguarda gli scambi dei documenti e la possibilità di lavorare a distanza **Pietrangelo** informa che la conferenza è in grado di mettere a disposizione, attraverso un'area riservata, una mail condivisa e un'area riservata ai componenti che accedono con password. Spiega le metodologie di utilizzo di tali strumenti. Ricorda che non si tratta di un gruppo di studio, ma è un gruppo operativo che scrive le modifiche al manuale. Il termine dei lavori è fissato al giugno 2007.

Per **Rizzo** l'esperienza dei gruppi dipende da molti fattori. C'è sempre un gruppo ristretto che tira, i risultati poi vanno condivisi da tutti. Il lavoro va organizzato, diviso e temporizzato tra quelli che vogliono partecipare.

Mercatali sottolinea che il metodo va di pari passo con l'oggetto e i contenuti. Va definita quale parte del manuale si modifica. Lo stesso manuale potrebbe essere oggetto di altre integrazioni e non solo delle modifiche alla prima parte.

Secondo **Libertini** l'oggetto del lavoro è definita: si modifica la I parte sul linguaggio

Ma **Veronese** avverte che modificando la prima parte, occorrerà verificare anche le necessarie modifiche alla parte III.

Veronese propone che per la prossima riunione si inviino osservazioni sulle esigenze di modifica del manuale.

Alla fine del dibattito sulle date si decide che le **prossime riunioni sono fissate per le seguenti date: riunione il 2 ottobre dalle 11.00 alle 17.00, lunedì 13 novembre dalle 11.00 alle 17.00.**

La discussione prosegue sul metodo di lavoro da seguire. Per **Gallinaro** è necessario in una prima fase fare alcune premesse ed approfondimenti prima di arrivare alla modifica del manuale. Alcune regole sono già presenti nel manuale, come per esempio quella che dice di scrivere le leggi in linguaggio appropriato e semplice. C'è bisogno di approfondimenti teorici sulle regole che si vogliono porre.

Secondo **Lupo** le disposizioni oltre che essere chiare, devono essere funzionali ad un'interpretazione il più possibile univoca. Non basta scrivere chiaramente, a volte è necessario tenere conto del contesto per precisare l'affidabilità interpretativa della norma.

A detta di **Rizzo** bisogna seguire nei lavori criteri concreti. I linguisti dovrebbero individuare gli esempi concreti di linguaggio normativo che vanno evitati ed esempi in cui il tecnicismo è ammesso, anche attraverso l'analisi della legislazione di una o più regioni.

Libertini segnala l'opportunità di guardare le seguenti opere: il Manuale di stile di Cassese, il Codice di stile di Fioritto, il manuale di Franceschini, la bibliografia dei seminari.

Mercatali evidenzia come il manuale così com'è risulta abbastanza facilmente trasformabile in regole gestibili informaticamente. Invece il manuale di stile è un insieme di raccomandazioni che non coincide con una regola formalizzabile. L'attuale manuale non deve andare verso il manuale di stile per la redazione di atti amministrativi. Meglio commentare e spiegare le regole del manuale, ma senza togliere loro la caratteristica fondamentale di essere delle regole, trasformabili in algoritmi. Potrebbero pertanto redigersi delle linee-guida per l'applicazione delle regole contenute nel manuale.

Paradiso Propone la redazione di un documento che contenga la motivazione ed il commento delle regole presenti nel manuale.

Pastore dà la propria disponibilità per la preparazione e redazione di questo documento esplicativo, che si deciderà se verrà inserito all'interno del manuale o meno, preferibilmente come documento a sé.

Per **Rizzo** sarebbe interessante lavorare per creare testi comuni sulle regole per la redazione dei testi, ma anche per l'analisi di fattibilità ed altri aspetti della legislazione, vale a dire documenti condivisi Stato-Regioni.

Il dibattito prosegue con lo scambio di alcune esperienze presenti nelle regioni, in particolare le norme sulla qualità presenti in alcuni statuti e la loro applicazione.

Libertini chiude i lavori, ricordando le date delle **prossime riunioni, fissate per lunedì 2 ottobre dalle 11.00 alle 17.00, e lunedì 13 novembre dalle 11.00 alle 17.00**. Ricorda inoltre il prossimo incontro dell'Osservatorio legislativo fissato per il 21 settembre p.v.