



Istituto di Teoria e Tecniche dell'Informazione Giuridica
Consiglio Nazionale delle Ricerche

Strumenti legimatici per la semplificazione e la valutazione della
legislazione
Legimatics tools for simplification and legislation assessment.

Nel presente rapporto tecnico si verifica la possibilità di proporre alcuni strumenti automatici progettati nell'ambito dei progetti ITTIG al fini di incentivare la semplificazione e la valutazione della legislazione regionale

Assessment - legislation

Francesco Romano

Rapporto tecnico N. 3/2009 - Firenze

Strumenti legimatici per la semplificazione e la valutazione della legislazione

Francesco Romano

Premessa

Il presente contributo prende spunto dalla partecipazione a due seminari-convegno organizzati dal Consiglio regionale della Toscana nel 2008.

Il primo del 13 giugno 2008 in cui veniva presentato il Rapporto sulla legislazione della Regione Toscana e il secondo del 5 dicembre 2008 dedicato alla qualità della normazione.

Da anni *l'Istituto di Teoria e Tecniche dell'Informazione Giuridica del CNR* è impegnato sul fronte degli strumenti automatici per la redazione delle leggi e degli strumenti di valutazione della qualità formale delle stesse, per migliorare la qualità della legislazione.

Tale finalità oggi deve essere perseguita con maggiore vigore anche alla luce degli input governativi.

Basti pensare all'iniziativa intrapresa dal Ministero per la semplificazione nel giugno 2008 che ha già portato all'abrogazione di circa 6.000 norme, iniziativa a cui è stato dato seguito anche con l'emanazione della legge 9 del 2009 recante *“misure urgenti in materia di semplificazione normativa”*.

Tale norma è l'ultima misura, in ordine di tempo, di una serie di provvedimenti che anche nelle precedenti legislature hanno inteso riordinare la legislazione italiana, che ormai ha assunto dimensioni da guinness dei primati, tanto che spesso negli anni scorsi si è sentito parlare di *decreto taglia leggi*, di *norma ghigliottina*, ecc.

L'articolo 2 della suddetta legge infatti opera l'abrogazione espressa di una serie di altre norme previste in un apposito elenco allegato e costituisce un passo di sicura importanza per uno sfolgimento sempre più incisivo di quella che da molti è stata definita la *giungla normativa italiana*.

D'altra parte bisogna rilevare che le nostre leggi non nascono più in società, come quelle ottocentesche, in cui le norme potevano essere poche, generali e astratte ma sempre più sono la sintesi di un processo che vede coinvolti molti attori e ciò produce come risultato una norma che regola singoli settori e quindi come tale risulta molto tecnica ma anche complicata ed oscura.

Inoltre il proliferare di attori istituzionali (comunità europea, stato, regioni, enti locali) e di atti regolativi (leggi, decreti, regolamenti, piani, ecc.) ha contribuito non poco a complicare il quadro.

Rapporto sulla legislazione toscana del 2008

Di tale quadro istituzionale notevolmente complicato ha parlato nel suo intervento il *prof. Caretti dell'Università di Firenze* che apprezzando il contenuto del rapporto nota proprio come ormai si possa parlare più di *processo* che di procedimento legislativo.

Questa precisazione serve per mettere l'accento sul fatto che molti attori, non più solo quelli istituzionali, intervengono nella formazione di una legge.

Tale fenomeno si nota anche all'interno del procedimento legislativo regionale che è sempre più simile a quello parlamentare nazionale, ne sia esempio la richiesta di pareri a soggetti esterni.

Inoltre secondo il *prof. Caretti*, alla luce di queste novità procedurali, anche il ruolo dei consigli in materia di legislazione andrebbe ripensato specie nei suoi rapporti con la Giunta regionale: infatti il Consiglio ha limitati poteri per determinare l'indirizzo politico regionale così come sarebbe previsto, ad esempio, dall'art. 11 dello Statuto e ha poteri ancora più limitati in materia di controllo sugli atti della Giunta.

Anche il rapporto nei confronti dello Stato centrale andrebbe ripensato.

Infatti se da un lato le Regioni hanno legiferato poco nelle materie di competenza concorrente di cui all'art. 117 della Costituzione, dall'altro hanno mostrato una spiccata tendenza a legiferare nelle materie residuali (che sono comunque materie di importanza rilevante come quella in materia di servizi sociali, ecc.).

Tale fenomeno dimostrerebbe che la potestà legislativa regionale stenta a decollare così come la verifica dei numeri presenti nel rapporto sulla legislazione: infatti su 51 leggi regionali 5 sono leggi istituzionali che riguardano l'attuazione dello statuto, 26 sono leggi di manutenzione legislativa, 4 sono leggi provvedimento e 8 leggi che riguardano il bilancio regionale.

Secondo il *prof. Massimo Carli dell'Università di Firenze* il rapporto sulla legislazione punta molto sulla qualità della stessa ma tale qualità deve trovare un fondamento costituzionale.

Carli rileva che anche la legge di manutenzione legislativa, pensata come strumento per semplificare, rischi in realtà di creare altre difficoltà di comprensione, in quanto dispone delle modifiche senza prevedere un testo coordinato ma rinviando ad altre leggi.

Anche il *prof. Carli* parla dei rapporti tra Giunta e Consiglio avanzando il dubbio che le leggi di iniziativa consiliare siano quelle meno attuate perchè non hanno avuto genesi in Giunta.

L'ultimo tra gli interventi degli accademici è quello del *prof. Tarli Barbieri* sempre dell'*Università di Firenze*, il quale lamenta la mancanza di una vera e propria *legge sulla normazione*.

Secondo il *prof. Tarli Barbieri* la Regione deve fare uno sforzo ulteriore di programmazione legislativa mentre va apprezzato lo sforzo profuso per la qualità della legislazione.

Nel suo intervento il *prof. Tarli Barbieri* nota che la qualità la si può intendere sotto tre punti di vista:

1. qualità tecnica,

2. AIR,

3. Valutazione ex post.

Il professore rileva infine un altro aspetto significativo e cioè quello di verificare quali siano attualmente gli atti normativi regionali più usati.

Infatti se si consulta la banca dati della Regione Toscana per l'anno 2007 vengono restituiti più di 200 provvedimenti ma solo 51 sono le leggi e solo 18 i regolamenti.

E gli altri 40 atti che natura hanno? Molti sono atti attuativi e molti gli atti di programmazione. Basti pensare ai piani di programmazione regionale che in materie come rifiuti sanità agricoltura stanno normando in ambiti prima riservati al consiglio o addirittura ad altri soggetti istituzionali come le provincie ed altri enti locali.

Il Dott. Chellini *responsabile per l'area di coordinamento per l'assistenza professionale del consiglio regionale della Toscana* precisa che la qualità della normazione trova un fondamento forte nell'articolo 45 dello Statuto, mentre il dott. Grassi della *Giunta regionale della Toscana* nota la presenza nella legislazione regionale di molte leggi di modifica.

Questo aspetto secondo lui è dovuto a tre fattori:

1. la presenza di molte modifiche normative in ambito statale e comunitario;
2. i rilevanti mutamenti economico-sociali in Toscana;
3. le difficoltà a normare le reali esigenze della realtà regionale toscana.

Qualità della normazione: verso i risultati

In questo secondo seminario si commenta la legge regionale della Toscana 22 ottobre 2008, n. 55 recante *Disposizioni in materia di qualità della normazione*.

Il dott. Alberto Chellini *responsabile per l'area di coordinamento per l'assistenza professionale del consiglio regionale della Toscana* si chiede se fare una legge per le leggi sia una contraddizione.

In realtà non lo è ma anzi tale legge costituisce il presupposto necessario per il riordino della normazione e la qualità normativa.

La legge sulla normazione infatti non si occupa solo di qualità formale delle leggi ma di tutto un percorso che deve guidare il legislatore a una riflessione attenta all'opera di legislazione che sta attuando.

I principi e i contenuti della legge 55 del 2008 sono analizzati nella maniera che segue.

Questa legge si afferma come snodo essenziale nell'attuazione dello statuto regionale e in particolare dell'articolo 44 dello stesso in cui il legislatore continua a essere il depositario delle scelte politiche ma dove il tecnico si pone come un collaboratore nell'estensione corretta e chiara delle leggi secondo un rinnovato ed essenziale principio di collaborazione.

Questa legge stabilisce un principio di attenzione continua all'ordinamento giuridico e alla sua manutenzione (facendo ricorso a testi unici e interventi manutentivi ad hoc). Infatti gran parte dell'articolo 44 dello Statuto è proprio dedicato ai testi unici. Questa attenzione verso questo strumento normativo è il segnale che lo stesso è considerato di rango maggiore rispetto alla legge ordinaria.

La relazione del dott. Chellini si incentra poi su alcuni aspetti da approfondire.

In particolare per quanto riguarda la chiarezza del linguaggio delle leggi si evidenzia che ci sono dei contrasti tra i decisori politici e i tecnici della normazione.

Ci si chiede poi se una legge contraria ai principi della legge sulla normazione possa considerarsi contraria allo statuto.

Inoltre si rimarca l'importanza di strumenti per l'analisi preventiva e la valutazione successiva (in particolare si rileva l'importanza delle clausole valutative il cui inserimento viene sperimentato in alcune leggi regionali) e di strumenti in uso presso gli uffici legislativi quali le schede di legittimità e fattibilità che accompagnano tutti gli atti che vanno alle Commissioni.

Infine si evidenzia la presenza “*di leggi a tempo*” come quella sul *Garante della partecipazione*, la cui *ratio* è quella di mantenere l'ordinamento giuridico senza ricorrere a provvedimenti successivi di abrogazione esplicita.

Ci si sofferma poi su una novità che è quella della motivazione delle leggi prevista all'articolo 9 della legge sulla qualità della normazione.

Tale articolo ribalta il principio che la legge è un “*comando*” che si autogiustifica. Inoltre la motivazione costituisce un elemento di chiarezza, trasparenza e intellegibilità della legge.

Il dott. Chellini pone l'accento infine su due articoli: l'articolo 13 che prevede la legge o il regolamento di manutenzione e l'articolo 15 sul rapporto sulla normazione.

Sulla prima evidenza che la legge di manutenzione può essere utile per correggere errori di forma e altri inconvenienti di cui ci si accorge solo dopo l'emanazione di una legge. Tuttavia come tutte le leggi *omnibus* tale strumento può comportare l'inconveniente di veicolare contenuti che non dovrebbero essere presenti in questo tipo di norma.

Quanto al rapporto sulla normazione in realtà nell'articolo 15 si codifica una prassi consueta e antica anche se ora il rapporto prevede anche nuovi contenuti.

Il prof. Tito Gallas dell'*European association legislation* introduce l'argomento degli accordi interistituzionali che sono atti atipici non previsti dal trattato istitutivo della EU e che vincolano solo le istituzioni che la compongono.

Uno fra tali accordi del 22 dicembre 1998 riguarda la qualità redazionale della legislazione comunitaria.

Per anni si è detto che tale qualità non era alta a causa dei problemi connessi alla traduzione degli atti nei diversi linguaggi.

In realtà gli atti devono essere scritti in modo chiaro semplice e preciso e oggi la Commissione insiste molto sui principi del *plain language* come nel caso della nuova direttiva sul regime dell'IVA nell'Unione. Inoltre la commissione per la qualità della legislazione ha il potere di fare delle note sulla qualità dei singoli atti.

Un ulteriore accordo denominato "*legiferare meglio*" n. 2003/c 321/01 pone l'accento sulla certezza del diritto quindi sugli aspetti giuridici introdotti da una certa norma: i contenuti della norma devono essere cioè valutati dal punto di vista economico, parti sociali, cittadini e imprese devono valutare la legislazione. L'organo comunitario che fa tale valutazione è la commissione per la concorrenza.

Interviene infine il dott. Pietro Mercatali *per ITTIG* il quale, dopo avere fatto una panoramica sulla qualità nella legislazione nazionale, ribadisce l'importanza degli strumenti informatici e delle tecnologie nel promuovere una legislazione di qualità, e in generale per la valutazione (della qualità formale, di quella intratestuale e di quella extratestuale).

Proprio quest'ultimo fornisce lo spunto per alcune considerazioni nel paragrafo che segue.

Strumenti tecnologici per la semplificazione

Come abbiamo visto sopra allo strumento della abrogazione espressa la legge 9/2009 affianca altri rimedi di sicura efficacia che prevedono un decisivo ruolo dell'informatica.

Infatti l'articolo 1 della legge 9 del 2009 avente come rubrica "*Banca dati pubblica e gratuita della normativa vigente in Italia*" prevede che il Ministro per la semplificazione normativa "*promuove, assume e coordina le attività volte a realizzare l'informatizzazione e la classificazione della normativa vigente per facilitarne la ricerca e la consultazione gratuita da parte dei cittadini*".

Al fine di realizzare questo ambizioso obiettivo il Ministro deve anche razionalizzare le attività degli organismi e degli enti statali operanti in queste materie.

L'Istituto di Teoria e Tecniche dell'Informazione Giuridica del CNR (ITTIG) è un centro di ricerca che da anni si occupa, assieme ad altre istituzioni universitarie e di ricerca, di nuove tecnologie nel campo della produzione e comunicazione legislativa ed è per questo motivo che si candida per affiancare il Ministero nelle azioni volte a "*realizzare l'informatizzazione e la classificazione della normativa vigente*".

I suoi ricercatori fanno parte in qualità di esperti di diritto, informatica e linguaggio giuridico delle commissioni che a livello statale e regionale si occupano di redigere manuali per la redazione delle leggi e al contempo hanno un'esperienza decennale nel campo della legimatica.

Così negli anni sono stati messi a punto sistemi per scrivere le leggi in modo chiaro e conforme alle regole di drafting e agli standard informatici CNIPA, così come sono stati testati

software per il controllo di qualità delle leggi o strumenti per il trattamento anche *semantico* delle norme.

Tali tecnologie ci permettono, tra le varie applicazioni:

- di costruire, in via automatica, un ipertesto legislativo che mette in grado di navigare tra una norma e l'altra in modo rapido e chiaro,
- di consultare norme sempre aggiornate con la possibilità anche di verificarne i diversi periodi di vigenza,
- di controllarne la qualità in base ad appositi indici elaborati dalle istituzioni legislative,
- di mettere a punto tecniche di retrieval che oltre alla normale ricerca per parola chiave sfruttino anche la connotazione semantica del testo,
- di valutare l'impatto che la legge avrà sul corpus normativo e sulla realtà che intende modificare,
- di rendere più agevole la consultazione delle norme anche da parte dei non addetti ai lavori e di oltrepassare gli ostacoli connessi al multilinguismo anche attraverso l'uso di ontologie,
- di verificare i cambiamenti subiti dai procedimenti amministrativi in base al mutare delle normative.

Queste ed altre applicazioni sono studiate dai ricercatori di ITTIG e sono implementate, anche grazie al suo spin off Tecnodiritto.

Infine la lettera c), del comma 2, dell'articolo 1 della Legge 9/2009 prevede iniziative congiunte con il Ministero della Giustizia per attuare la pubblicazione on line degli atti normativi “*nella prospettiva del superamento dell'edizione a stampa della Gazzetta Ufficiale*” provvedimento peraltro già adottato dalla Regione Toscana nel corso del 2007 e che dal 1 gennaio 2010 vedrà anche la Regione Emilia Romagna muoversi in tal senso.

Un progetto di legge regionale dell'aprile 2009 stabilisce infatti il superamento dell'edizione cartacea del Bollettino Ufficiale di quella Regione. In particolare l'articolo 1 prevede al comma 1 che il Bollettino Ufficiale della Regione Emilia-Romagna (BURERT) sia lo strumento di conoscenza e pubblicità legale delle leggi regionali, dei regolamenti e di tutti gli atti in esso pubblicati e al comma 2, che sia redatto in forma digitale e diffuso in forma telematica, con modalità volte a garantirne l'autenticità, l'integrità e la conservazione.

Conclusioni

In conclusione mi sembra che gli strumenti che ITTIG sviluppa e propone sia in materia di qualità sia in ambito valutativo troverebbero più di una applicazione nel quadro legislativo regionale così come emerso dalle giornate del 13 giugno e del 5 dicembre 2008.

Soprattutto si può pensare agli strumenti:

1. per il controllo di qualità formale,
2. per il monitoraggio dell'attuazione di provvedimenti,
3. per il monitoraggio delle deleghe da Consiglio a Giunta e delle ingerenze di quest'ultima ma anche del Consiglio regionale stesso, in materie riservate ad altri enti o ad altri organi (si pensi alle competenze riservate dalle legislazioni e dagli Statuti regionali a organi esterni al Consiglio regionale quali i vari Comitati, Consigli e Autorità garanti).

Inoltre gli strumenti di *e-democracy* potrebbero ovviare a quelle difficoltà prospettate in tema di scarsa aderenza tra leggi e realtà socio economiche così come gli strumenti che abbiamo pensato in progetti quali COSA (*Citizen Oriented and Sentiment Analysis*) potrebbero essere utili a monitorare l'impatto ex post delle norme regionali.