

Gli interventi e le Comunicazioni

*Definizione e Ruolo dell'analisi di fattibilità delle leggi.
Metodi, Tecniche e Strumenti per l'attuazione dell'analisi di fattibilità delle leggi.*

Elena Bassoli

Collaboratrice della cattedra di Diritto Costituzionale, Facoltà di Giurisprudenza, Università di Genova.

TECNICHE DI DRAFTING E CONTROLLO DI COSTITUZIONALITÀ

La Corte costituzionale, com'è noto, giudicando sulle controversie relative alla legittimità costituzionale delle leggi e degli atti aventi forza di legge dello Stato e delle Regioni può essere chiamata ad inserirsi, nel processo formativo delle leggi regionali, e, *a posteriori*, ad incidere sull'efficacia delle leggi statali già in vigore.

Il risultato è comunque quello dell'eliminazione di una norma legislativa, e ciò rende la Corte assimilabile a una sorta di "legislatore negativo".

Non si intende qui nemmeno sfiorare la più generale e complessa problematica della configurabilità delle decisioni della Corte come fonti del diritto: problematica che, com'è noto, se certamente non tocca le decisioni rese dalla Corte nel controllo sulla legislazione regionale dalla via diretta, si impone, però, nelle decisioni di accoglimento rese comunque dalla via incidentale (1). Molto più semplicemente, s'intende far qui riferimento ad una sorta di parallelismo tra la produzione di un nuovo testo normativo (*drafting* positivo) e la sua eliminazione dall'ordinamento (*drafting* negativo), in ordine al quale sembra interessante verificare l'analogia tra i problemi di tecnica legislativa che il legislatore si trova ad affrontare, e quelli con cui deve confrontarsi la Corte.

A tal proposito, si cercherà, da un lato, di prendere a prestito la "griglia", tipica della procedura legislativa, per le fasi del procedimento che conducono alla decisione di incostituzionalità della Corte, dall'altro, corrispondentemente, di accennare alle modalità con cui la Corte, avvalendosi delle tecnologie informatiche, tenta di raggiungere un buon grado di efficienza ed efficacia; intendendosi, per efficienza, la massimizzazione dei profitti e la minimizzazione dei costi (il rapporto, cioè tra costi di *input* e quantità di *output*); per efficacia, la valutazione qualitativa del raggiungimento dei risultati ed il grado di soddisfazione per gli obiettivi raggiunti (2).

In questa prospettiva i fattori di maggiore impatto, sia per il *drafting* positivo, sia per quello negativo, risultano:

- a) la puntuale conoscenza del materiale normativo sul quale si intende incidere;
- b) il problema da risolvere;
- c) i vincoli procedurali/organizzativi;
- d) l'analisi dell'impatto giuridico delle decisioni;
- e) l'analisi dell'impatto finanziario delle decisioni.

La prima condizione *sub a)* può essere soddisfatta col ricorso a banche-dati documentarie contenenti informazioni legislative, dottrinali e giurisprudenziali. A tal fine la Corte, tramite il SIGICO (3), connesso con rete geografica alle banche-dati esterne della Cassazione, del Senato, della Camera e dell'Istituto Poligrafico, si è dotata di un buon mezzo di conoscenza del materiale giuridico. Per di più al fine di un migliore utilizzo, nel 1995, ha anche provveduto ad adeguare le proprie classificazioni ed il proprio lemmario, fino ad allora distinti, al sistema Italgire-Find utilizzato dal Centro Elettronico di Documentazione (C.E.D.) della Cassazione per permettervi il riversamento delle ordinanze di rimessione pendenti e delle decisioni assunte (4).

Il secondo punto, *sub b)*, postula un'analisi approfondita degli aspetti formali e sostanziali della questione così come prospettata nell'atto introduttivo del giudizio. A tal fine, al Servizio Cancelleria è affidato il compito di registrare nel sistema informativo integrato tutti i dati riguardanti l'autorità remittente, le norme oggetto, le norme parametro, la data, ecc. All'addetto alla classificazione presso l'Ufficio Ruolo giunge copia del testo dell'atto introduttivo del giudizio. Tale copia viene inserita nel sistema informativo per completare la scheda del singolo giudizio, che peraltro contiene i dati già registrati dalla Cancelleria nonché appositi spazi vuoti per le informazioni di competenza dell'Ufficio Ruolo e Massimario (materia,

abstract della questione sollevata, eventuali precedenti già decisi (5) od ancora pendenti). Dopo aver trasmesso alla Gazzetta Ufficiale i "titoletti" relativi all'atto di promovimento per la loro pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale, la Cancelleria provvede a registrare nel sistema informativo l'eventuale costituzione in giudizio delle parti e l'intervento del Governo (6).

Quanto al punto *sub c)*, relativo ai vincoli procedurali e organizzativi, Si può notare che, anche per la fase della fissazione delle cause, il Presidente della Corte si serve del sistema informativo, individuando e stabilendo i possibili accorpamenti di questioni analoghe o simili. Sono infatti previsti appositi collegamenti tra i giudizi, tramite il semplice richiamo del numero di registro generale del procedimento che si prevede possa essere fissato per la discussione, così da permettere in maniera automatica l'individuazione dei procedimenti in qualche modo connessi. Il sistema informativo, rilevando la presenza nel procedimento di parti costituite, è altresì d'ausilio nella scelta tra la trattazione in camera di consiglio e quella in udienza pubblica. Spetta poi al Servizio Cancelleria provvedere a registrare, per ogni procedimento, nel sistema informativo la data di fissazione delle udienze ed il Relatore designato secondo le indicazioni del Presidente (7).

Per quel che riguarda l'elemento *sub d)*, analisi dell'impatto giuridico delle decisioni, non è senza interesse sottolineare che, all'interno dell'Ufficio del Massimario, è stato istituito un "Ufficio del seguito delle sentenze" (8), con il compito di segnalare alla Presidenza del Consiglio dei ministri, alla Presidenza delle due Camere e ai segretari delle Commissioni parlamentari Affari costituzionali e Bilancio le decisioni contenenti auspici, inviti o moniti al legislatore al fine di intervenire su determinate materie.

Infine, al punto concernente l'analisi dell'impatto finanziario delle decisioni, *sub e)*, è stata data attuazione nel 1995, con l'istituzione di un "Ufficio per la documentazione e quantificazione finanziaria", avente il compito di valutare l'impatto sull'erario delle decisioni della Corte (9). Infatti, alcune sentenze, soprattutto in materia previdenziale, hanno suscitato critiche per avere addossato a carico dell'erario ingenti oneri di spesa. Si è sostenuto, d'altra parte, che le esigenze finanziarie entrano nel bilanciamento dei valori, nel senso che possono essere di importanza tale da "scoraggiare" pronunce di accoglimento in tema di diritti sociali (10).

L'Ufficio attinge i propri dati da una cinquantina di fonti diverse e raccoglie, per ogni caso che appaia pertinente, un *dossier* contenente la documentazione e le quantificazioni finanziarie, facendo riferimento anche al "costo" dell'eventuale decisione di accoglimento. Conclusivamente, se sembra plausibile l'accennato parallelismo tra *iter legis* e sindacato di costituzionalità, le succinte osservazioni sin qui svolte sembrano condurre ad individuare nel *drafting* negativo attivato alla Consulta un possibile modello per il *drafting* positivo del legislatore.