

## II Sessione *Strumenti legimatici*

### INTERVENTI DI DRAFTING DELLE REGIONI VALLE D'AOSTA, PIEMONTE E DEL COMUNE DI SAN GIULIANO MILANESE

**Maria Luigia Gioria**

*Dirigente Consiglio regionale Piemonte*

Nel filo di "Arianna" è condensato il progetto fin qui realizzato nell'Assemblea regionale del Piemonte: un modo di rappresentare il sistema informatico-giuridico nelle sue diverse componenti a cui si lascia la parola (1).

## IL FILO DI ARIANNA

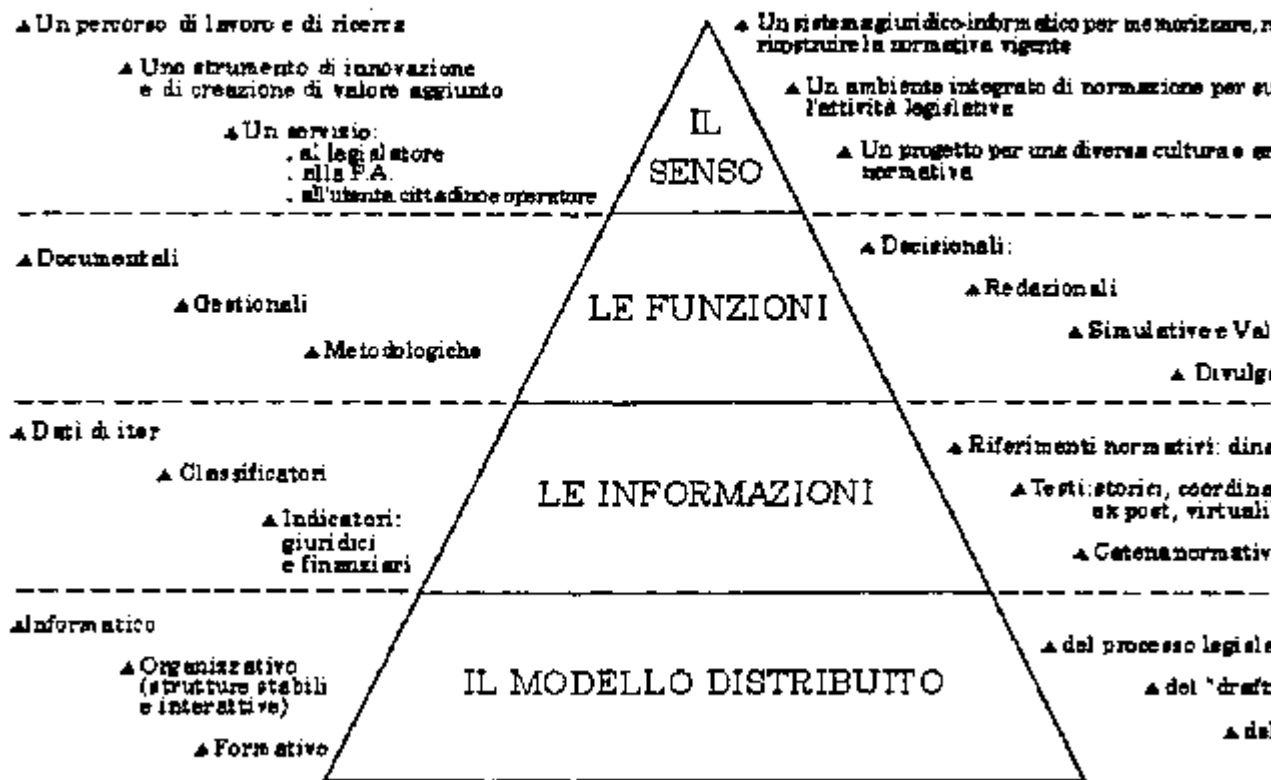


Immagine 1 - Il filo

"Arianna" in quel filo non è un semplice contenitore, bensì un ambiente di normazione in cui interagiscono funzioni giuridiche, informatiche e organizzative e valori di "senso" per una nuova cultura e architettura normativa. È quindi un sistema aperto a forme più analitiche di apprendimento, alla ricerca di nuovi strumenti e metodi di lavoro e accesso a fonti esterne.

In quel magazzino della conoscenza c'è molto da fare, per il consolidamento della base dati e per la rivisitazione "strategica" (= organica) del sistema, resa ora possibile dall'evoluzione tecnologica in atto nel sistema informativo consiliare, in grado finalmente di consentire uno sviluppo organico dell'ambiente di normazione fin qui cresciuto in modo incrementale.

Con la produzione del Codice a schede delle leggi vigenti mediante "Arianna" (cioè, la sua base dati e le sue metodologie) si sono avvalorate del tutto le funzioni redazionali e divulgative della banca

dati tanto da indurre ad impostare un nuovo rapporto con l'utenza per fornire un servizio efficace. Ma soprattutto ha preso corpo la realizzazione del codice ipertestuale on line e su CD-ROM: un obiettivo stringente per rispondere ad esigenze sia di consultazione e ricerca facilitata, sia di evoluzione metodologica ed applicativa per supportare i processi decisionali con tecniche evolute (documentali, di analisi e controllo), sia infine di qualità gestionale.

I nuovi percorsi del filo di "Arianna", con la rivisitazione organica del sistema, sono orientati allo sviluppo delle funzioni qui rappresentate con alcuni commenti a margine.

## **Immagine 2 - Gli sviluppi funzionali**

### RICERCA FACILITATA E SELEZIONATA

navigare nel e tra

- sistema di information retrieval
- sistema documentale degli indicatori giuridici e funzionali
- ipertesto - sistema normativo

### METODOLOGIE E STRUMENTI

sviluppare tecniche evolute per

- trattamento e analisi dei testi
- reticolo relazioni - catene normative
- monitoraggio - implementazione

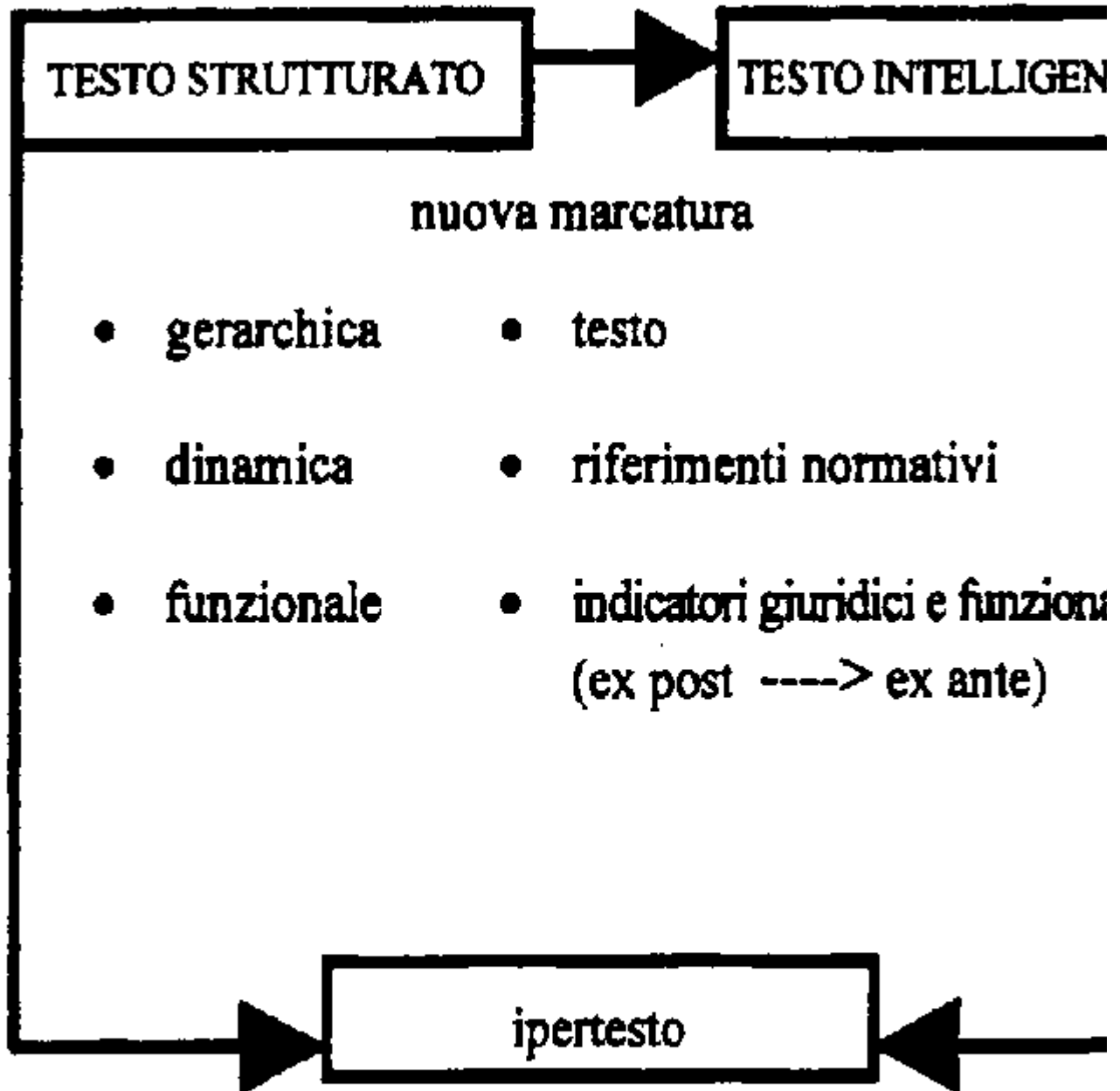
### GESTIONE DELLA QUALITÀ

- ridurre l'attività manuale e gli errori

### **Funzioni metodologiche**

*La codifica-immissione negli archivi dei riferimenti normativi dovrà diventare da manuale ad automatica, sviluppando funzioni per facilitare e semplificare l'analisi del reticolo delle relazioni anche coordinate (ex ante ed ex post). Anche la metodologia per la ri-costruzione del testo coordinato, definita in base al manuale di legistica adottato dalle Regioni, sarà affinata con i nuovi strumenti emergenti dalla ricerca e dalla legistica.*

## FUNZIONI REDAZIONALI



## FUNZIONI DIVULGATIVE

PRODOTTI

STRUMENTI

### **Funzioni redazionali e documentali**

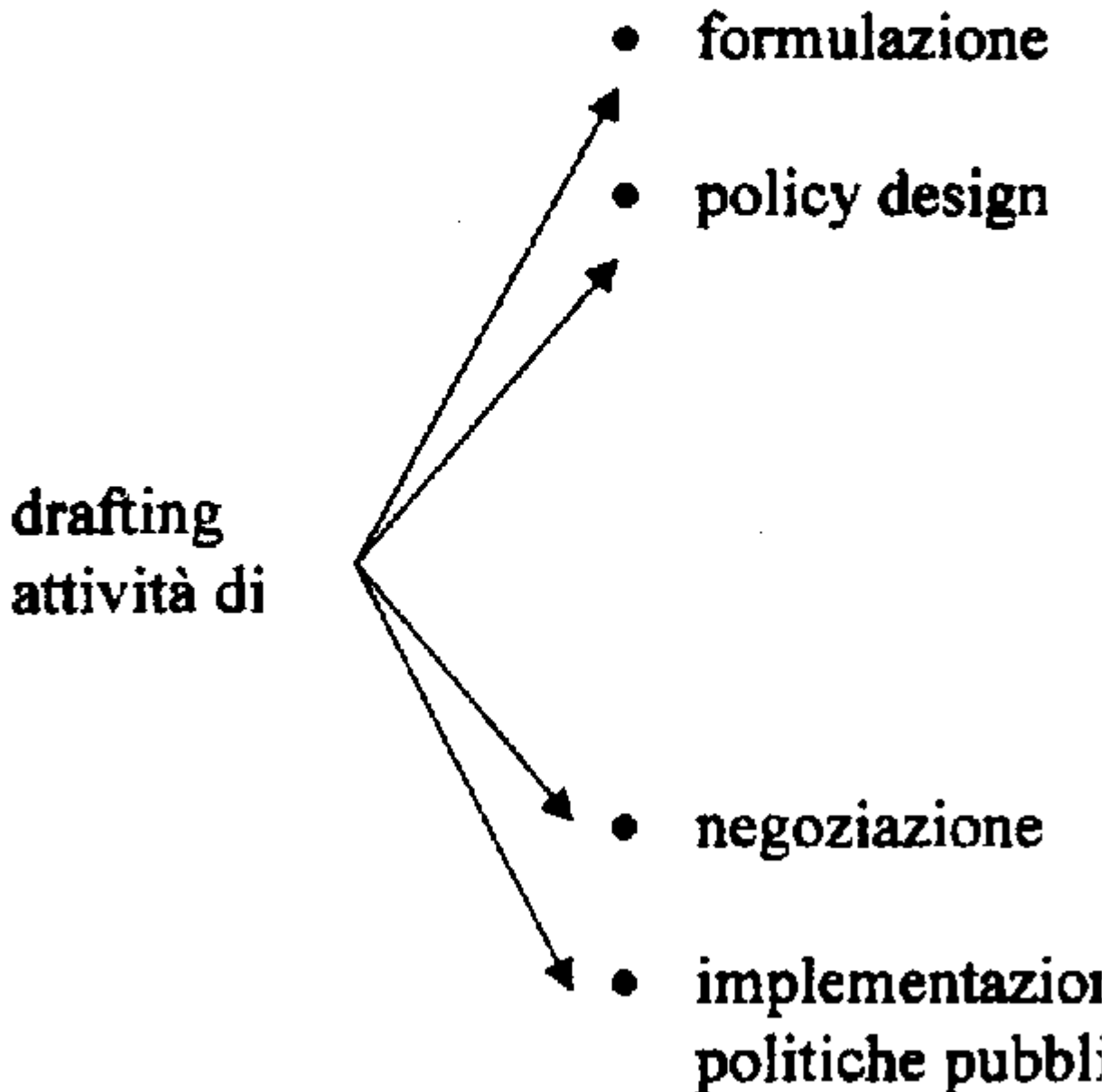
*Il testo da strutturato (per le esigenze sia di memorizzazione sia di redazione del testo coordinato) potrà diventare "intelligente" (per le esigenze di analisi giuridica e ricerca documentale) con appositi programmi automatici di marcatura della struttura gerarchica della legge (le sue partizioni), della struttura dinamica (i riferimenti normativi) e della struttura funzionale della legge (gli indicatori giuridici e funzionali).*

*Il testo coordinato (= aggiornato), considerato il punto più alto di "Arianna", diventerà uno dei modi di produrre testi leggibili.*

### **Funzioni divulgative**

*Il progetto "Arianna" da sempre attento alla legge come strumento comunicativo potrà sviluppare le funzioni divulgative, peraltro insite in una politica legislativa tesa alla trasparenza, alla conoscenza, ai risultati e all'implementazione dei processi, consolidando e realizzando alcuni prodotti e strumenti qui indicati.*

## FUNZIONI DECISIONALI



### *Funzione decisionale*

Questa funzione, fin qui considerata rispetto al soggetto fruitore delle informazioni e all'integrazione o all'accesso facilitato delle diverse fonti e basi informative, ora esige anche la progettazione di

strumenti di supporto ai processi decisionali e di analisi delle politiche pubbliche, in vista di una diversa progettazione normativa e dislocazione dei poteri (v. nuovo modello regionale).

Il drafting, attività presente in tutti i processi di politica pubblica, è infatti fondamentale non solo nei processi di formulazione e di policy design ma anche nei processi di implementazione di una politica pubblica.

Su questi processi il filo di "Arianna" ha ancora molto da ricercare e fare.

Allegato

## **PROPOSTA AGGIORNATA DEL PROGRAMMA DI LAVORO DEL SOTTOGRUPPO "FORMAZIONE PER LE TECNICHE LEGISLATIVE"**

Luglio 1997

### **Premessa**

*La presente relazione contiene la sintesi del programma di lavoro originario del sottogruppo "Formazione per le tecniche legislative", dando conto del lavoro fin qui svolto, e la proposta di alcune integrazioni che sarebbe opportuno apportare al programma stesso.*

*Il progetto originario poneva al centro il tecnico, le sue competenze e conoscenze, i suoi bisogni formativi, la sua identità professionale. Il politico era presente in modo sfumato, considerato soprattutto nel rapporto con il tecnico, per distinguere ruoli e funzioni e per tentare di individuare un rapporto di comunicazione fra questi due attori e "di interazione fra tecnica e politica di modo che la prima supporti la seconda".*

*La dimensione politica e istituzionale del riordino e del miglioramento della qualità normativa, in questo tempo di riforme, fanno apparire quasi scontata l'esigenza di uno stretto collegamento fra politica e tecnica, mettendo a fuoco e al centro del programma anche il politico, come portatore primario di una "politica della legislazione che abbia come obiettivo di governare nel suo complesso il sistema normativo", ma anche come agente del cambiamento: quanto di più alto possa "dire e fare" (la pragmatica) un legislatore moderno, attento ai risultati, ai mezzi e risorse impiegati, dunque politico rappresentante e politico competente.*

*La necessità di sviluppare strutture competenti, metodologie e strumenti di supporto ai processi decisionali - in cui risiedono la progettazione, la redazione e l'implementazione normativa - investe tanto le assemblee legislative, quanto, in misura sempre più rilevante, gli esecutivi, su cui si sposta l'asse del governo e la responsabilità di una buona progettazione e attuazione normativa.*

*Ma per governare il sistema complessivo occorrono anche raccordi fra i centri della produzione normativa, metodologie comuni, coordinamento e confronto costante delle iniziative che a livello statale e regionale si propongono di affrontare e risolvere l'inquinamento normativo, la semplificazione e razionalizzazione normativa e amministrativa e, soprattutto, l'innovazione dell'architettura e dei flussi normativi. C'è dunque bisogno di mettere in circuito tutto questo, di lavorare in un "laboratorio" in cui tutti hanno da mettere in comune qualcosa per realizzare una politica "un progetto di ampio respiro nazionale e regionale", coniugando competenze politiche e tecniche.*

### **1. Il programma di lavoro originario**

*Nel programma di lavoro del sottogruppo "Formazione per le tecniche legislative" (ottobre 1996) accanto all'obiettivo costitutivo:*

- *formulare tipologie di corsi con contenuti e metodologie formative uniformi, percorsi e strumenti per migliorare la qualità formale della legislazione e giungere ad una tecnica legislativa comune, si indicavano alcuni obiettivi di sviluppo:*
  - \* *sensibilizzare i draftmen regionali all'aggiornamento continuo e all'autoformazione;*
  - \* *stimolare iniziative e ricercare spazi e supporti, nella pubblica amministrazione e nell'Università,*

*per la formazione/insegnamento del legal writing.*

*A questo fine, come metodo di lavoro si proponeva la ricognizione delle attività formative e l'elaborazione dei materiali raccolti da approfondire in uno specifico seminario. Si proponeva inoltre di far seguire altri seminari sui risultati via via conseguiti promuovendo anche stage presso istituzioni legislative comunitarie e di altri paesi europei.*

*Al tempo stesso si delineavano anche nuove frontiere di lavoro, rivolte al drafting sostanziale (e quindi a tutte le tecniche legislative), emergenti dalla raccomandazione OCSE del marzo 1995 (2), ma, soprattutto, dal seminario di Genova del giugno 1996 (3), che ha evidenziato lo stretto nesso tra produzione normativa, processi decisionali e politiche pubbliche, di cui la fattibilità può essere considerata un "anello". La ricognizione relativa ai corsi svolti o in programmazione nelle Assemblee è ad uno stadio avanzato, già memorizzata per l'eventuale messa in rete nel Centro di documentazione. Si può quindi passare ad una prima elaborazione dei dati con l'aiuto, sarebbe auspicabile, dei docenti che hanno condotto le attività formative, aggiornando via via la rilevazione, con l'apporto della rete dei referenti delle Assemblee e degli esecutivi regionali e delle Province autonome, recentemente costituita ed estesa anche ai referenti dei Settori organizzazione e formazione del personale, specie degli esecutivi, per rilevare anche i processi di innovazione e i programmi formativi in atto nelle Amministrazioni.*

*Si sta anche costruendo la rete delle agenzie formative nazionali (Istituti, Centri formativi e di ricerca, corsi di specializzazione universitaria e post universitaria, scuole della pubblica amministrazione, soggetti istituzionali) in base a/la pubblicistica raccolta, avviando anche la schedatura di alcune attività formative di cui si dispongono i programmi, sempre con l'obiettivo di mettere in rete anche queste realtà. Su questo versante occorre ora annodare rapporti formali, per verificare le proposte di lavoro e di collaborazione.*

*Peraltro lo schema originario del programma di lavoro già delineava una possibile architettura del seminario di studio, indicando alcuni temi di confronto:*

- *Le aree tematiche delle tecniche legislative e le nuove frontiere di lavoro;*
- *I modelli di progettazione formativa, tipologie, percorsi base e differenziati, metodologie e strumenti (uno sguardo anche alle esperienze in altri Paesi e nelle sedi comunitarie);*
- *La didattica e gli approcci disciplinari: innovazioni e strumenti;*
- *I mondi in rete: istituzioni legislative e di governo, universitarie, formative e della ricerca;*
- *I processi di riforma: connessioni e riflessi sulle tecniche legislative;*
- *I sistemi normativi: crisi e nuovi paradigmi;*
- *La fantasia e le questioni:*

*\* formazione - informazione - divulgazione: crescita della domanda e penetrazione culturale nei palazzi, nei media, nei cittadini, nel mondo scientifico e universitario delle tecniche legislative;*

*\* sistemi normativi come sistemi organizzativi (modelli di drafting e modelli professionali).*

*Inoltre si indicava una struttura con diverse opzioni: relazioni per sessioni e dibattito, relazioni per aree e gruppi di lavoro, tavola rotonda - processo... e per la individuazione delle sedi del seminario si proponeva: una città o un evento o una residenza.*

## **2. Il programma di lavoro integrato**

*Lavorare in un "laboratorio" orientato ad "una strategia istituzionale che punta al governo complessivo del sistema normativo in cui gli spazi della politica sono anche spazi di verifica della coerenza della formulazione, della decisione e dei risultati e quindi di individuazione delle responsabilità istituzionali e istruttorie", implica la creazione di una "rete dei legislatori", per facilitare lo scambio di idee, esperienze, soluzioni, opportunità.*

*A questo fine potrebbe essere realizzata una rilevazione preliminare dei bisogni consapevoli e sommersi de/legislatore su queste tematiche, presidiando l'indagine in ogni Regione per assicurare l'esito positivo della rilevazione.*

*Prime finestre di questo "laboratorio" potrebbero essere:*

- "Le Assemblee legislative in rete" (4) in cui prevedere uno spazio da dedicare alle problematiche del "laboratorio" e alla "rete dei legislatori";
- un appuntamento stabile dei legislatori ("giornate di legislazione" come titolo provvisorio) in cui presentare risultati e riflessioni sulla politica legislativa e sull'innovazione ed evoluzione normativa nel contesto regionale, statale e comunitario: in sostanza, uno spazio della politica che si apre verso forme di apprendimento e di autoformazione. Propulsore iniziale potrebbe essere la Conferenza dei Presidenti.

*Del resto alcune soluzioni prospettate nella revisione dei regolamenti parlamentari prevedono di investire un organo del compito di esprimere pareri al Presidente, alle Commissioni, all'Assemblea sulla correttezza formale delle norme, formando di fatto dei politici-tecnici della legislazione che più di altri dovranno presidiare la "politica della legislazione".*

*Quest'ipotesi può trovare terreno fertile anche nelle strutture amministrative in cui possono essere realizzati Osservatori legislativi o Laboratori per il monitoraggio del/a legislazione e della sua attuazione, come sede permanente di autoformazione.*

*In questa ottica, sembra riduttivo limitarsi ad un seminario sull'analisi delle esperienze formative fin qui condotte nelle Regioni, pur con l'obiettivo di delineare percorsi formativi di base e specialistici anche nell'intento di avvicinare le basi conoscitive e applicative delle tecniche legislative nelle varie regioni. Pertanto, volendo sviluppare processi di conoscenza e apprendimento e aprire un vasto confronto con tutte le realtà interessate alle tecniche legislative, si propone di promuovere incontri - seminari di studio in più momenti, per un'articolazione e maggiore approfondimento dei temi.*

*I temi proposti per il confronto sono quelli indicati nella scheda allegata. In particolare, il tema "Percorsi formativi - modelli didattici e strumenti" di fatto ricomprende l'obiettivo costitutivo del sottogruppo di lavoro, tema prioritario da affrontare subito nel concreto.*

## **INCONTRI - SEMINARI PREPARATORI AL SEMINARIO**

### **"FORMAZIONE PER LE TECNICHE LEGISLATIVE E NUOVE ARCHITETTURE NORMATIVE"**

#### **TEMI PROPOSTI PER IL CONFRONTO**

#### **PROGETTI DI SEMPLIFICAZIONE NORMATIVA E AMMINISTRATIVA**

- nei contesti Regioni! Stato, Unione Europea, Enti locali
- nella dimensione sociale, economica e individuale

#### **MODELLI DI DRAFTING E PROFESSIONALI - STRUTTURE INTERATTIVE**

- dal questionario di Bologna all'analisi delle strutture regionali e delle professionalità emergenti dal modello centrale e diffuso delle tecniche legislative
- i modelli emergenti dalle strutture parlamentari e dell'esecutivo
- i modelli emergenti dalle strutture in Paesi europei e USA

#### **PERCORSI FORMATIVI - MODELLI DIDATTICI E STRUMENTI**

- la rete dei referenti regionali e nazionali
- la ricognizione delle attività svolte dalle Regioni: analisi e valutazione
- percorso base e percorsi differenziati, discipline, destinatari, moduli
- autoformazione - aggiornamento (corsi standard e progetti ad hoc)
- pubblicazioni e bibliografia (attrezzi di lavoro e di ricerca)

#### **AGENZIE FORMATIVE: ESPERIENZE E PROGETTI A CONFRONTO**

- rete dei referenti e definizione ambiti
- le attività svolte o progettate da agenzie formative

*(questo tema può rientrare anche nei percorsi formativi)*

#### TECNICHE LEGISLATIVE E ANALISI DELLE POLITICHE PUBBLICHE

- i processi decisionali e gli strumenti analitici
- la nuova architettura normativa: legiferare per risultati.