

Relazioni

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

Carlo Biagioli
IDG - CNR.

RAPPORTI TRA NORMA E SISTEMA NORMATIVO. STRUTTURAZIONE FUNZIONALE DELLE
NORME PER IL COORDINAMENTO LEGISLATIVO

Decisione e legge

Questa relazione sposta l'attenzione verso l'informatica, verso l'uso del computer per progettare e formulare leggi e per gestire e curare sistemi normativi. In particolare vuole concentrarsi su uno dei tanti aspetti della fattibilità legislativa, quello del cosiddetto impatto normativo, se per impatto normativo si può intendere anche la preoccupazione - per e la valutazione - preventiva - del rapporto, sia formale che di contenuto, tra nuova norma e sistema normativo. Quindi questo lavoro, volendo occuparsi di impatto normativo, gravita nell'orbita della tecnica legislativa.

È mia impressione che strumenti informatici simulativi (basati su modelli delle varie realtà) siano progettabili anche a favore degli altri tipi di impatto (amministrativo, finanziario, ecc.), ma questo ci sposta, a mio parere, in un ambito tecnicamente diverso, che da informatico chiamerei della tecnica decisionale politica. Quindi eventuali strumenti informatici per questo ambito, dovrebbero probabilmente ispirarsi a tecniche diverse da quella legislativa.

Queste brevi e superficiali riflessioni introduttive, hanno lo scopo di contribuire a individuare e delimitare un campo di applicazione omogeneo e coerente per gli studi e le sperimentazioni di informatica applicata al processo legislativo.

È diffusa l'opinione che il cosiddetto drafting (formulazione e redazione della legge) copra l'intero arco che va dalla decisione politica (scelta dei contenuti della legge), alla sua formulazione in testo legislativo. Si avverte comunque una diversità tra le due fasi: la prima, contenutistica, viene definita drafting "sostanziale", mentre la seconda drafting "formale" (1). Alla seconda si fa corrispondere la tecnica legislativa, mentre rispetto alla prima si parla di scienza legislativa. Altri, come Rescigno (2), ammettono, almeno sul piano concettuale, una distinzione netta tra politica e tecnica legislativa.

Da un punto di vista informatico, sarebbe vantaggioso, forse addirittura indispensabile, poter distinguere all'interno del processo legislativo due fasi distinte: quella della decisione politica, degli organi di governo, e quella della formulazione della conseguente legge, anche se nella prassi corrente i ruoli degli attori coinvolti spesso, o forse sempre, si confondono. La prima ragione è che la legge è un documento particolarmente complesso, da richiedere una sua tecnica speciale, quindi non riducibile ad un banale output degli organi di governo, pur essendolo nella sostanza. La formulazione della legge quindi merita di essere considerata anche solo per tale motivo una fase a sé stante. La seconda ragione è che il processo non si esaurisce nella emanazione della legge; resta (o dovrebbe restare) il compito della cura del sistema normativo, ossia della valutazione della singola legge e dei suoi rapporti con il sistema normativo. La formulazione della legge e la cura del sistema normativo rappresentano quindi, a mio modo di vedere, una fase ampia e complessa e totalmente diversa da quella della decisione.

In una siffatta visione delle cose, mi sembrerebbe preferibile parlare di tecnica politica, o del governo, o decisionale, piuttosto che di drafting sostanziale, e di tecnica della legislazione, riguardo al drafting formale. Gli aspetti tecnici della decisione politica sembrerebbero, all'occhio profano di un informatico, altri rispetto a quelli della redazione della legge. La prima fase evoca, nel campo dell'informatica e in particolare dell'intelligenza artificiale, le tecniche di pianificazione ("planning"), la seconda quelle di produzione di testi ("text generation") e sistemi di testi ("ipertesti"), nella fase di drafting, e i sistemi di regole ("truth maintenance"), nella fase di cura e gestione del sistema normativo.

La decisione degli organi di governo

Semplificando enormemente, potremmo dire che questo complesso processo si apre con la fase in cui, in parole povere, vengono messi a fuoco i fini, individuati i mezzi ed effettuate le cosiddette analisi di fattibilità.

La fattibilità politica ha a che fare, suppongo, con l'esame delle opinioni rilevanti e la raccolta dei necessari consensi. Sono in corso esperimenti di sostegni informatici ad attività di questa natura, anche in campo amministrativo pubblico.

La fattibilità reale si riferisce, mi sembrerebbe, all'indagine secondo vari profili (economico, sociale, ecc.) delle realtà da regolare e la previsione degli effetti indotti dalle nuove decisioni. Si valuta qui il cosiddetto impatto reale, attraverso l'analisi dei dati della realtà regolata, dei meccanismi di mutamento noti e delle innovazioni introdotte, per la valutazione degli effetti (della cosiddetta efficacia della norma). E indubbiamente l'indagine più complessa, in quanto tratta dati e conoscenze della natura più varia ed "esterni" alla pubblica amministrazione. La fattibilità amministrativa riguarda, forse, l'analisi delle risorse amministrative e la valutazione della loro adeguatezza alla luce degli impegni previsti dalla nuova normativa. Si valuta quindi il cosiddetto impatto amministrativo, mediante una analisi di fattibilità amministrativa, intesa come analisi delle risorse (finanziarie, organizzative) disponibili e di quelle necessarie, per una valutazione di adeguatezza (fattibilità vera e propria). Verrebbe da pensare che una pubblica amministrazione bene organizzata ed informatizzata non abbia difficoltà ad effettuare indagini di questo tipo.

La fattibilità giuridica consiste, a mio modo di vedere e semplificando molto, nella ricognizione della normativa esistente con la quale la nuova norma va ad interagire e nella diagnosi preventiva degli effetti della nuova legge sul dominio normativo individuato ed in generale sul sistema normativo. È una valutazione preventiva del cosiddetto impatto normativo. Gli archivi elettronici di leggi abbondano; quello che sembra mancare è la disponibilità di tecniche di "searching" veramente efficaci.

Dovrebbe poi seguire la fase della formulazione della decisione. L'output del processo prima accennato è appunto la decisione, che non è ancora necessariamente la legge (ad esempio una bozza informale): ne deve avere tutti i contenuti ed anche la sua struttura, pur meno complessa, deve, immagino, anticipare quella della legge, nella quale i contenuti devono travasarsi senza incertezze. Sembrerebbe quindi necessario (nell'ottica di strumenti informatici autonomi di supporto alla decisione, da una parte, e al drafting legislativo, dall'altra) un modello profondo comune di decisione e legge, meno complesso ed articolato il primo, ma comunque tale da permettere una corrispondenza univoca tra elementi della decisione ed elementi (disposizioni) della legge.

La formulazione della legge

Anche qui potremmo idealmente distinguere due fasi concettualmente distinte. La prima è la fase del cosiddetto drafting, o redazione del testo legislativo, cioè la trasformazione della decisione in legge, mediante l'applicazione delle regole di tecnica legislativa.

Procedure e regole di formulazione del testo legislativo sono minuziosamente definite; qui si tratta, per procedere a realizzazioni informatiche di supporto, di trasformare la legistica (tecnica legislativa) di base, in legimatica. Molte operazioni previste dalla tecnica legislativa sono automatizzabili, mentre rispetto ad altre sono possibili strumenti informatici di supporto all'attività del drafter. Già si vedono progetti e realizzazioni di questo tipo [\(3\)](#).

Dovrebbe poi seguire, almeno idealmente, la fase della cura del sistema normativo. E la fase in cui si riprende in considerazione il cosiddetto impatto normativo, di cui ci si è già preoccupati per altri versi nella fase decisionale-ricognitiva, e dovrebbe portare alla diagnosi delle eventuali patologie contenute nella nuova norma, mediante la valutazione dei rapporti più rilevanti (e rilevabili) tra essa e le norme circostanti del sistema normativo.

Si tratta in parte di un riesame dell'impatto normativo, che questa volta però, a norma redatta, riguarda sia aspetti di contenuto, che, forse soprattutto, di forma. Valutazione quindi formale sia della correttezza (tecnico legislativa) della singola legge (coerenza interna), che della coerenza del rapporto tra nuova legge e sistema normativo (coerenza esterna).

Strumenti informatici per la decisione e per la legge

Distinguendo nettamente tra decisione degli organi di governo e formulazione della legge, si possono pensare e progettare strumenti informatici a sostegno di ambedue i processi. La distinzione riguarda non tanto i processi di per sé, quanto le tecniche sottostanti. In questa relazione, così come nel progetto di ricerca cui si riferisce, saranno presi in esame i soli processi di formulazione della legge (drafting) e di gestione del sistema normativo (impatto normativo).

La decisione politica si basa, o dovrebbe, su prassi e tecniche specifiche; qualora queste mancassero o non fossero chiaramente individuabili, occorrerebbe guardare la decisione politica sullo sfondo di altri processi decisionali. La progettazione di strumenti informatici decisionali dovrebbe a mio parere attingere a tali tecniche, specifiche o generali che siano.

Analogamente per il versante legislativo. Qui una solida tradizione di tecnica legislativa agevola lo sforzo di informatizzazione del processo di produzione normativa. Le tecniche legislative di base sono già in via di informatizzazione. Se possiamo assimilare alle tecniche legislative anche le elaborazioni della scienza giuridica, che hanno per oggetto la norma e con forte vocazione analitica e pragmatica, l'informatica legislativa può trovare molti spunti per la progettazione di strumenti particolarmente efficaci. Essenzialmente metodi che favoriscano la trasparenza strutturale e contenutistica delle leggi, fornendo in qualche misura modelli della legge stessa. Nella misura in cui potremo disporre di modelli, anche parziali ed elastici, della legge, riusciremo a progettare strumenti informatici efficaci in tutte le operazioni che si compiono sulle leggi. Informatizzando la tecnica legislativa, intesa in senso più ampio (scienza e tecnica legislative), si potranno realizzare strumenti:

- per la organizzazione e redazione dei testi di legge (drafting)
- per la preparazione di documenti legislativi strutturati ed arricchiti di informazioni evidenziate, per archivi legislativi trasparenti (strutturazione+data entry)
- per ricognizioni analitiche, che, sfruttando gli strumenti precedenti, permetteranno di superare parte dei limiti noti degli attuali sistemi documentari legislativi. Tale mezzo informatico sarebbe di importanza notevole anche per il processo di decisione politica, nella fase di ricognizione dell'ambito normativo, su cui andrà ad influire la nuova normativa in elaborazione (ricognizione normativa)
- per la gestione dei sistemi normativi, attraverso la possibilità di effettuare controlli e valutazioni sui rapporti tra normativa esistente e nuove leggi (diagnosi normativa)

Vedremo che tipi di strumenti siano progettabili, basandosi su tecnica e scienza legislativa: nella parte che segue descriverò il metodo adottato, mentre successivamente delinearò possibili, conseguenti applicazioni informatiche.

Metodo della strutturazione funzionale

Illustrerò un metodo e conseguenti strumenti informatici sperimentali, sviluppati nell'ambito di un progetto di ricerca di informatica legislativa, presso l'Istituto per la documentazione giuridica. Obiettivo generale del progetto è la definizione di tecniche informatiche utili alla redazione delle leggi e alla cura dei sistemi normativi.

Già da tempo abbiamo proposto uno strumento (Lexedit) per la valutazione tecnico-legislativa e linguistica di testi normativi. I nuovi strumenti cui stiamo lavorando, intendono per un verso agevolare la fase di impostazione, organizzazione, strutturazione dell'atto normativo (aiuto al drafting), dall'altra rendere possibile, attraverso la conseguente disponibilità di archivi legislativi più trasparenti (strutturalmente e in parte contenutisticamente), ricognizioni più puntuali e valutazioni di rapporti (secondo vari profili) tra nuove norme e sistemi normativi relativi. Uno strumento documentario tagliato su misura per il legislatore, come strumento informativo per la valutazione di aspetti dell'impatto normativo.

La realizzazione sperimentale degli strumenti è stata resa possibile dalla definizione di un metodo, la "strutturazione funzionale", che ho presentato in varie occasioni nell'ultimo decennio, sul quale vorrei soffermarmi, anche perché esso comporta determinati orientamenti all'interno delle tecniche legislative. Il metodo sul quale si basano gli strumenti realizzati, consiste nel dare maggiore risalto e ruolo alla cosiddetta "struttura funzionale" delle leggi. La struttura funzionale è una nozione tecnico-legislativa e corrisponde alla visione dell'atto normativo come organismo composto da diversi tipi di disposizioni. Si

distingue quindi da struttura formale (testa, corpo, piede) e da articolato. Funzionale in quanto comporta la messa in evidenza dei tipi di disposizioni, con le loro connesse diverse funzioni regolatrici, o stili regolatori.

Tipi di disposizioni

Si tratta di un metodo di organizzazione sia del testo che (simultaneamente) del documento-legge in archivi elettronici, che interviene sia sul profilo strutturale, che su quello contenutistico.

- a) Rispetto al primo punto di vista, consiste nell'aumentare la quantità di conoscenze strutturali rese accessibili, cercando di rendere visibile la struttura implicita del documento legislativo.
- b) Rispetto al secondo punto di vista, consiste nell'evidenziare e rendere accessibili con certezza, conoscenze contenutistiche ricorrenti e rilevanti, trasformandole per così dire in informazioni strutturali. Si tratta qui infatti, in un certo senso, di far emergere la struttura implicita delle varie disposizioni.

Mi sembra che, mentre alcuni tipi di disposizioni sono spesso ben evidenziate e collocate in apposite zone del testo, altre invece non emergano con chiarezza nel corpo dell'atto, organizzato prevalentemente secondo il profilo tematico. Soprattutto i tipi di disposizioni non sono individuabili per aspetti formali che le distinguano, salvo talvolta, quando il tipo è dichiarato nel testo (titolo, frase di apertura della disposizione, ecc.). Si tratta, secondo il metodo qui riproposto, di far emergere, con un apposito intervento nel documento legislativo, la collocazione e la natura delle varie disposizioni o almeno di quelle che interessano, arricchendo così la gamma di informazioni non contenutistiche, ma strutturali, sulla legge.

In altre parole il metodo della "strutturazione funzionale" consiste nell'individuare la maggiore quantità possibile di significati contenuti nelle leggi, e di inquadrarli in uno schema di comprensione ampio, elastico, ma razionale (struttura funzionale), rendendoli così visibili, certi e computabili [\(4\)](#).

Attributi

Analogamente, se forse è eccessivo pensare che ogni tipo di disposizione abbia una sua struttura implicita, penso sia accettabile perlomeno ritenere che ogni o molte disposizioni contengano elementi ricorrenti, anzi necessari, quindi potenzialmente strutturali.

Un esempio chiaro è quello del definiendum nelle disposizioni di tipo definitorio; ma anche il destinatario, le competenze e altro, nelle disposizioni attributive di competenze. E così via.

Tutti questi elementi vengono inquadrati nella struttura funzionale, nel ruolo di attributi delle rispettive disposizioni. Anche riferimenti e titoli (rubriche) vengono trattati come attributi, quindi marcati, nel sistema. Si tratta comunque di aspetti contenutistici e questo è il contributo che il metodo della struttura funzionale offre alla ricerca documentaria, sotto il profilo tematico-contenutistico.

Pianificazione del testo e formulazione delle disposizioni

Per la predisposizione delle leggi esistenti, in accordo col metodo descritto, occorre un programma di videoscrittura che disponga, come ad esempio Lexedit con la funzione "Qualifica", di uno strumento per l'individuazione e la marcatura a posteriori delle disposizioni e degli attributi che interessano. Lexedit, il modulo per la revisione tecnico-legislativa di testi legislativi, permette infatti anche la strutturazione funzionale del testo di legge, ma a posteriori, con evidenziazione delle parti di testo e loro qualificazione funzionale (attribuzione del tipo di disposizione pertinente) e con l'eventuale indicazione degli attributi rilevanti delle disposizioni stesse. Contemporaneamente il testo può essere archiviato, se si vuole, in un data base dileggi strutturate.

Per leggi nuove, da redigere, occorre usare un programma di videoscrittura specialistica, come "Lavagna", che impieghi, già in fase di redazione, il metodo della struttura funzionale. Il redattore introduce via via disposizioni di vario tipo nel testo ed il sistema si occupa di organizzare conseguentemente, oltre al testo, anche il documento-legge nell'archivio strutturato. Svolge inoltre funzioni standard di assistenza al drafting [\(5\)](#). È in via di realizzazione sperimentale tale modulo specializzato in redazione ex novo del testo legislativo, guidata dal modello: qui il modello opera

appunto non solo come mappa concettuale della legge (mentre l'articolato ne è per così dire la mappa geografica), ma come guida attiva alla organizzazione del testo, anziché essere sovrapposto successivamente al testo già formulato.

Il redattore avvierà la sua seduta di formulazione del nuovo testo di legge, scegliendo il modello funzionale di legge pertinente, tra quelli disponibili. Oppure inserirà egli stesso un suo modello, o ne personalizzerà uno preesistente. Il modello non è "software", non è parte del sistema, ma fa parte delle conoscenze di tecnica legislativa ad esso fornite, in questo caso dinamicamente, e molta cura viene spesa per rendere colloquiale ed agevole la selezione e la manipolazione degli schemi di strutturazione funzionale, da parte dell'utente.

Il modello della struttura funzionale, in fatti, non è un modello rigido ed è presumibile che ogni sistema normativo (nazionale, regionale, ecc.) si doti di un modello specifico. È pensabile anche che sia opportuno dotarsi di più modelli, a seconda anche dei tipi generali di normative trattate. Questo non è assolutamente di intralcio al buon funzionamento del sistema, che può gestire un numero illimitato di modelli.

È possibile anche, se se ne presentasse la necessità, la sovrapposizione di più modelli sullo stesso testo di legge. La struttura funzionale infatti va intesa ed usata più che come modello della legge, come "vista" su di essa. È quindi tecnicamente accettabile che la stessa componente della legge sia "vista" come svolgente funzioni diverse (6). Il limite di visioni sovrapponibili è dato semplicemente dalla convenienza o meno, rispetto al grado di complessità introdotto e questo lo si può valutare soprattutto successivamente, in fase di ricerca e diagnosi delle leggi così elaborate.

In altre parole la strutturazione della legge per tipi di disposizioni è uno strumento elastico e graduabile, "zumabile": di fronte, ad esempio, ad una disposizione dell'organo Regione, che attribuisce competenze all'organo Comune, ci si può fermare a questa osservazione, etichettando la disposizione come "attributiva di competenze". Oppure si possono rilevare al suo interno disposizioni più specifiche, che caratterizzano vari aspetti dell'attribuzione stessa. Questi aspetti di disposizioni complesse, possono essere talvolta degli attributi, altre delle disposizioni interne.

La scelta del livello di analisi e marcatura dipende sia da valutazioni sull'organizzazione del testo, che dalle aspettative successive, riguardo al searching delle leggi archiviate ed ai tipi di controlli diagnostici che ci si aspettano. Questi problemi quindi andranno risolti in fase di impostazione del sistema, decidendo che cosa ci si aspetta, come drafting, searching e diagnosi, da un sistema di leggi strutturate e modulando di conseguenza opportunamente il metodo in fase di formulazione delle nuove normative.

Il prototipo viene realizzato ispirandosi alla tecnica di programmazione ad oggetti. La formulazione del testo avviene disposizione per disposizione: il redattore quindi indica via via quale tipo di disposizione intende redigere. Ogni tipo di disposizione ha a sua disposizione una speciale finestra di videoscrittura, all'interno della quale si offrono al redattore strumenti e guide per la formulazione e tutte le conoscenze, anche eterogenee, disponibili su quel tipo di disposizione, offrendo in pratica anche l'assistenza tecnico legislativa e giuridica già predisposta per Lexedit. Uno dei vantaggi redazionali è appunto quello di specializzare l'aiuto tecnico-legislativo offerto, concentrando nella finestra specifica tutta la conoscenza disponibile sul tipo di disposizione in fase di stesura.

Un altro vantaggio è quello di permettere così la gestione automatica del testo stesso. Le varie disposizioni vengono assemblate per iniziativa, o sotto il controllo attivo, del modello e delle conoscenze generali di tecnica legislativa, in materia di organizzazione del testo normativo (7). Si possono adottare atteggiamenti vari e anche variabili, rispetto al grado di invadenza del modello e delle sue regole, nella organizzazione della legge. Gradualmente, attraverso ripetute valutazioni delle reazioni degli addetti ai lavori, si potrà individuare il giusto equilibrio tra uso attivo e consultivo delle conoscenze disponibili (8).

L'organizzazione del testo determinata dalla struttura funzionale non presenta problemi, mi sembrerebbe, essendo un criterio di tecnica legislativa acquisito, anche se poco praticato. Il problema si presenta invece nel caso di leggi più complesse, dove i temi generali da esse trattati sono più di uno. In questo caso (e penso sia la maggioranza), occorre prendere in considerazione anche l'aspetto tematico, appunto, nel definire l'organizzazione ottimale del testo, che dovrà risultare alla fine strutturato sia sotto il profilo tematico, che sotto quello funzionale (tipi di disposizioni). Questo avviene in fase di avvio, quando viene

data l'opportunità di chiarire se si sta redigendo una legge monotematica, o pluritematica, gestendo poi, nel secondo caso, la complessità che ne deriva, mediante appunto l'integrazione del punto di vista tematico, con quello funzionale. Completata la composizione del testo, o meglio di tutte le disposizioni che lo compongono, il redattore può comunque, in ogni momento mettere in discussione l'organizzazione che ne è conseguita, organizzando, se lo ritiene, in altro modo le varie disposizioni.

Conclusa la stesura e raggiunta un'organizzazione soddisfacente dell'atto, il redattore chiederà al sistema una proposta di partizione automatica del testo. Verrà suggerita dal sistema un'articolazione, ricavata automaticamente dalle consuetudini e regole tecnico-legislative in merito, incorporate nella base di conoscenze del sistema. Nel rispetto delle regole suddette, il sistema cercherà di operare per la massima corrispondenza tra struttura tematico-funzionale e articolato, come avviene nella prassi corrente, dove i redattori raramente frazionano ad esempio una disposizione definitiva in più articoli.

Per quanto l'articolato non sia a mio parere una strutturazione vera e propria del testo, ma una semplice divisione "geografica" e indicizzazione delle sue parti, una relativa corrispondenza tra struttura tematico-funzionale e articolato gioverà alla buona qualità e comprensibilità della legge. L'articolazione automatica può essere ovviamente disattesa dal redattore, così come la strutturazione tematico-funzionale, il quale potrà comunque decidere autonomamente la forma finale della legge.

Si intende con questa realizzazione sperimentale valutare l'efficacia del modello nel favorire organizzazione ed espressione del testo, nonché predisporre l'ambiente di redazione all'introduzione di funzioni di "generazione", o comunque molto propositive (9), riguardo alle disposizioni, nonché, soprattutto, rendere possibile l'impiego di nuove tecniche di ricerca documentaria e di diagnosi. La costruzione del testo basata sul modello della struttura tematico-funzionale, dovrebbe offrire i seguenti vantaggi:

- agevolare la formulazione del testo normativo, anche per chi non ha solide conoscenze tecnico-legislative, in quanto parte di tali competenze sono assunte dal sistema stesso;
- favorire l'omogeneità degli atti normativi;
- favorirne la comprensione e interpretazione.

Essendo l'atto codificato in strutture riconoscibili dall'elaboratore, saranno possibili svariate elaborazioni delle leggi così costruite. In particolare saranno possibili due filoni di interventi, ambedue fondamentali, a mio parere, per valutazione e controllo dell'impatto normativo:

- la maggiore trasparenza degli archivi legislativi, conseguente all'adozione del metodo qui illustrato, permetterà ricognizioni, ricerche, impensabili con i sistemi documentari attuali;
- oltre alle indagini documentarie, saranno possibili indagini diagnostiche, aventi per oggetto stati e relazioni, ritenuti patologici, di e tra attributi e disposizioni.

Ricognizioni e diagnosi normative

Strumenti documentari per la previsione dell'impatto normativo

Sono convinto che il primo intervento a favore della valutazione dell'impatto normativo, debba consistere nella realizzazione di sistemi documentari legislativi efficaci, attraverso il perfezionamento degli archivi legislativi, aumentando le capacità investigative, soprattutto rispetto agli aspetti delle norme più significativi dal punto di vista dell'impatto normativo (10).

Dovremmo andare verso uno strumento documentario ad uso del legislatore, per la cura del sistema normativo, di aiuto alla valutazione preventiva di aspetti dell'impatto normativo. Tale obiettivo è raggiungibile attraverso banche dati legislative organizzate con tecniche legislative efficaci.

Ritengo che un buon sistema documentario legislativo dovrebbe permettere, per essere utile ai fini del controllo dell'impatto normativo:

- l'individuazione, secondo vari profili, di ambiti normativi specifici;
- la valutazione di stati di, e di relazioni significative tra, aspetti delle varie leggi.

La ricognizione, il searching in archivi legislativi, *ha come obiettivo* l'individuazione di un dominio normativo di particolare interesse, all'interno del sistema normativo. Il dominio può essere caratterizzato ed individuato o sotto un profilo tematico, o sotto un profilo "funzionale". In altre parole la ricerca in

certi casi mirerà all'individuazione della normativa riguardante un determinato tema; altre volte sarà interessata alla consultazione di domini riguardanti particolari tipi di disposizioni; più spesso l'obiettivo sarà misto. Si può forse ipotizzare che il primo orientamento (e in misura molto minore il misto) sia tipico dell'utente "privato", mentre il secondo e quello misto siano più consoni alle necessità della pubblica amministrazione e del legislatore in particolare.

La ricerca in archivi legislativi elettronici agisce sia sul profilo contenutistico, che su quello strutturale delle leggi.

La prima strategia agisce sull'intero testo, ricercando particolari contenuti, espressi con parole chiave, sintagmi ed altri strumenti linguistici. La seconda agisce sulle informazioni perlopiù esterne al corpo della legge, come data di promulgazione, ecc..

Mentre la seconda strategia è puntuale, operando su informazioni codificate e individuabili, quindi con certezza, la prima è per definizione incerta, operando sul linguaggio e sull'intero testo (incertezza del contesto (full text) e incertezza dell'informazione (key word). Ne possono derivare i noti inconvenienti del "rumore" e del "silenzio", che possono rendere difficili e scoraggiare le ricognizioni di ambiti normativi specifici, necessarie alla valutazione dell'impatto normativo. Mentre la complessità tecnica di accesso ai sistemi documentari legislativi sembra oggi superata, l'imprecisione della ricerca "full text" sembra restare ed essere il principale ostacolo a efficaci ricognizioni e quindi al momento informativo dell'analisi dell'impatto normativo. L'unica strada per dare una risposta a tale problema è, a mio parere, quella di dare trasparenza ai testi, mediante l'uso di modelli.

Abbiamo detto come, sfruttando i nuovi strumenti informatici di supporto al drafting, sia possibile dare trasparenza strutturale al documento legislativo, senza che ciò comporti grossi sforzi tecnici ed organizzativi. Ciò ha reso possibile la realizzazione, per ora sperimentale, di archivi legislativi strutturati e quindi di nuove strategie di ricerca documentaria. Un testo normativo redatto con l'aiuto di strutture funzionali particolarmente analitiche, costituisce di per sé un documento abbastanza "intelligente". Si pensi ad un testo normativo in cui sono evidenziati elementi quali le disposizioni sanzionatorie, le definizioni, i rinvii, gli enunciati prescrittivi, ecc.. Essi costituiscono, una volta immagazzinato il testo in una banca dati, dei canali di ricerca documentaria, sempre formali, strutturali, non contenutistici, ma particolarmente analitici [\(11\)](#).

Inoltre l'inserimento dei cosiddetti attributi delle disposizioni, che altro non sono che aspetti contenutistici (il contenuto di elementi ricorrenti delle disposizioni stesse), permette di compiere un'indagine, questa volta contenutistica, sulle disposizioni stesse.

Quindi da una parte la struttura funzionale fraziona il testo legislativo in parti indagabili autonomamente (aumento dei canali di ricerca). Dall'altra l'evidenziazione dei contenuti di elementi ricorrenti delle disposizioni, permette un'indagine tematica puntuale, ovviamente limitata a questi stessi aspetti, che dovranno pertanto essere i più significativi.

Lo strumento qui delineato dovrebbe permettere di effettuare ricognizioni puntuali: dovrebbe ad esempio rendere possibile la individuazione accurata di un dominio normativo, impiegando strumenti (gli attributi) più analitici ed affidabili delle parole chiave sull'intero testo, come ad esempio i contenuti più significativi di disposizioni, quali quelle che esprimono il campo di applicazione della legge, le sue finalità, oltre naturalmente ai riferimenti.

Un esempio può essere proposto con riferimento alle norme attributive di competenza, traendo spunto dai richiami operati dalla Corte costituzionale (sentenze n. 307 del 1983 e 245 del 1984) all'esigenza che la legislazione operi una chiara distribuzione di competenze fra organi ed enti (da misurarsi anche sotto il profilo della effettività). In tal senso può essere di notevole aiuto per il legislatore, che si accinga a designare i soggetti cui conferire la titolarità e l'esercizio del potere di compiere una data attività, una ricognizione della normativa esistente che consenta una ricerca mirata alla individuazione delle disposizioni attributive di competenza. In virtù della evidenziazione che nell'ambito di queste sarà stata fatta, quali elementi ricorrenti e rilevanti, del soggetto destinatario dell'attribuzione, dell'oggetto dell'attività e del tipo della stessa, sarà possibile individuare tanto quali competenze abbiano gli enti e organi già esistenti (il che sarà rilevante sotto il profilo dell'effettiva possibilità di esercizio da parte di taluno di questi di ulteriori attribuzioni che gli si intendano affidare), quanto se non esistano già

disposizioni in tutto o in parte relative al medesimo oggetto, al lo scopo di evitare sovrapposizioni o duplicazioni fra le competenze.

Occorrerà valutare se la ricerca documentaria, attraverso l'aggiunta di canali strutturali come i tipi di disposizioni, risponda ai criteri di indagine connessi all'impatto normativo. Occorrerà poi considerare gli eventuali vantaggi offerti, nella fase di valutazione preventiva dell'impatto normativo, dalla combinazione di ricerca strutturale e ricerca tematica, offerta questa sia dalla disponibilità di puntatori tematico-strutturali come gli attributi, sia dalla tradizionale ricerca per parole chiave, su testi specifici di particolari disposizioni, nonché ovviamente sull'intero testo.

Si tratta di chiarire quali siano i criteri più idonei di formulazione di interrogazioni per le ricognizioni necessarie alla valutazione dell'impatto normativo (soprattutto quali siano i profili normativi rilevanti a tale scopo) e vedere se corrispondono o meno alle caratteristiche della struttura funzionale adottata e al suo modo di operare, nella sua funzione di metodo documentario.

Un esempio di ricerca strutturale-contenutistica può essere quella che ha per oggetto le disposizioni che definiscono una particolare entità. La risposta alla ricognizione riguarderà tutte e solo le definizioni dell'oggetto prescelto, senza alcun rumore, come avremmo con ricerca sui testi interi, quindi non guidata da conoscenze strutturali. Questo perché è certo il contesto dell'indagine (le disposizioni definitorie e non i full texts) ed è certo il termine della ricerca (il definiendum, registrato come attributo in tale suo ruolo, e non una key word, più o meno approssimativa).

Se tale modo di operare risponde alle necessità ricognitive, legate alla valutazione dell'impatto normativo, non sarà difficile estenderlo ai vari tipi di disposizioni, o almeno a quelle ritenute interessanti. Va ricordato infatti che la struttura funzionale non è un modello della legge vero e proprio, ma semplicemente una vista su di essa, un metodo elastico per dare trasparenza ad aspetti (entro certi limiti si può dire quelli che interessano) strutturali e contenutistici delle leggi.

Strumenti di diagnosi per la valutazione dell'impatto normativo

Lo strumento documentario ricavabile dal metodo della strutturazione funzionale inoltre, opportunamente impiegato, dovrebbe permettere anche valutazioni diagnostiche. Mi riferisco a tutte le operazioni di analisi, comparazione e controllo, riconducibili alla cosiddetta valutazione dell'impatto normativo. Analisi all'interno della norma redatta (coerenza interna) e analisi all'interno del sistema normativo (dei rapporti tra norma in elaborazione e norme con cui essa va ad interagire, o comunque tra norme in generale: coerenza esterna).

Mentre gli strumenti per l'analisi della coerenza interna dovranno essere necessariamente collocati ed utilizzati in fase di drafting, quelli relativi alla coerenza esterna torneranno utili sia in fase di redazione, che altrove. Nel primo caso servono al perseguimento della correttezza della legge redatta; nel secondo, alla cura del sistema normativo, operazione che può essere intrapresa in qualunque momento. Quindi certi strumenti diagnostici potranno essere usati in ambedue le fasi, indifferentemente. Sarà opportuno collocare in redazione tutti gli strumenti diagnostici utili al raggiungimento della correttezza della legge redatta; sarà comunque necessario operare controlli nell'intero sistema normativo, per evidenziare relazioni e stati "patologici".

Strumenti sono quindi pensabili anche per il controllo e la valutazione dell'impatto normativo. All'interno dell'atto, inteso come analisi della coerenza delle singole disposizioni. È improprio parlare qui di impatto normativo; sarebbe più corretto dire valutazione logico-giuridica delle disposizioni formulate, facendo riferimento quindi più alla problematica del drafting (inteso in senso stretto), che a quella dell'impatto normativo. D'altronde un controllo sulla coerenza logica di una disposizione, sembrerebbe avere effetti positivi, anche riguardo all'impatto normativo. Questo ruolo del sistema viene comunque svolto in fase di redazione assistita del testo: ogni "finestra" specializzata offre, come abbiamo visto, assistenza ed esercita controlli o gestisce direttamente aspetti della formulazione delle disposizioni. A seconda dei tipi di disposizioni, sarà possibile offrire aiuti diversificati, più o meno incisivi, a seconda della natura e delle conoscenze disponibili sulle varie disposizioni [\(12\)](#).

Non mi dilungo sugli strumenti per la valutazione della coerenza interna delle norme, essendo un tema attinente al drafting, piuttosto che all'impatto normativo.

Riguardo all'impatto vero e proprio, o esterno, visto come analisi delle relazioni tra nuova legge e sistema normativo e tra disposizioni analoghe o comunque correlate di leggi nuove e leggi preesistenti (es. confronti tra disposizioni di finalità di varie leggi dello stesso dominio, ecc.), si tratta, a mio modo di vedere, di valutare se esistano situazioni di incompatibilità o contraddizione tra norme. Infatti, "date due norme incompatibili, esse esistono entrambe, in quanto prodotte, ma non devono ambedue poter sussistere in quanto applicabili. Una di esse deve essere eliminata o, per lo meno disapplicata. La coerenza non è dunque qualità dell'ordinamento, dal momento che non rappresenta un punto di partenza, un presupposto, ma un obiettivo, un'esigenza..." (13).

Rispetto ai legami tra la nuova norma ed il sistema normativo che la accoglie, sono noti i problemi derivanti dai riferimenti e soprattutto dall'uso dei riferimenti impliciti, ovviamente scoraggiati in quanto fonte di ambiguità del sistema normativo. L'uso di sistemi evoluti di documentazione, o di "navigazione", in archivi legislativi, mediante l'attivazione dei riferimenti espliciti e l'individuazione ed attivazione dei riferimenti impliciti, può costituire un notevole aiuto per il normatore. Si tratta di una indagine (controllo degli interventi modificativi espliciti da parte della norma sul sistema normativo), per la valutazione di aspetti dell'impatto giuridico della norma redatta sul sistema normativo che la accoglie. È possibile così simulare l'inserimento del nuovo atto nel sistema normativo, verificando gli effetti che in esso produrrebbe con l'attivazione dei riferimenti in esso contenuti.

Un esempio di questi strumenti è quello sviluppato dalla Regione Piemonte, che, agendo sui riferimenti abrogativi, ne simula gli effetti sul sistema normativo" (14). Mi sembra un brillante esempio di strumento diagnostico, utile alla valutazione di aspetti dell'impatto normativo.

Procedure di questo tipo sono state quindi realizzate e utilizzate per segnalare se si sta cercando di abrogare una legge già abrogata, se si sta citando la legge in forma corretta, se si sta abrogando una legge che ne abroga un'altra (col rischio di far rivivere tecnicamente la prima), oppure per suggerire citazioni e riferimenti ed avvisare il legislatore su eventuali ambiguità derivanti dall'introduzione della nuova norma nel corpus legislativo.

Come già fatto per i riferimenti, sono possibili anche controlli diagnostici tra gli aspetti significativi delle altre disposizioni, una volta evidenziati (e quindi resi computabili) attraverso un modello di struttura funzionale, permettendo di individuare eventuali conflitti generatisi nel sistema normativo. Occorrerà individuare chiaramente tali conflitti e, essenzialmente, operare un searching sull'archivio elettronico di leggi strutturate funzionalmente, alla ricerca di particolari situazioni riguardanti attributi e disposizioni. Si cercheranno quelle particolari condizioni e relazioni che, preventivamente, saranno state caratterizzate come "patologiche". Ad esempio è presumibile che costituisca situazione patologica rispetto al definiendum di una disposizione definitoria, la presenza nel sistema normativo di un'altra definizione con identico definiendum.

L'impiego diagnostico di archivi di leggi strutturate secondo il modello qui descritto, non richiede di realizzare ulteriori strumenti, ma semplicemente di usare con fini e strategie diagnostici lo strumento documentario, la cui versatilità deriva dal metodo di organizzazione del documento legge, basato sulla strutturazione funzionale (che ne è quindi il "motore").

È comunque già chiaro, implicito, il metodo, che consiste, lo ripeto, nel valutare sia lo stato di, che le relazioni tra, elementi evidenziati dal modello stesso; elementi strutturali (i tipi di disposizioni) e tematici (gli attributi di esse). Sarà l'utente stesso ad individuare le strategie di ricerca documentaria più appropriate per le indagini diagnostiche, utilizzando la propria conoscenza ed esperienza.

Vale la pena ricordare che l'esperienza che verrà accumulata in tali indagini diagnostiche, potrà essere successivamente utilizzata per arricchire i modelli impiegati a monte, nella strutturazione funzionale delle leggi, avviando così un circuito di apprendimento-perfezionamento del sistema, che potrà essere tranquillamente gestito dall'utente stesso. Infatti non va dimenticato che tutta la conoscenza tecnico-legislativa "opinabile" (15), è inserita nel sistema dinamicamente dall'utente stesso, che ne è il gestore esclusivo.

Conclusione

Per concludere, la tesi implicita nelle considerazioni qui fatte, è che una analitica strutturazione funzionale dei testi normativi, inserita all'interno di strumenti di supporto al drafting, costituisca il centro necessario di qualunque efficace intervento informatico sulla norma, nonché uno strumento valido ed economico, che avrà effetti positivi sia sul drafting stesso, che sulla documentazione automatica legislativa, che sulla valutazione diagnostica delle norme, nonché, in qualche misura, sull'interpretazione normativa, quindi, molto indirettamente, sulla decisione giudiziale, soprattutto rendendo più agevole la formalizzazione delle norme e quindi la progettazione di supporti informatici ad essa (sistemi esperti decisionali) [\(16\)](#).