

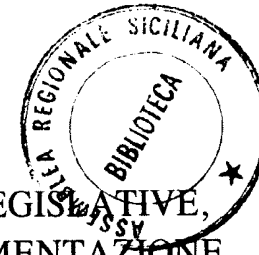
FONTI, TECNICHE LEGISLATIVE
FATTIBILITÀ, IMPLEMENTAZIONE
DELLE LEGGI E SISTEMI INFORMATIVI

(Atti del Seminario di Palermo,
27-29 aprile 1989)

28

QUADERNI
A CURA DEL SERVIZIO
STUDI LEGISLATIVI E PROMOZIONE CULTURALE
DELL'ASSEMBLEA REGIONALE SICILIANA

1990



FONTI, TECNICHE LEGISLATIVE,
FATTIBILITÀ, IMPLEMENTAZIONE
DELLE LEGGI E SISTEMI INFORMATIVI
(Atti del Seminario di Palermo,
27-29 aprile 1989)

28

QUADERNI
A CURA DEL SERVIZIO
STUDI LEGISLATIVI E PROMOZIONE CULTURALE
DELL'ASSEMBLEA REGIONALE SICILIANA
1990

INDICE

INDIRIZZI DI SALUTO

- Salvatore Lauricella**, Presidente dell'Assemblea regionale siciliana 11
- Giovanni Piepoli**, Presidente della Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea, dei Consigli delle Regioni e delle Province autonome 19



PRESENTAZIONE DEL SEMINARIO

- Raffaele Libertini**, Segretario dell'Osservatorio legislativo interregionale » 27

COMPOSIZIONE GRUPPI ED ELENCO DEGLI INTERVENUTI » 37

RELAZIONI

- Alessandro Pizzorusso**: Le fonti del diritto regionale » 53
- Giuseppe Ugo Rescigno**: Le tecniche redazionali degli atti normativi e la manutenzione delle fonti » 103
- Mario Patrono**: Analisi di fattibilità delle leggi » 137
- Bruno Dente**: Legiferare per risultati? Note critiche sull'analisi dell'attuazione delle leggi regionali » 151
- Costantino Ciampi**: I sistemi informativi nelle assemblee legislative regionali » 177

COMUNICAZIONI

COMMISSIONE DI LAVORO FONTI, TECNICHE LEGISLATIVE E SISTEMI INFORMATIVI

Paolo Carrozza: Forma di governo, sistema delle fonti, tecnica legislativa: il drafting legislativo tra questioni di tecnica giuridica e questioni di politica istituzionale	pag. 269
Mario Midiri: Novelle regolamentari e rimedi alla cattiva legislazione (valore e limiti del coordinamento nel procedimento legislativo)	» 291
Giuseppe Palmeri: Testi normativi coordinati: il vaglio della ripubblicazione ai sensi dell'art. 11, secondo comma, del T.U. 28 dicembre 1985, n. 1092	» 305
Pietro Mercatali: Lexedit - Guida automatica per il redattore di testi legislativi. Un primo prototipo e possibili sviluppi	» 311
Paolo Mariani, Daniela Tiscornia: Esplex: una proposta per l'utilizzo dei sistemi esperti nella fase di redazione di testi legislativi	» 327
Carlo Biagioli: Competenze linguistiche in un editore di testi normativi	» 357
Antonio De Antoniis: Sistemi informativi dell'iter legislativo nell'esperienza del Senato	» 367
Gianni Nizzero: I soggetti dei sistemi informativi nelle assemblee legislative regionali	» 371
Gaetano Savona: SIA: il sistema informativo dell'Assemblea regionale siciliana	» 385
Vincenzo De Ruvo: Il sistema informativo del Consiglio regionale della Lombardia	» 417
Servizio Studi Regione Lombardia: Note metodologiche per la costituzione di una banca dati di legislazione regionale in ambiente PC - MS DOS	» 437
Antonio Cammelli, Fiorenza Socci: Lexis: un sistema esperto dalla parte del cittadino	» 451

Michele Anselmi: La banca dati SI.L.VI.A. (Sicilia, Leggi vigenti e Annotate): una risposta ai problemi di documentazione giuridica sulla normativa di fonte regionale	pag. 469
Isabella D'Elia: Recenti prospettive del coordinamento istituzionale dei sistemi informativi pubblici	» 479

COMMISSIONE DI LAVORO ANALISI DI FATTIBILITÀ E IMPLEMENTAZIONE

Andrea Cusmano: Le recenti innovazioni del Consiglio regionale della Toscana per l'esame delle proposte di legge	pag. 501
Francesco Vinci: Nel regno di Utopia: l'ufficio dati e fattibilità dell'Assemblea regionale siciliana	» 505
Francesco Ajello, Carlo Tramontana: Note sulla presentazione degli emendamenti in Assemblea plenaria	» 515
Paolo Modica: Un'esperienza di analisi di fattibilità: la Commissione per l'esame delle questioni concernenti l'attività delle Comunità Europee dell'Assemblea regionale siciliana	» 527
Gianni Giorgi: Strumenti per l'individuazione ed il controllo di gestione delle politiche	» 539
Giovanni Manco: Controllo di gestione: considerazioni e ipotesi per una disciplina del suo assetto istituzionale nel rapporto tra Giunta e Consiglio	» 553
Maria Louise Michel: Note sul controllo di gestione nell'attività programmata della regione ..	» 573
Guido Pini: Controllo-verifica, controllo-guida e problematica dell'analisi di gestione relativa alle leggi delle regioni	» 585
Gianni Bonaiuti: Il sistema informativo funzionale allo sviluppo dell'attività di valutazione ..	» 591
Maripina Terrasi: Implementation: la genesi di una teoria	» 605

INTERVENTI

Gian Franco Ciaurro	Pag. 631
Mario Corso	» 661
Mario D'Antonio	» 669
Vittorio Di Ciolo	» 675
Giuseppe Giachi	» 683
Antonio Martino	» 699
Daniela Moro	» 703
Giuseppe Palmeri	» 711
Maria Rovero	» 717

REPLICHE

Alessandro Pizzorusso	» 725
Mario Patrono	» 735
Bruno Dente	» 741
Costantino Ciampi	» 747
Giuseppe Ugo Rescigno	» 753

CONCLUSIONI

Salvatore Lauricella	» 767
----------------------------	-------

INDIRIZZI DI SALUTO

SALVATORE LAURICELLA

Presidente della Assemblea regionale siciliana

Desidero anzitutto porgere il piú cordiale benvenuto a tutti i gentili ospiti che sono presenti ed animeranno queste giornate di lavoro: rappresentanti del Parlamento, delle assemblee legislative e delle giunte regionali, degli istituti universitari ed enti che porteranno il loro contributo al seminario. Un ringraziamento molto sentito va poi a tutti quanti hanno prestato la loro preziosa collaborazione ed il loro contributo scientifico per la migliore riuscita di questa nostra iniziativa.

Alla Conferenza dei presidenti dell'assemblea, dei consigli regionali e delle province autonome che ha adottato su nostra proposta l'iniziativa; al Comitato scientifico che con interesse e prestigio ha coordinato il lavoro dei gruppi di studio ed ha prodotto il materiale di base del seminario; all'Osservatorio legislativo interregionale che si è dimostrato un organismo prezioso e vitale di raccordo delle diverse strutture dei consigli regionali ed ha consentito una straordinaria mobilitazione di competenze e di materiale umano che probabilmente non ha precedenti, attorno ai temi della nostra ricerca. Ed è proprio sotto questo profilo del metodo che vorrei fare — brevemente — una prima notazione.

Credo che questo seminario si debba segnalare — oltre che per il contributo scientifico e politico che è in gra-

do di fornire su temi che hanno rilievo primario sotto innumerevoli aspetti e sui quali avremo modo di riflettere — anche per la originalità dell'approccio seguito nella preparazione di materiali e documenti. Un metodo che ha puntato a mettere insieme il meglio dei contributi che la cultura scientifica ha prodotto con il complesso delle esperienze che quotidianamente maturano sul campo e con gli operatori che più direttamente collaborano nel procedimento legislativo.

Ne è venuta fuori un'indagine approfondita che per la natura dei contributi, per la vastità dei documenti consultati e delle esperienze utilizzate, è certamente molto significativa e costituisce un arricchimento anche su quegli argomenti sui quali già esisteva una copiosa produzione scientifica, o qualche esperienza specifica in talune regioni o al Parlamento.

Ma segnalerei anche un altro aspetto!

Tutto il lavoro preparatorio del seminario ha consentito e stimolato un reticolo di collaborazioni che ha coinvolto a vario titolo un numero rilevante di funzionari e politici delle diverse assemblee legislative regionali e nazionali: partecipazione ai gruppi di lavoro, sviluppo dei questionari, elaborazioni delle comunicazioni, produzione di documenti.

Insomma un patrimonio di reciproca conoscenza e di scambio diretto di esperienze che costituisce già da sé un risultato ragguardevole che va considerato e valorizzato. Del resto da talune delle relazioni vengono ipotizzati interessanti progetti di sviluppo di tale collaborazione che meritano certamente l'attenzione ed il supporto dei responsabili politici; sicchè credo che questo seminario vada colto anche come occasione per ulteriormente precisare i contenuti operativi di talune proposte delineate nelle relazioni.

Perchè questo seminario e perchè questi temi?

Essenzialmente perchè abbiamo ritenuto di dovere offrire un contributo ad una riflessione (per altro verso più

ampia) che riguarda la posizione delle assemblee parlamentari negli assetti istituzionali odierni ed abbiamo ritenuto, in questo senso, che un proficuo campo di riflessione e di indagine potesse partire proprio da questa analisi sul «prodotto legislativo» come elemento essenziale di connotazione del ruolo delle istituzioni parlamentari e del loro concreto evolvere nella nostra esperienza istituzionale. Cercando in questa riflessione di cogliere e valorizzare tutti gli elementi di natura tecnica e funzionale che possono dare contributi significativi per migliorare la qualità della legge; ma ponendo accanto a questi gli elementi di riflessione più propriamente politici che connotano quella che correntemente viene analizzata come «La crisi della legge».

Una crisi che sia sotto il profilo della sua genesi che sotto il profilo fenomenico si delinea su piani diversi e coinvolge aspetti differenziati.

La tipologia di essi è molto ampia ed io attingo all'abbondante letteratura sull'argomento ed anche alla concreta esperienza di operatori politici che abbiamo maturato. La decadenza del valore della forza della legge; la lentezza delle procedure parlamentari e la generale mancanza di tempestività dell'intervento legislativo; l'eccesso di normazione di dettaglio; l'abuso della decretazione d'urgenza che è diventato lo strumento ordinario di attuazione della manovra di governo; il tuttora irrisolto problema del raccordo tra legislazione quadro e legislazione regionale. Sono questi solo alcuni degli aspetti in cui si manifesta il fenomeno e che impongono quella che efficacemente è stata indicata come «la necessità di una nuova politica delle fonti legata ad una visione più moderna e realistica che, in tema di produzione normativa, si è venuta determinando». E di «crisi della legge» senza perifrasi o giri di parole, parla la relazione della Commissione parlamentare per le riforme istituzionali (la Commissione Bozzi).

Crisi di una normazione che ha perduto le sue caratteristiche di generalità, riducendosi spesso «ad un coacervo

di provvedimenti sostanzialmente amministrativi e di dettaglio a fronte dei quali la disciplina fondamentale dei rapporti fra i cittadini e le istituzioni rimane in gran parte ancorata a documenti legislativi elaborati in altri periodi storici».

Così la Commissione Bozzi entra nel vivo del problema, ponendo in evidenza uno degli sbocchi più meritevoli di attenzione. Mi riferisco all'idea che quell'eccesso di produzione che è, tra l'altro, all'origine della difficoltà di aggiornare la stessa legislazione, conduce poi a reperire a livelli diversi gli impulsi e gli strumenti per adeguare la legge alla realtà sociale: una sorta di supplenza forzata a cui l'inerzia del legislatore costringerebbe il giudice. Una formula «pericolosa ed incostituzionale» come viene definita nella relazione della Commissione parlamentare.

Ma naturalmente altre questioni fondamentali vengono in considerazione nella nostra analisi. Personalmente sono molto colpito dalle riflessioni di quanti collegano la crisi della legge con una sostanziale recessione del principio stesso di rappresentanza nel nostro sistema politico. Alla base di tale crisi vi sarebbe cioè un poderoso processo di ricollocazione del potere effettivo che refluisce dalle assemblee legislative verso altri soggetti sociali e istituzionali. E del resto questo disordinato tentativo di ricondurre alla regolamentazione legislativa materie improprie ed aspetti di dettaglio, è sintomo eloquente di tale medesima crisi, e lungi dal fare recuperare ruolo e centralità al parlamento ne appesantisce l'azione e ne accentua le difficoltà.

Nelle diverse relazioni presentate al seminario, pur nella varietà dei temi affrontati, mi pare che corra la medesima sensibilità in ordine alla sottolineatura che viene data alla stretta relazione che vi è tra interventi sulle fonti e rapporti tra le varie istituzioni: Parlamento, Governo, Autonomie.

Credo che questa sia non solo una chiave di lettura più corretta, ma anche quella che sul terreno più propriamen-

te politico contiene gli elementi di confronto più interessanti sui quali la tavola rotonda dei politici prevista per sabato deve dedicare lo spazio giusto.

Su questo tema si sono accumulati in questi anni un dibattito rilevante ed una esperienza politica molto ricca ed articolata sia a livello di istituzioni centrali, che nelle esperienze regionali, così come nel rapporto complessivo Stato-regioni; credo che ogni realtà regionale potrà portare — sotto questo profilo — il peculiare contributo della propria esperienza politica ed istituzionale. Per quello che ci riguarda come Sicilia, abbiamo vissuto e viviamo una stagione politica nella quale c'è stata e c'è molta sensibilità attorno a queste tematiche, dove uno spazio significativo sul terreno del confronto tra Assemblea e Governo ha riguardato la corretta definizione dei rispettivi ambiti di azione. Ed oggi registriamo una decisa inversione di tendenza rispetto ad una fase nella quale si era accumulata una legislazione avente una diretta incidenza sui termini di questo rapporto istituzionale Assemblea-Governo.

Sia il dibattito politico che quello culturale e scientifico hanno messo in luce a sufficienza il complesso di distorsioni che tendono ad accompagnarsi a tale fenomeno. Mi pare importante precisare che esso ha riguardato una realtà come quella siciliana dove l'assetto istituzionale delineato dallo Statuto di Autonomia in ordine al rapporto tra legislativo ed esecutivo è costruito in maniera ben differente rispetto al modello delle regioni ordinarie. Ma il problema mi pare sia avvertito più complessivamente. Mi sembrano molto significative in questo senso le dichiarazioni rese dal Ministro Maccanico il mese scorso a Bologna nell'incontro con la Conferenza dei presidenti dell'assemblea e dei consigli regionali.

Testimoniando l'impegno del Governo per una azione di sensibilizzazione con le regioni per sollecitare adeguati processi di autoriforma che comportino modifiche agli statuti regionali, il Ministro precisava che «si tratta in par-

ticolare di recuperare una più efficace distinzione tra il ruolo di indirizzo, programmazione e controllo del Consiglio, e quello operativo e gestionale della Giunta; una differenziazione tra il momento politico e quello amministrativo». È questo un argomento di portata politica rilevante, sul quale mi pare doveroso sottolineare i contributi che vengono apportati anche da talune delle relazioni presentate al seminario.

Se questi — molto in generale — sono alcuni accenni che attengono alla natura dei problemi, qualche considerazione (altrettanto generale) deve essere fatta sotto l'aspetto dei rimedi. In via di principio credo che sia da condividere un certo orientamento che emerge da diversi documenti parlamentari che individuano nel decongestionamento del Parlamento (attraverso non solo la delegiferazione, ma un deciso processo di decentramento legislativo) la possibilità di recuperare questo profilo alto della legislazione e questa pienezza di ruolo per il Parlamento stesso.

Naturalmente abbiamo piena consapevolezza della mole dei problemi che sia sul piano tecnico che su quello politico, stanno dietro a questa enunciazione; ma il nostro confronto e i nostri approfondimenti sono proprio finalizzati a trovare soluzione a questi problemi ed a secondare dunque questo tipo di processi. Anche questo è un po' il senso della nostra iniziativa. E questo ne spiega anche il tipo di articolazione che abbiamo voluto dare ad essa. Anzitutto una riflessione approfondita e sotto molteplici aspetti, sul complesso degli strumenti tecnici e degli apparati funzionali, destinati a migliorare la fattura della legge e la sua copertura amministrativa.

Un complesso di problemi e di tecniche che devono consentire al legislatore una ottimale «collocazione della norma» come elemento di novità che si deve raccordare non solo con la realtà effettuale nella quale è chiamata ad operare, ma anche con il quadro normativo-giuridico entro cui si colloca e con la struttura amministrativa chiamata ad ese-

guirne i precetti: quindi con l'insieme degli elementi di fatto e giuridici con i quali interagirà nel complesso.

Problemi relevantissimi ma che coprono comunque un ambito loro proprio, oltre il quale si collocano ulteriori questioni da affrontare su un terreno più propriamente politico. Ed anche a tale questione verrà dato spazio nelle nostre giornate di lavoro.

Naturalmente questioni politiche e questioni tecniche non evolvono in maniera autonoma, configurando campi di azione e problematiche reciprocamente indipendenti; al contrario nella generalità dei casi esse confluiscono nel caratterizzare singoli problemi. Tenere distinte le due dimensioni aiuta a formulare delle diagnosi più complete che tengono conto di tutti gli aspetti del problema.

Il professore Dente nella sua relazione si pone giustamente il problema che gli schemi di valutazione sull'attuazione delle leggi non possono essere concepiti in relazione ad una «legislazione ideale» dovendosi ritenere che certi gradi di irrazionalità siano da collegare inevitabilmente alla natura stessa degli organismi rappresentativi: penso ad esempio a quante volte la norma stessa viene chiamata ad operare al suo interno una mediazione politica magari con un compromesso esclusivamente verbale che ha il risultato pratico di rendere imprecisa l'azione amministrativa e comunque più sfuggenti i contenuti da perseguire.

Penso ancora agli sforzi, solo parzialmente coronati da qualche successo, di riportare ad una disciplina più rigida tutta la complessa materia degli emendamenti: uno strumento che può fare saltare qualsiasi disegno di razionalità costruito attorno al provvedimento legislativo. Insomma un problema a molte facce, ma importante e sentito al quale il nostro seminario può dare non solo risposte di principio, ma anche qualche interessante contributo pratico che ho già visto tratteggiare nelle relazioni e che appunto approfondiremo in queste giornate. Vorrei segnalare infine

la particolare attenzione con cui le istituzioni regionali stimolano e conducono questa riflessione come un atto di forte consapevolezza politica in ordine alla ricerca di ogni strada utile sulla quale costruire le condizioni per un forte rilancio di iniziativa.

GIOVANNI PIEPOLI

Presidente del Consiglio regionale dell'Emilia-Romagna
Presidente del Coordinamento della Conferenza
dei Presidenti della Assemblea,
dei Consigli delle Regioni e delle Province autonome

Signor Presidente, mi è gradito portare a Lei, all'Assemblea, agli studiosi, ai docenti, ai ricercatori, il saluto della Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea, dei Consigli delle Regioni e delle Province autonome.

La Conferenza è uscita da un lungo periodo di rodaggio, ed oggi svolge alcune iniziative incentrate soprattutto sui temi di carattere istituzionale, che ben si integrano con le attività che svolge la Conferenza dei Presidenti delle Giunte regionali. I nostri colleghi Presidenti sono alle prese, forse, con il «primum vivere» dell'ordinamento regionale e vedo che gradiscono le attività della Conferenza incentrate, appunto, sul dibattito dei temi di carattere istituzionale. Lo abbiamo fatto a Venezia con un convegno sul D.P.R. 616, quindi a Bologna con una iniziativa sui rapporti tra Regione e sistema delle autonomie locali, nell'ambito della riforma complessiva dell'istituzione; a Torino sui temi dell'informazione, a Cagliari sull'esperienza degli Statuti speciali, ed oggi a Palermo, in questa interessante iniziativa sulle fonti, le tecniche legislative, la fattibilità e implementazione delle leggi. L'iniziativa di oggi è importante perché si inserisce in un dibattito complessi-

vo sulla riforma dell'istituzione e riguarda un aspetto fondamentale: la produzione legislativa. Credo si possa sostenere che la struttura legislativa è uno spaccato delle difficoltà complessive del sistema istituzionale italiano e che la crisi delle leggi, alla quale faceva riferimento il Presidente Lauricella, non è che un aspetto, forse il più importante, della crisi complessiva delle istituzioni.

Oggi viviamo una stagione importante, nella quale, volenti o nolenti, prenderà avvio la riforma delle istituzioni. E per quanto riguarda l'ordinamento regionale, credo che avesse ragione il compianto Bozzi, quando diceva che questi problemi vanno affrontati senza fughe in avanti ma neanche passi indietro.

Il progetto di legge, presentato dal Ministro Maccanico, trova il nostro consenso, perché affronta temi che stanno particolarmente a cuore, a chi si batte per il rafforzamento dell'ordinamento della programmazione e dei problemi della finanza regionale. Finalmente vediamo una inversione del processo di settorializzazione eccessiva del rapporto tra finanza statale e regionale: la definizione delle funzioni di coordinamento programmatico delle Regioni, i problemi dei rapporti tra Regione ed autonomie locali, la questione delle deleghe, la revisione del sistema complesso dei controlli e infine il rapporto tra legge statale e legge regionale.

Dobbiamo dare atto al Ministro Maccanico di avere presentato una legge che, insieme a quella attualmente all'esame del Parlamento sulla riforma delle autonomie locali, impedisce giustamente di estrapolare la riforma delle autonomie locali dalla riforma complessiva delle istituzioni.

Ci auguriamo che il Parlamento affronti e approvi questi disegni di legge, in modo che, come sostiene lo stesso Prof. Giannini, le questioni complessive della riforma istituzionale nel nostro Paese vengano affrontate con un disegno complessivo in cui siano chiari gli aggiustamenti fatti alla testa dell'ordinamento dello Stato italiano, insieme a quelli fatti al torso, cioè alle Regioni.

Personalmente sono convinto della validità complessiva dell'assetto istituzionale italiano. Quando partecipiamo ad incontri nelle Assisi internazionali, notiamo che gli altri Paesi apprezzano il nostro assetto pluralista, articolato e decentrato, che ha una indubbia validità. Tuttavia esso risente di alcuni limiti che forse stanno all'origine del sistema istituzionale italiano: un sistema eccessivamente garantista, che si è sviluppato in modo verticalizzato, dove tutti tendono ad occuparsi delle stesse cose, con un rapporto fra le istituzioni fondato a mio parere più sul sospetto e sulla sfiducia reciproca che sulla responsabilità e sul coordinamento. Forse questo dipende dalla stessa origine della Repubblica che, nata sulle ceneri del fascismo, richiedeva un sistema fortemente garantista o forse dal sistema politico di questi 40 anni, debole e con crisi ricorrenti, in cui le difficoltà di garantire una governabilità stabile hanno creato un assetto complesso con eccessivi intrecci fra i diversi livelli di governo.

Ritengo che un potere centrale intelligente avrebbe dovuto fare ciò che oggi propone il Ministro Maccanico: ad esempio nella Sanità, i fondi della medesima vengono assegnati alle Regioni in un fondo unico. Le Regioni si assumono le responsabilità nei confronti dei diversi settori e devono poter compiere le loro scelte finanziarie. Si è fatta giustamente la riforma della Presidenza del Consiglio; io conosco l'esperienza delle Regioni a statuto ordinario, dove queste non sono che grandi comuni: penso alla mia Regione che ad ogni legislatura deve esaminare 6.000 atti amministrativi che vanno in Consiglio; questa necessità di portare nelle assemblee, nei consigli comunali, provinciali, regionali e infine in Parlamento, atti che debbono essere di competenza dei poteri esecutivi, è forse il frutto di questo intreccio eccessivo che ha determinato un sistema politico debole, dove vi sono state rilevanti commistioni fra potere esecutivo e potere assembleare.

A questo dobbiamo una struttura legislativa polverizzata, disarticolata e provvedimentale. Quando c'è un problema si fa una legge, invece, in un sistema funzionante dove i rapporti siano fisiologici fra i diversi poteri, si fanno leggi-quadro, si dà la facoltà all'amministrazione di essere sufficientemente elastica per governare, in rapporto ai problemi che purtroppo mutano di anno in anno; solo come regioni, dovremmo avere circa 24, 26 mila leggi in un assetto caotico e disorganico spesso non conosciuto dalla gente. Le spinte corporative, clientelari e localistiche sono forti e il governo non è in grado di operare scelte di qualità, vivendo in una sistema dove le pressioni si fanno sentire con un forte peso quando si va alle assemblee, quando si esaminano come avviene nella mia regione, e in generale in quelle a statuto ordinario, atti amministrativi e finanziari che passano attraverso defaticanti esami di commissioni e consigli. A questo sistema dobbiamo la serie di controlli che ben conosciamo e che il Ministro Maccanico, finalmente, vuole rivedere profondamente. Oggi bisogna rivedere questa cultura di governo delle istituzioni, dando vita ad una sistema diverso, a carattere orizzontale, dove ad ogni livello di amministrazione corrispondono precise responsabilità nei confronti dei cittadini. Questa è la riforma di cui abbiamo bisogno. Quando parliamo di autonomia legislativa e finanziaria, intendiamo sia necessario rivedere i rapporti tra poteri legislativi del Parlamento e i poteri legislativi della regione così come vengono esercitati oggi. Abbiamo visto con favore il rafforzamento dei poteri della Commissione bicamerale con la modifica che è stata fatta nel Regolamento del Senato. La Commissione è stata infatti prevista dalla Costituzione repubblicana come salvaguardia delle prerogative legislative regionali. Tuttavia, non mi pare si voglia fare altrettanto a livello di Camera, anche se sarebbe quanto mai opportuno dare gli stessi poteri che già il Senato le ha attribuito. Dobbiamo ispirarci al sistema tedesco, in cui sono chiare le preroga-

tive del Parlamento e quelle legislative delle regioni. In Germania esiste una fascia di competenza legislativa che appartiene sia allo Stato che alle regioni, in rapporto alle decisioni che assume la Camera delle regioni. In Italia non esiste detta Camera, bisogna rivedere i rapporti fra poteri legislativi del Parlamento e delle regioni per evitare i continui rimpalli che ci sono non solo fra Camera e Senato ma spesso anche fra Camera e regioni, che inducono frequentemente le regioni a ricorrere alla Corte costituzionale e qualche volta il Governo a ricorrere nei confronti delle regioni.

Importante è che le regioni parlino più di autonomia finanziaria che di autonomia impositiva. Ed anche qui convince il sistema tedesco che prevede una compartecipazione delle regioni, nel momento in cui c'è da dividere il gettito fiscale fra i diversi livelli di governo. Comunque non si può far diventare matta la gente con un sistema fiscale complesso dove vi sono tasse comunali, provinciali e regionali quindi bisognerà rivedere i rapporti tra finanza statale, regionale e locale senza creare eccessivi problemi al nostro Paese e ai cittadini.

Il Presidente Lauricella parlava di riforma degli statuti. Sono d'accordo per fare la nostra parte, per una autoriforma regionale. Fra l'altro la legge «Maccanico» istituisce il controllo di gestione affidato alla stessa regione: sarà importante verificare chi all'interno dell'ordinamento regionale deve fare il controllo di gestione: certamente non dovrebbe essere la Giunta regionale, piuttosto una realtà esterna a questa, che faccia capo al Consiglio regionale. Dunque possiamo fare di più sulla riforma degli assetti amministrativi, anche con i condizionamenti che abbiamo e che derivano da una finanza vincolata in gran parte nelle risorse. A Venezia un docente citava Kain e diceva «le idee alla lunga prevalgono sugli interessi». Gli interessi da vincere, oggi, nella riforma delle istituzioni sono rilevantissimi, però le idee che noi sosteniamo e che sostengono tutti

coloro che intendono rafforzare il potere decentrato dello Stato, credo siano giuste.

Non c'è nessun paese al mondo evoluto sul piano democratico che non si decentrato nei poteri legislativi ed amministrativi. Gli stati accentrati sono gli stati deboli e/o autoritari. Portare avanti un processo di riforma organica delle istituzioni, dove siano salvaguardati i poteri e le prerogative dei poteri centrali, ma allo stesso tempo rafforzate le prerogative dei poteri periferici dello Stato è una battaglia importante per assicurare una ulteriore crescita civile e democratica dello Stato.

Il Convegno di Palermo, organizzato dalla Assemblea regionale siciliana, affronta per la prima volta, in modo organico, un tema di grande importanza che è quello su come fare le leggi. Credo che esso rappresenterà un contributo importante al dibattito ed all'impegno di tutti per avviare la riforma delle istituzioni di cui il nostro Paese ha bisogno. Grazie.

PRESENTAZIONE

RAFFAELE LIBERTINI

Segretario dell'Osservatorio legislativo interregionale ()*

Dovendo presentare questo seminario entro limiti di tempo necessariamente contenuti, non scenderò a considerazioni di merito che competono ai relatori, ma mi limiterò ad enunciare per grandi linee il perchè della scelta dei temi che ne formano l'oggetto, le modalità con le quali i gruppi di lavoro hanno proceduto alla sua preparazione, le prospettive che il seminario stesso si propone.

A) Contenuti.

Per ciò che riguarda i suoi contenuti, non è stato facile, nelle riunioni di ideazione del seminario tenute dall'Osservatorio legislativo interregionale, stabilire quali temi fossero da studiare poichè ciascuno di quelli proposti appariva degno di essere approfondito e dotato di una sua autonomia e complessità, tale da poter essere oggetto, esso solo, di un seminario di studio.

Così, esaminare il sistema delle fonti regionali significa individuare ed analizzare le forme di produzione giuridica operanti nell'ambito di ventidue ordinamenti e i loro rapporti e collegamenti con altri ordinamenti giuridici anch'essi legittimati a una produzione di fonti; studiare le «tecniche legislative» (in senso stretto) e cioè individuare alcune

regole e criteri per la redazione dei testi normativi (c.d. «drafting») ha lo scopo di migliorare la produzione legislativa rendendola più chiara e coerente in modo da semplificare la sua interpretazione da parte sia dell'addetto ai lavori, che del semplice cittadino; approfondire i temi della fattibilità vuole fornire al legislatore strumenti idonei a prevedere quale sarà la applicazione della legge nella realtà, in modo da evitare l'approvazione di strumenti normativi destinati, fin dall'origine, a non poter essere applicati; esaminare i problemi della implementazione significa avere la capacità di valutare, a posteriori, quali sono stati gli effetti delle leggi e più in generale delle politiche regionali nella realtà in modo da avere un quadro preciso della concreta attuazione degli strumenti normativi; ed infine occuparsi dei sistemi informativi significa fornire alle assemblee legislative gli strumenti conoscitivi idonei a poter compiere coscientemente delle scelte rendendo così l'azione politica più incisiva.

Come dicevo, si tratta di argomenti di tale complessità da poter essere trattati ciascuno per suo conto, ma abbiamo invece preferito esaminarli insieme per sottolineare il collegamento che li unisce e la loro intima connessione nel processo che porta alla produzione normativa. È un processo per così dire circolare così articolato: individuato il suo presupposto nelle forme di produzione giuridica dell'ordinamento regionale, si pone innanzitutto il problema di come le leggi vadano scritte in modo da rendere più limpida la loro interpretazione. Occorre poi prevedere quale reale possibilità esse hanno di essere attuate nella realtà e dopo la sua approvazione di valutare se gli obiettivi che la legge si prefiggeva sono stati effettivamente raggiunti.

L'esame finale della attuazione della legge permette così di valutare quali sono le modifiche necessarie da apportarvi per evitare gli errori o le insufficienze cui essa eventualmente ha dato luogo in modo da predisporre un nuovo disegno di legge che la integri o la muti sostanzialmente.

Il ciclo a questo punto riparte per seguire poi la procedura descritta. Necessario supporto di questo processo è un sistema informativo efficiente che consenta di fare delle scelte sulla base di una approfondita conoscenza della realtà e di verificarle successivamente.

Appare allora chiaro, a mio giudizio, il perchè della scelta dei cinque temi oggetto del seminario, ma vorrei sottolineare che questa scelta non è solamente tecnica, ma anche politica.

Non è infatti chi non veda come il concepire le leggi come pure intenzioni di intenti, come manifesti, come «grida manzoniane», come torri di sabbia destinate ad essere distrutte, non significa solo mancato rispetto di quelle «tecniche legislative» (intese in senso lato) di cui sopra abbiamo parlato, ma si traduce invece e soprattutto in una violazione della dignità della istituzione e dell'organo che, al suo interno, provvede alla approvazione della legge.

Quale prestigio ed autorevolezza potrà esso avere, infatti, se fin dall'inizio le norme da esso approvate appaiono chiaramente non idonee ad essere applicate correttamente e se l'organo è privo di quegli strumenti che consentono di valutarne gli effetti nella realtà?

La politica diviene così un fatto «simbolico» e la legge diventa una legge «simbolica».

Per opporsi a questa tendenza è necessario, a mio giudizio, che questo seminario porti un contributo costruttivo a quella che potremmo definire la «cultura della legalità» che miri ad una osservanza generalizzata delle leggi ai vari livelli (legislativo, esecutivo, giudiziario). Si assiste in generale ad una pratica costante di disapplicazione delle leggi da parte di coloro che dovrebbero invece preoccuparsi di attuarle e così non ci sono più regole certe da rispettare con la conseguenza che una istituzione che tollera la violazione generalizzata delle regole che essa stessa ha elaborato, è scarsamente credibile ed ha poco potere. Di fronte a questa situazione manca l'elemento psicologico di

fondo che condiziona il cittadino al rispetto della legge, cioè la consapevolezza che la regola posta è obbligatoria.

Anche il cittadino allora sarà portato a non rispettare la legge.

L'accrescimento della «cultura della legalità» è dunque un elemento che ritengo essenziale ad una concezione veramente democratica delle istituzioni.

Cercare soluzioni al problema della «confezione» della legge e della sua applicazione, come cercherà di fare questo seminario, ma pare porti un contributo rilevante all'accrescimento di questa cultura.

B) Metodo.

Per ciascuno dei cinque temi sono stati costituiti dei gruppi di lavoro composti da componenti dell'Osservatorio legislativo, da altri funzionari degli uffici legislativi di Consiglio e Giunta e da funzionari dei dipartimenti di settore. Come punto di riferimento è stato individuato, per ciascun gruppo, un funzionario con il compito di raccordarsi con i componenti del gruppo, il professore incaricato di seguirlo, la segreteria dell'Osservatorio, la Regione siciliana.

Un professore universitario ha fornito poi a ciascun gruppo il necessario riferimento scientifico ed ha partecipato alle riunioni comuni elaborando, insieme ai funzionari delle Regioni, la proposta di ricerca e provvedendo a verificare la sua attuazione. Sono poi state tenute numerose riunioni di coordinamento generale tra i vari gruppi in modo da raccordare il loro operato e cercare di evitare quelle duplicazioni o discordanze che sarebbero potute derivare dalla comune trattazione di alcune parti delle indagini.

Il metodo utilizzato si è rivelato, a mio giudizio, utile sotto due profili.

a) Si è verificata, innanzitutto, una rilevante attività di autoaggiornamento dei funzionari che hanno partecipa-

to al lavoro dei gruppi, talchè, come sostiene uno dei professori nella sua relazione, si può ritenere che il valore e l'utilità delle ricerche svolte non stanno solo nei risultati finali, ma prima ancora nel fatto puro e semplice che esse si sono svolte. Ciò perchè molti funzionari hanno riflettuto sulla propria esperienza, l'hanno confrontata con quella degli altri, hanno verificato la qualità ed i risultati del proprio lavoro, arricchendo così le proprie capacità professionali. Si è trattato di una partecipazione massiccia, caratterizzata da entusiasmo e competenza, che ha prodotto dei lavori preparatori di base di grande interesse sia per la quantità che per la qualità del materiale predisposto. Così possiamo dire, riportando le parole del relatore di cui sopra dicevo, che i funzionari, contrariamente a quanto si dice abitualmente con luoghi comuni indimostrati, sono ampiamente disponibili a studi, ricerche, iniziative, volti a migliorare il loro lavoro e il rendimento delle strutture cui appartengono.

L'essere coinvolti nella maniera giusta diventa così la carta vincente per una maggiore soddisfazione professionale, per un migliore rendimento lavorativo e di conseguenza per un migliore funzionamento delle istituzioni per le quali si opera.

È pertanto auspicabile che esperienze di questo tipo si ripetano, anche al di là della preparazione di un seminario, come è avvenuto in questo caso, per dare la possibilità ai funzionari regionali di riflettere, di fare una pausa nella attività routinaria, al fine di verificarla, valutarla, correggerla e migliorarla. È anche essenziale che in queste esperienze di aggiornamento siano coinvolti funzionari di settori diversi perchè ciò arricchisce il tessuto conoscitivo e dà una visione più completa dell'ente cui si appartiene.

b) Altro aspetto positivo del metodo utilizzato è, a mio giudizio, che le relazioni finali dei professori non hanno valutato, in astratto, i temi oggetto del seminario, ma hanno avuto come presupposto i lavori preparatori di ciascun

gruppo e i documenti prodotti al suo interno. Le risposte ai questionari, il confronto tra gli strumenti di cui alcune Regioni si sono dotate nei settori sottoposti ad indagine, il rapporto con le soluzioni adottate a livello nazionale e della Comunità economica europea, l'esame puntuale della legislazione regionale, le indagini effettuate per accertare il modo di atteggiarsi dei vari uffici regionali, la ricognizione precisa di ciò che esiste già nelle varie Regioni e le prospettive di un suo perfezionamento; hanno fornito il tessuto connettivo sul quale le relazioni finali si sono mosse. Esse costituiscono così, a mio giudizio, una felice sintesi tra l'esame del funzionamento pratico di determinate attività e le elaborazioni dottrinali che in proposito sono state formulate. Anzi, direi che questo appare l'unico metodo idoneo per indagare argomenti di questa natura perchè il problema delle fonti, del «drafting», ecc. può trovare delle valide soluzioni solo se lo si esamina alla luce della viva esperienza.

Nel caso delle Regioni è essenziale che questa esperienza sia la più diffusa possibile trattandosi di istituzioni che, pur dotate di notevoli caratteristiche in comune, possiedono anche un rilevante grado di diversità. Il notevole numero di Regioni che ha partecipato ai gruppi di lavoro ha consentito di avere una visione abbastanza completa della situazione su tutto il territorio nazionale.

C) Prospettive.

Fin dalla ideazione della iniziativa è stato sottolineato con forza che il seminario aveva non solo scopi scientifici e di autoaggiornamento, ma anche operativi, dovendo suggerire alle amministrazioni regionali strumenti idonei a migliorare la qualità dell'attività legislativa.

Va detto subito in proposito e con molta chiarezza che le esperienze passate sono molto deludenti. Infatti, a seguito di seminari svolti all'interno di alcune Regioni, era-

no state elaborate una serie di regole per la redazione dei testi normativi e, per ciò che riguarda il tema della fattibilità, vere e proprie «griglie» cui sottoporre i disegni di legge.

Si era anche discusso su dove allocare queste funzioni (se in strutture del legislativo e/o dell'esecutivo) arrivando a prospettare delle ipotesi di riorganizzazione degli uffici che avevano connotati abbastanza precisi e, a mio giudizio, hanno ancora una loro puntuale validità.

Gli organi regionali (con provvedimenti di vario tipo) avevano poi dato disposizione agli uffici (per ciò che riguarda i suggerimenti di tecnica legislativa) che essi fossero seguiti nella elaborazione delle leggi.

Ma non si era poi provveduto, da parte delle amministrazioni interessate, a verificare che le indicazioni date fossero rispettate, restando così demandata alla buona volontà del singolo operatore la loro applicazione. Per ciò che riguarda le «griglie» di fattibilità non mi risulta che esse siano state oggetto di disposizioni rivolte alla struttura amministrativa da parte delle Regioni e la loro applicazione è stata compiuta, per ora in via sperimentale, solo in isolate realtà per iniziativa degli uffici. (Va però ricordato che nel marzo di quest'anno l'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale della Toscana ha approvato un documento, che è oggetto di una comunicazione in questo seminario, relativo alla procedura per l'analisi organizzativa e socio-economica e per la documentazione statistica delle proposte di legge regionali in questa regione).

Per ciò che riguarda il «drafting» il fatto che, come sottolinea la relazione del Prof. Rescigno, ci sia un discreto grado di aderenza della legislazione regionale ai «manuali», non toglie però la necessità di un continuo monitoraggio in questo settore e di un controllo da parte delle amministrazioni che potrebbero così vedere aumentati considerevolmente i livelli di questa aderenza. Occorre perciò accrescere la sensibilità della classe politica su questi temi facendo ben rilevare che l'uso di queste tecni-

che non fa venir meno affatto le possibilità di scelta da parte dei rappresentanti del popolo, ma serve invece a potenziarle perchè fa corrispondere a ciò che si vuole e si decide, ciò che si scrive e si applica. Ciò non toglie che in alcuni casi l'esigenza del compromesso politico possa far sì che si voglia approvare una formulazione normativa volutamente ambigua per ottenere un consenso di molteplici forze politiche su un determinato testo. Ciò è nel pieno diritto del «politico» ed il «tecnico» deve rispettare tale scelta, mentre invece non ha senso ed utilità il fatto che il «politico» voglia una determinata cosa, ma la formulazione tecnica tradisca il suo pensiero rendendolo incomprensibile o ambiguo con la conseguenza di spostare il centro decisionale sulla sua interpretazione dal legislatore alla struttura amministrativa o alla autorità giudiziaria.

Le relazioni dei professori fanno perciò delle proposte che servono a dare concretezza operativa al lavoro svolto e indicano una strada di continuità tra queste giornate e l'attività che svolgeremo nelle varie realtà regionali. È giusto ed opportuno che alla competenza, all'entusiasmo e alla profonda partecipazione che hanno caratterizzato i lavori preparatori di questo seminario, si dia un'adeguata risposta positiva perchè questo potenziale umano e professionale non vada disperso.

Invito perciò i «politici» a cui queste proposte saranno sottoposte nella tavola rotonda di sabato e in genere la classe politica, a valutarle con grande attenzione e, se le riteranno valide, come mi auguro, accoglierle, creando le condizioni perchè esse possano essere attuate nelle varie realtà regionali. Mi pare questo un modo valido ed incisivo di rilanciare concretamente il regionalismo che ha bisogno di strumenti precisi di attuazione che dimostrino la validità dell'attività regionale e la legittimità delle sue rivendicazioni.

Sento il bisogno, infine, di ringraziare la Conferenza dei presidenti dell'assemblea, dei consigli delle regioni e

delle province autonome che ha patrocinato l'iniziativa, la Regione siciliana che ha provveduto ad organizzare una segreteria scientifica, a mettere a disposizione le sue strutture e a predisporre la pubblicazione degli atti del seminario, i professori del Comitato scientifico che hanno curato le relazioni e seguito i gruppi con competenza scientifica e viva partecipazione, i colleghi dell'Osservatorio legislativo e gli altri colleghi degli uffici regionali per l'elevato contributo quantitativo e qualitativo dato alla preparazione del seminario e alla sua riuscita, i presenti tutti per l'interesse dimostrato all'iniziativa e per i contributi che vorranno dare durante lo svolgimento di queste giornate.

Concludo augurando a tutti un fruttuoso ascolto e una piacevole permanenza a Palermo. Grazie.

(*) L'Osservatorio legislativo interregionale è un organismo composto da dirigenti e funzionari degli uffici legislativi dei Consigli e delle Giunte delle Regioni a statuto ordinario e speciale e delle Province autonome, che funge quale sede per il collegamento e l'approfondimento delle tematiche regionali ed avente lo scopo di diffondere cultura giuridica ed informazione tra i suoi partecipanti.

GRUPPI DI LAVORO

**GRUPPO DI LAVORO
SUL «SISTEMA DELLE FONTI REGIONALI»**

Coordinatore:

Prof. Alessandro PIZZORUSSO
Università di Firenze

Capogruppo:

Dott. Raffaele LIBERTINI
Consiglio regionale della Toscana

Dott.ssa Derna MARCHINI
Dott.ssa Piera PIZZOLLA
Dott. Sandro URBANI
Consiglio regionale delle Marche

Dott. Giuseppe CABONI
Dott. Antonio DESSÌ
Dott. Alfonso DI GIOVANNI
Dott. Marcello TACK
Consiglio regionale della Sardegna

Dott. Francesco VINCI
Assemblea regionale siciliana

Dott.ssa Simonetta ASCANI
Rag. Raffaele CHIUCHIOLO
Dott.ssa Patrizia GONNELLI
Dott. Pietro MASI
Consiglio regionale della Toscana

Sig. Ezio BEATO
Dott. Enzo GRASSI
Dott.ssa Maria Grazia MAGINI
Giunta regionale della Toscana

Dott. Mauro CECCATO
Consiglio regionale della Provincia di Trento

Dott.ssa Alessandra DELLA GUARDIA
Consiglio regionale della Valle d'Aosta

Dott. Vincenzo SANTANTONIO
I.S.R. Roma

**GRUPPO DI LAVORO
SULLE TECNICHE DI REDAZIONE
DEGLI ATTI NORMATIVI
E SULLA MANUTENZIONE DELLE FONTI**

Coordinatore:
Prof. Giuseppe Ugo RESCIGNO
Università di Modena

Capogruppo:
Dott. Roberto CRISAFI
Consiglio regionale dell'Umbria

Dott. Marco ZANINI
Consiglio regionale dell'Emilia Romagna

Dott. Franco ZUBIN
Consiglio regionale del Friuli Venezia Giulia

Dott. Saverio GIANCASPRO
Consiglio regionale del Lazio

Dott.ssa Rosa Maria VALVO
Consiglio regionale della Liguria

Dott. Giorgio FERMO
Giunta regionale della Lombardia

Dott.ssa Ginevra GAVAZZI
Giunta regionale delle Marche

Dott.ssa Derna MARCHINI
Dott.ssa Piera PIAZZOLLA
Dott. Sandro URBANI
Consiglio regionale delle Marche

Dott.ssa Teresa LUDWIG
Giunta regionale Puglia

Dott.ssa Carla PASCULLI
Consiglio regionale Puglia

Dott.ssa Lina CANNAS
Dott.ssa Anna DESSANAY
Dott.ssa Giulia PANTASSO
Consiglio regionale della Sardegna

Dott. Armando ARMONICO
Dott. David FILIPPELLI
Dott.ssa Rina LUCCHERINI
Consiglio regionale della Toscana

Dott. Sandro SIMONI
Giunta regionale della Toscana

Dott. Giorgio TANAS
Giunta regionale del Trentino Alto Adige

Dott.ssa Alessandra DELLA GUARDIA
Dott. Piero LUCAT
Dott. Corrado VICQUERY
Consiglio regionale della Valle d'Aosta

Dott. Franco ZANCHIN
Consiglio regionale del Veneto

Dott. Camillo LUTTERI
Consiglio regionale della Provincia di Trento

GRUPPO DI LAVORO SULL'ANALISI DI FATTIBILITÀ DELLE LEGGI

Coordinatore:
Prof. Mario PATRONO
Luiss di Roma

Capogruppo:
Avv. Giuseppe PALMERI
Ufficio legislativo e legale - Giunta regionale siciliana

Dott. Luigi LOPARDO
Consiglio regionale della Basilicata

Dott.ssa Gabriella LAJOLO
Dott. Enrico BONANNI
Giunta regionale della Liguria

Dott. Ermenegildo LALLAI
Dott. Gianfranco COCCO
Dott. Renato COSTA
Dott. Giorgio LA SPISA
Consiglio regionale della Sardegna

Dott. Francesco NICOSIA
Ufficio legislativo e legale - Giunta regionale siciliana

Dott. Francesco AJELLO
Dott. Paolo MODICA

Dott. Francesco VINCI
Assemblea regionale siciliana

Dott. Gianni BONAIUTI
Dott. Giuseppe GIACHI
Dott. Luciano MORETTI
Consiglio regionale della Toscana

Dott.ssa Tiziana CHIASERA
Dott.ssa Alma CHIETTINI
Consiglio regionale della Provincia di Trento

**GRUPPO DI LAVORO
SULL'IMPLEMENTAZIONE DELLE LEGGI**

Coordinatore:
Prof. Bruno DENTE
Università di Bologna

Capogruppo:
Dott. Alberto ANSELMI
Giunta regionale della Lombardia

Dott. Alfredo MORONI
Consiglio regionale dell'Abbruzzo

Dott.ssa Anna MIGLIORINI
Consiglio regionale dell'Emilia Romagna

Dott. Gaetano BUCCI
Dott. Alessandro REGGIANI
Giunta regionale dell'Emilia Romagna

Dott. Gianni GIORGI
Giunta regionale della Lombardia

Dott. Stefano LA MICELA
Consiglio regionale delle Marche

Dott. Bellisario CARBONE
Dott. Paolo INTINO
Giunta regionale della Puglia

Dott.ssa Ambra BOLDETTI

Dott. Alessio LOI

Dott.ssa Marcella MASSA

Dott. Giammasino MURA

Consiglio regionale della Sardegna

Dott. Gianni BONAIUTI

Dott. Giovanni MANCO

Dott. Gino NALDONI

Dott.ssa Maria Grazia PAOLACCI

Dott.ssa Gabriella SPAGNA

Consiglio regionale della Toscana

Dott.ssa Maria Luisa MICHAEL

Dott.ssa Elisabetta CIONI

Giunta regionale della Toscana

GRUPPO DI LAVORO SUI SISTEMI INFORMATIVI

Coordinatore:

Prof. Costantino CIAMPI

IDG - CNR e Università di Bologna

Capogruppo:

Dott. Gianni NIZZERO

Consiglio regionale della Sardegna

Dott. Salvatore SANTAGATA

Consiglio regionale della Calabria

Dott. Emiliano EMILIANI

Dott. Renzo RUFFINI

Consiglio regionale dell'Emilia Romagna

Dott.ssa Graziella BERTO

Consiglio regionale del Friuli Venezia Giulia

Dott. Vincenzo DE TROIA

Dott.ssa Franca GIZZI

Consiglio regionale del Lazio

Dott.ssa Lina CITARELLA

Commissariato Governo regione Lazio

Dott. Ernesto AVEGNO

Consiglio regionale della Liguria

Dott. Vincenzo DE RUVO
Dott.ssa Daniela MORO
Consiglio regionale della Lombardia

Dott.ssa Anna Maria GUERRINI
Dott. Sandro URBANI
Consiglio regionale delle Marche

Dott. Pier Vittorio NOTARI
Dott.ssa Maria ROVERO
Consiglio regionale del Piemonte

Dott.ssa Emilia BINI
Consiglio regionale della Puglia

Dott. Bellisario CARBONE
Dott. Nicola RUTIGLIANI
Giunta regionale della Puglia

Dott. Costantino NUVOLI
Giunta regionale della Sardegna

Dott. Alessandra CAREDDA
Centro regionale programmazione della Sardegna

Dott. Paolo MODICA
Dott. Gaetano SAVONA
Assemblea regionale siciliana

Dott. Luciano MORETTI
Dott. Giancarlo TONERINI
Consiglio regionale della Toscana

Dott.ssa Maria BARNINI
Dott.ssa Sandra TORRICINI
Giunta regionale della Toscana

Dott. Francesco DE CAROLIS
Consiglio regionale dell'Umbria

Dott. Francesco CIAVATTONE
Dott.ssa Nadia MALESANI
Consiglio regionale della Valle d'Aosta

Hanno inoltre presentato una loro comunicazione o sono intervenuti nel dibattito:

Michele ANSELMINI - *Presidente della Società di Studi Amministrativi e servizi informatici (S.A.S.I.) di Palermo*

Carlo BIAGIOLI - *Ricercatore presso l'Istituto per la documentazione giuridica - CNR Firenze*

Antonio GEMELLI - *Ricercatore presso l'Istituto per la documentazione giuridica - CNR Firenze*

Paolo CARROZZA - *Professore associato di diritto pubblico Università di Firenze*

Gian Franco CIAURRO - *Segretario Generale della Camera dei Deputati*

Mario CORSO - *Consigliere Capo del Servizio Studi della Camera dei Deputati*

Mario D'ANTONIO - *Segretario Generale della Scuola di scienza e tecnica della legislazione*

Antonio DE ANTONIIS - *Funzionario parlamentare del Senato della Repubblica*

Isabella D'ELIA - *Ricercatrice presso il Consiglio nazionale delle ricerche*

Vittorio DI CIOLO - *Consigliere preposto alla Direzione del Servizio Commissioni parlamentari del Senato della Repubblica*

Paolo MARIANI - *Ricercatore presso l'Istituto per la documentazione giuridica - CNR Firenze*

Antonio MARTINO - Direttore dell'Istituto per la documentazione giuridica - CNR Firenze

Pietro MERCATALI - Ricercatore presso l'Istituto per la documentazione giuridica - CNR Firenze

Mario MIDIRI - Funzionario parlamentare del Senato della Repubblica

Guido PINI - Funzionario del Consiglio regionale dell'Emilia Romagna

Fiorenza SOCCI - Ricercatrice presso l'Istituto per la documentazione giuridica - CNR Firenze

Maripina TERRASI - Collabora presso la cattedra di scienza dell'amministrazione dell'Università di Palermo

Daniela TISCORNIA - Ricercatrice presso l'Istituto per la documentazione giuridica - CNR Firenze

Carlo TRAMONTANA - Consigliere Capo del Servizio Studi e Promozione culturale dell'Assemblea regionale siciliana

RELAZIONI

ALESSANDRO PIZZORUSSO

LE FONTI DEL DIRITTO REGIONALE

SOMMARIO: *Premessa.* — **I. Inquadramento degli ordinamenti giuridici regionali secondo la teoria della pluralità degli ordinamenti giuridici.** — 1. *Osservazioni preliminari.* — 2. *Ordinamento statale ed ordinamenti delle regioni e delle province autonome.* — 3. *Ordinamento regionale del Trentino-Alto Adige ed ordinamenti delle due province autonome.* — 4. *Le ripartizioni della competenza territoriale ed il problema del diritto interlocale.* — 5. *La legittimazione a partecipare ai giudizi dinanzi alla Corte costituzionale.* — 6. *Ordinamenti regionale e provinciali ed ordinamento comunitario.* — **II. Le fonti statutarie.** — 7. *Prospettive di riforme statutarie.* — 8. *Gli statuti ordinari.* — 9. *Gli statuti speciali.* — **III. Le fonti primarie.** — 10. *La legge regionale e provinciale: osservazioni circa la sua funzionalità.* — 11. *Problemi relativi alla legge regionale o provinciale come fonte.* — 12. *Leggi regionali di recezione di accordi sindacali, di accordi fra Stato e Regioni o tra Regioni, di atti di programmazione regionale.* — 13. *Le sentenze della Corte costituzionale di annullamento di leggi regionali o provinciali in vigore.* — 14. *I referendum abrogativi di leggi regionali o provinciali.* — 15. *Il problema dei testi unici.* — 16. *I regolamenti consiliari.* — 17. *I rinvii alla consuetudine o ai regolamenti locali.* — 18. *Le direttive consiliari.* — **IV. Le fonti secondarie.** — 19. *Problemi generali del potere regolamentare delle Regioni*

e delle province autonome. — 20. Segue. — 21. Rapporti tra leggi e regolamenti regionali o provinciali. — 22. Rapporti fra regolamenti regionali o provinciali e regolamenti statali. — 23. Gli atti di annullamento di regolamenti regionali o provinciali. — 24. I referendum abrogativi di regolamenti regionali o provinciali. — V. Osservazioni conclusive. — 25. Problemi relativi alle fonti statutarie. — 26. Problemi relativi alle fonti primarie. — 27. Problemi relativi alle fonti secondarie. — 28. Problemi relativi alla pubblicità legale delle fonti regionali e provinciali.

Premessa.

La presente relazione è stata redatta sulla base delle ricerche preliminari svolte da un gruppo di funzionari degli uffici legislativi dei consigli e delle giunte regionali, con la partecipazione anche di alcuni funzionari di altri uffici regionali, coordinato dal dott. Raffaele Libertini del Dipartimento Servizi Legislativi della Regione Toscana (1).

Tali ricerche sono state svolte sulla base di un questionario predisposto, con l'assistenza del prof. Alessandro Pizzorusso dell'Università di Firenze e del Dott. Vincenzo Santantonio dell'Istituto di studi sulle regioni del C.N.R., nel corso di una prima fase dei lavori del gruppo. Con esso sono state proposte una serie di domande sul funzionamento pratico del sistema delle fonti regionali, sui rapporti di queste con le fonti statali, comunitarie, locali, ecc., nonché sulle possibili tipologie degli atti normativi adottati in base alle varie fonti.

A tale questionario hanno risposto, individualmente o collettivamente, funzionari in servizio presso diciassette regioni o province autonome. Le risposte, analizzate e discusse collegialmente nel corso di successive riunioni del gruppo, sono consistite, tanto nell'elaborazione di brevi (o

meno brevi) relazioni *ad hoc*, quanto nella segnalazione di materiali preesistenti (relazioni, leggi, sentenze, ecc.). In questo modo si è cercato di compiere un'attenta ricognizione del funzionamento pratico del sistema delle fonti regionali, così da poterlo confrontare con i dati normativi e con le posizioni assunte dalla dottrina e dalla giurisprudenza.

I. Inquadramento degli ordinamenti giuridici regionali secondo la teoria della pluralità degli ordinamenti giuridici.

1. Osservazioni preliminari.

Studiare il sistema delle fonti regionali (2) significa individuare ed analizzare le forme di produzione giuridica operanti nell'ambito dei ventidue ordinamenti giuridici delle cinque regioni a statuto speciale, delle quindici regioni a statuto ordinario e delle due province «autonome» di Bolzano e di Trento. Ma poichè tali ordinamenti giuridici sono collegati all'ordinamento statale da vincoli molto stretti, occorre innanzi tutto valutare in qual modo tali vincoli si ripercuotano sul sistema delle fonti proprio di tali ordinamenti (3).

Un collegamento per certi versi simile a quello che lega questi enti allo Stato, pur se per altri aspetti diverso, è altresì quello che esiste fra le province di Bolzano e di Trento e la Regione Trentino-Alto Adige ed anch'esso dovrà quindi essere messo preliminarmente a fuoco. Su tutt'altro piano si pongono invece i collegamenti del sistema delle fonti regionali con le fonti dell'ordinamento comunitario, ai quali occorre pure dedicare qualche cenno.

Nessun rapporto diretto esiste infine fra le fonti del diritto regionale e le fonti dell'ordinamento della Comunità internazionale, le quali possono operare nell'ordinamento

regionale soltanto per effetto della loro recezione da parte dell'ordinamento giuridico dello Stato, cosicchè il problema viene ad identificarsi con quello dei rapporti fra diritto statale e diritto regionale, nell'ambito del quale l'attuazione degli obblighi internazionali costituisce uno specifico limite delle competenze legislative regionali e provinciali (4).

Nemmeno presentano aspetti particolari gli eventuali rapporti che possono stabilirsi fra gli ordinamenti regionali e gli ordinamenti di enti locali o di enti pubblici non territoriali oppure, rispettivamente, fra i primi e gli ordinamenti di associazioni o altre istituzioni regolate dal diritto privato, per i quali normalmente valgono gli stessi principi in base ai quali tali ordinamenti possono venire in rapporto con l'ordinamento dello Stato o con quelli di altri enti pubblici.

I tre modelli di sistema delle fonti funzionanti nelle regioni a statuto speciale, nelle regioni a statuto ordinario e nelle province del Trentino-Alto Adige presentano una serie di caratteri comuni e ciò consiglia di esaminarli unitariamente, pur senza mancare di segnalare di volta in volta le differenze di maggior rilievo che li distinguono (e che in qualche caso distinguono anche gli ordinamenti delle singole regioni, specialmente di quelle a statuto speciale).

2. *Ordinamento statale ed ordinamenti delle regioni e delle province autonome.*

Per valutare i rapporti esistenti fra l'ordinamento dello Stato italiano e gli ordinamenti regionali e provinciali qui in esame, occorre partire dalla constatazione che, mentre il primo ha carattere originario, gli altri sono stati istituiti mediante atti dello Stato (5) che, per la maggior parte delle regioni, trovano il loro primo fondamento nelle disposizioni del titolo V della parte seconda della Costituzione del 1947 e, per le province di Bolzano e di Trento, nella legge

costituzionale 26 febbraio 1948, n. 5, poi profondamente modificata con la legge costituzionale 10 novembre 1971, n. 1. Solo l'ordinamento della Regione siciliana e quello della Valle d'Aosta hanno origini di poco più antiche, ma è comunque pacifico che anch'essi traggono origine da atti normativi dello Stato (6).

D'altronde il carattere derivato degli ordinamenti regionali e provinciali non comporta soltanto che questi trovino il loro fondamento in una disposizione prodotta nell'ambito di un altro ordinamento, come accade ad esempio nei casi in cui un nuovo stato viene creato mediante un trattato internazionale (7), oppure per distacco consensuale da uno stato preesistente il quale regoli con proprie norme la sua istituzione (8), ma comporta altresì la determinazione di una situazione di parziale simbiosi fra i due ordinamenti.

Mentre, cioè, nei casi di creazione di stati mediante atti giuridici posti nell'ambito del diritto internazionale o del diritto interno di uno stato preesistente, il nuovo ordinamento recepisce di regola da quello da cui deriva il proprio atto istitutivo (o, al massimo, un circoscritto complesso di principi costituzionali), ma si sviluppa successivamente mediante l'attività di produzione giuridica derivante dalle sue proprie fonti, in un caso come quello in esame l'ordinamento statale non si limita ad istituire le regioni e le province autonome e così a dar vita ai rispettivi ordinamenti, ma contribuisce altresì permanentemente alla creazione e modificazione di tali ordinamenti, non solo mediante l'adozione degli statuti (il cui procedimento di formazione prevede bensì la partecipazione delle regioni, ma demanda ad un organo statale la deliberazione finale), ma altresì mediante la propria attività legislativa, regolamentare, ecc., col solo limite (peraltro non sempre invalicabile) rappresentato dalla riserva a questo ente di una sfera di competenza normativa. Il caso in esame è perciò simile a quello degli ordinamenti denominati «federali», ma si distingue

da alcuni di essi per il carattere non originario degli enti autonomi che nell'ambito di esso si contrappongono allo Stato (e peraltro comune, invero, ad altri ordinamenti denominati anch'essi federali).

Ne consegue che gli ordinamenti regionali e provinciali in esame sono formati in gran parte da regole derivanti da fonti ad essi esterne ed in essi operanti, non tanto in virtù di una norma di rinvio in essi contenuta (come accade in altre situazioni), bensì per effetto di una sorta di ampia, anche se non totale, immedesimazione dell'ordinamento stesso con l'ordinamento statale (9). Questa immedesimazione, d'altronde opera in certa misura anche all'inverso, giacché il diritto regionale è a sua volta recepito dall'ordinamento statale (nell'ambito di competenza ad esso riconosciuto), con la conseguenza che, ad esempio, l'applicazione delle norme regionali può essere rivendicata dinanzi ai giudici statali senza bisogno di far riferimento ad alcuno specifico atto statale di rinvio.

Ciò non toglie però che la distinzione fra ordinamento statale ed ordinamenti regionali o provinciali rimanga configurabile e che essa risulti altresì, in taluni casi almeno, rilevante anche a fini pratici: un esempio di ciò è offerto dall'ipotesi in cui si abbia contrasto fra statuti di regioni ordinarie e leggi regionali nella quale, secondo la giurisprudenza della Corte costituzionale (10), può determinarsi una situazione di illegittimità costituzionale, nonostante che tanto le leggi di approvazione degli statuti quanto le leggi regionali siano classificabili come fonti primarie e si collochino quindi sullo stesso grado della gerarchia delle fonti statali. Ove si abbia riguardo al sistema delle fonti regionali, è invece agevole dimostrare che lo statuto assume rango superiore a quello delle leggi per la sua stessa funzione di legge fondamentale di questo specifico ordinamento giuridico.

Da qui la conseguenza che gli ordinamenti regionali e provinciali non si compongono soltanto delle disposizio-

ni e norme prodotte mediante le proprie fonti, poiché essi includono altresì un'implicita clausola di adattamento automatico alle norme prodotte nell'ambito del diritto statale (quale che sia la fonte da cui provengono) con la sola limitazione derivante dalla necessità di rispettare l'autonomia normativa della regione o provincia; ed appunto perché la ripartizione fra materie di competenza statale e materie di competenza regionale costituisce applicazione del principio di competenza e non del principio di gerarchia, il diritto statale o, rispettivamente, il diritto regionale o provinciale debbono prevalere, nelle materie di propria competenza, indipendentemente dal fatto di trarre il proprio fondamento da una fonte avente rango più o meno elevato nella rispettiva gerarchia.

Ciò significa che — per lo meno fuori dai casi in cui un'integrazione è esplicitamente prevista (come, ad esempio, fra legge statale di principi e legge regionale che la attua) — la gerarchia delle fonti statali e la gerarchia delle fonti regionali non si mescolano fra loro, con conseguente assimilazione dei fatti ed atti normativi appartenenti ad uno stesso grado nelle due gerarchie alle fonti di grado corrispondente, e che una fonte di grado più basso può prevalere, se competente, su una fonte di grado più elevato, se incompetente (11). Ciò però è vero soltanto dal livello delle fonti primarie in giù, poiché sembra indiscutibile che la Costituzione è vigente al livello supremo anche nell'ordinamento regionale o provinciale (così come del resto in qualunque altro ordinamento derivato o riconosciuto dall'ordinamento statale, compresi gli ordinamenti privati), indipendentemente da qualsiasi ripartizione di competenza.

E ciò significa altresì che i conflitti fra fonti statali e fonti regionali e provinciali non debbono venir risolti sempre e soltanto mediante la rimessione alla Corte costituzionale di questioni di costituzionalità di atti legislativi o, rispettivamente, mediante l'impugnazione di regolamenti (ed altre fonti equiparate) dinanzi ai giudici amministrativi, ma

altresì mediante quell'opera di selezione dei materiali utilizzabili per l'elaborazione delle norme da applicare alle singole fattispecie che rientra nella comune attività di interpretazione giuridica (12).

3. *Ordinamento regionale del Trentino-Alto Adige ed ordinamenti delle due province autonome.*

Problemi assai simili a quelli derivanti dalla parziale immedesimazione fra ordinamento statale ed ordinamenti regionali o provinciali si pongono altresì nei rapporti fra l'ordinamento della Regione Trentino-Alto Adige e gli ordinamenti delle province di Bolzano e di Trento; anche in questa ipotesi, come nell'altra, si hanno infatti due ordinamenti che hanno in comune l'ambito territoriale e personale di efficacia ed il regime di simbiosi è qui accentuato dal fatto che i tre enti hanno in comune lo statuto il quale, benchè ufficialmente denominato «Statuto della Regione Trentino-Alto Adige» è al tempo stesso anche lo statuto delle due province.

Nonostante ciò, esiste anche qui un ambito di autonomia normativa riservata, non solo delle due province nei rapporti reciproci, ma anche di ciascuna di esse nei confronti della regione e viceversa, come risulta dall'assegnazione alla regione ed alle province di ambiti di competenza legislativa (e quindi anche regolamentare) distinti per materia (e, a ciascuna provincia, di un ambito di competenza territoriale propria così come avviene per le altre regioni).

4. *Le ripartizioni della competenza territoriale ed il problema del diritto interlocale.*

Ai rapporti di competenza per materia che consentono di distinguere l'ordinamento statale dagli ordinamenti regionali e provinciali (e l'ordinamento della Regione Trentino-Alto Adige da quelli delle province di Bolzano

e di Trento), si contrappongono i rapporti di competenza territoriale che consentono invece di distinguere tra loro gli ordinamenti delle venti regioni e delle due province (questi ultimi anche nei confronti delle diciannove regioni diverse dal Trentino-Alto Adige).

Tali rapporti danno potenzialmente luogo a problemi del tipo di quelli che nell'ambito degli stati federali sono generalmente realizzati mediante un sistema di regole — dette di «diritto interlocale» (13) — strutturate in modo simile a quello delle norme destinate a risolvere gli analoghi problemi che sorgono nei rapporti fra gli stati (spesso denominati «conflitti di norme nello spazio») e che formano il «diritto internazionale privato».

Non sembra tuttavia che in pratica, almeno finora, l'esperienza regionale italiana abbia determinato sviluppi di questo tipo e si può supporre che ciò sia stato determinato, sia dal fatto che di regola le regioni non hanno competenza in materia di diritto privato, sia dal fatto che la «cittadinanza regionale» (determinata dalla residenza in un comune della regione) è raramente utilizzabile come criterio di riferimento dai precetti legislativi, sia ancora dal fatto che la disciplina delle attività che si svolgono sul territorio di più regioni è spesso riservata allo Stato e comunque è regolata senza far ricorso alle tecniche proprie del diritto internazionale privato.

5. *La legittimazione a partecipare ai giudizi dinanzi alla Corte costituzionale.*

Un diverso aspetto in cui l'esistenza di una pluralità di autorità legislative competenti su una stessa materia con riferimento ad ambiti territoriali diversi viene in considerazione è quello che concerne l'influenza di eventuali decisioni della Corte costituzionale le quali determinino i limiti della competenza di una regione o provincia nei confronti di altre regioni o dell'altra provincia (tanto in sede di giu-

dizi di costituzionalità delle leggi promossi in via principale, quanto in sede di conflitti fra enti) (14).

Dopo alcune incertezze iniziali, la giurisprudenza della Corte costituzionale sembrava orientata nel senso di escludere che in tali casi si abbia un'ipotesi di litisconsorzio necessario e — conseguentemente — di escludere altresì che la decisione pronunciata nei confronti di una regione o provincia assuma forza vincolante — *ope iudicati* — di altri soggetti che siano titolari di un'identica competenza e che questi possano o debbano intervenire nei processi in corso fra altre parti. Nella fase più recente della giurisprudenza della Corte sembra tuttavia essere in corso un certo ripensamento, i cui possibili sbocchi non sono ancora del tutto chiari (15).

Un altro caso di incerta legittimazione a stare in giudizio nel processo costituzionale è stato invece opportunamente risolto dalla Corte quando essa ha ammesso la Regione siciliana ad intervenire in un giudizio — promosso in via incidentale — che aveva ad oggetto lo statuto della regione stessa, nonostante che si tratti di una legge (costituzionale) dello Stato (16).

6. *Ordinamenti regionali e provinciali ed ordinamento comunitario.*

Per quanto riguarda infine il problema dei rapporti fra le fonti degli ordinamenti giuridici delle regioni e delle province e le fonti dell'ordinamento comunitario è ovvio innanzi tutto che anche con riferimento agli ordinamenti regionali e provinciali si deve fare applicazione, con gli eventuali adattamenti del caso, dei principi che valgono per i rapporti del diritto comunitario con il diritto statale.

In proposito occorre distinguere, come è noto, fra i «regolamenti comunitari», che costituiscono diritto immediatamente applicabile negli ordinamenti degli stati membri della Comunità, e le «direttive comunitarie», che ri-

chiedono ulteriori regole applicative demandate alle autorità interne (17). Con riferimento ai primi è stata seguita dapprima, anche dalla giurisprudenza costituzionale (18), la tesi secondo la quale le leggi che hanno dato esecuzione ai trattati comunitari avrebbero immesso nell'ordinamento statale anche le norme sulla produzione giuridica in essi contenute, con la conseguenza che i regolamenti comunitari opererebbero come una fonte primaria dell'ordinamento statale distinta dalle altre in base al principio di competenza. E si è poi giustificata la deroga al principio di tassatività delle fonti primarie costituzionalmente previste con la protezione che l'art. 11, Cost., accorda alla partecipazione dell'Italia alle organizzazioni internazionali (19).

Successivamente, però, anche in seguito ai contrasti verificatisi con la giurisprudenza della Corte di giustizia della Comunità (20), la giurisprudenza costituzionale ha mutato indirizzo ed ha affermato che l'ordinamento comunitario costituisce un ordinamento separato dagli ordinamenti interni degli stati membri e che le norme che lo compongono si applicano sul territorio degli stati membri (a preferenza delle norme derivanti dal diritto interno, anche se successive, e ad opera di tutti i giudici, senza necessità di proporre questioni di costituzionalità per violazione dell'art. 11, Cost.) per forza propria senza che occorra alcun atto di recezione da parte degli ordinamenti interni (21), con il solo limite dei principi supremi della costituzione materiale (la cui eventuale violazione da parte dei regolamenti comunitari potrebbe dar luogo ad incostituzionalità — eventualmente anche solo parziale — della legge che ha dato esecuzione ai trattati comunitari) e questa soluzione trova applicazione anche nei confronti del diritto regionale senza dar luogo a problemi specifici.

Per quanto riguarda invece le direttive comunitarie, i problemi della loro attuazione nelle materie di competenza regionale o provinciale hanno dato luogo ad una serie di interventi del legislatore statale che non è il caso di passa-

re qui in rassegna e che troveranno verosimilmente ora un più completo assestamento con l'entrata in vigore della legge 9 marzo 1989, n. 86.

II. Le fonti statutarie.

7. *Prospettive di riforme statutarie.*

Passando ad esaminare i problemi relativi alle singole fonti regionali e provinciali — e prescindendo dalle fonti statali o comunitarie che operano nell'ambito regionale e provinciale in virtù dei meccanismi sopra illustrati — viene innanzi tutto in considerazione lo «statuto» (22), il quale si presenta con caratteri assai nettamente differenziati nel caso delle regioni speciali ed in quello delle regioni ordinarie, mentre, come già si è visto, le province di Bolzano e di Trento non hanno propri statuti distinti da quello della Regione Trentino-Alto Adige.

Prima di analizzare i problemi di carattere giuridico che riguardano lo statuto nella sua qualità di fonte, è da segnalare come in questi ultimi tempi in parecchie regioni si siano avuti dibattiti intorno all'opportunità di procedere ad una revisione parziale dello statuto (Calabria (23), Lazio (24), Sicilia (25)) e come in alcune di esse siano state istituite commissioni *ad hoc* (Campania, Friuli-Venezia Giulia, Puglia, Sardegna, Toscana, Umbria), oppure siano stati presentati atti di iniziativa legislativa (Lazio, Piemonte, Sardegna, Valle d'Aosta), nessuno dei quali è peraltro fin qui pervenuto a risultati concreti (26), mentre assai rare sono le ipotesi di modifiche statutarie realizzate prima dell'inizio di questa fase (la maggior parte delle quali riguardano regioni a statuto speciale) (27).

Nella maggior parte dei casi, tuttavia, questi fermenti sembrano costituire, più che il frutto di specifiche esigenze palesatesi nell'ambito di singole regioni, un'eco dei di-

battiti che si sono svolti in sede nazionale sul tema delle «riforme istituzionali» ed al pari di essi sembrano destinati a svilupparsi piuttosto sul piano delle manovre tattiche che vedono permanentemente impegnate le forze politiche, che non su quello di un'effettiva modifica dell'assetto delle istituzioni. Fino a questo momento infatti i risultati del processo riformatore sviluppatosi a livello statale sono costituiti soltanto dall'approvazione della legge di attuazione dell'articolo 95, 3° comma, Cost. (che peraltro si attendeva da quarant'anni) e dalla riforma dei regolamenti parlamentari in tema di voto segreto o palese, mentre ancora incerta appare la sorte delle iniziative in tema di assetto delle autonomie locali (anch'esse peraltro, più che riformatrici, attuative dell'art. 128, Cost.) o di quelle in tema di bicameralismo (queste ultime costituendo, a parere di chi scrive, l'unica vera riforma costituzionale che sia stata posta all'ordine del giorno dei lavori parlamentari, a parte i minori aggiustamenti in tema di reati ministeriali).

Fra le iniziative di carattere più specifico che sono state avanzate a livello regionale possono segnalarsi quelle tendenti ad introdurre elementi di razionalizzazione nel sistema dei controlli di costituzionalità delle leggi regionali (Toscana, Sardegna), ad inserire la previsione di istituti di democrazia diretta ove essi mancano o sono ritenuti inadeguati (Sicilia, Umbria, Valle d'Aosta), ovvero a migliorare la disciplina del procedimento legislativo (Toscana). È anche da segnalare come talune di queste iniziative si estendano altresì a comprendere una revisione almeno parziale del titolo V della parte seconda della Costituzione (28).

8. *Gli statuti ordinari.*

Passando a considerare i problemi concernenti lo statuto come fonte, il dato più importante da segnalare risulta dal riconoscimento — già in precedenza ricordato ad altro proposito (29) — della collocazione di esso al vertice del

sistema delle fonti regionali, nonostante che l'atto normativo dal quale deriva (la legge ordinaria statale) sia una fonte primaria, come tale non superiore, nell'ambito della gerarchia delle fonti statali, alla legge regionale.

Questa impostazione appare corretta, sulla base degli argomenti che furono portati fin da epoche assai risalenti a sostegno della rigidità delle costituzioni (30), ed altresì opportuna, per lo meno dal punto di vista di chi auspichi il rafforzamento e la valorizzazione delle autonomie regionali.

9. *Gli statuti speciali.*

Assai più numerosi e complessi sono i problemi specificamente propri degli statuti speciali, dei quali esamineremo qui solo quelli che appaiono più importanti sotto il profilo sistematico.

Primo tra essi è quello che è stato affrontato in una recentissima pronuncia della Corte costituzionale (31) nella quale, confermandosi in termini particolarmente netti un indirizzo già adottato in precedenti occasioni (32), si è affermata la possibilità che la Corte eserciti un controllo di costituzionalità sulle leggi costituzionali (e specificamente su quelle di approvazione degli statuti speciali) al fine di verificare il rispetto dei principi supremi della costituzione materiale. Questo indirizzo giurisprudenziale, che trova fondamento nell'impostazione dottrinale sviluppata soprattutto nelle opere di Costantino Mortati (33), implica la distinzione, nell'ambito della gerarchia delle fonti statali, del grado corrispondente alla generalità delle norme costituzionali da quello corrispondente ai principi supremi e la collocazione di quest'ultimo grado al vertice della gerarchia stessa.

Altro importante problema è quello che concerne la configurabilità di uno «statuto interno» delle regioni a statuto speciale, relativo alle materie indicate nell'art. 123 della

Costituzione, al quale si applichi la procedura prevista per gli statuti ordinari, con conseguente «decostituzionalizzazione» di tali materie (almeno dal punto di vista della gerarchia delle fonti statali).

Questa ipotesi è stata ampiamente discussa soprattutto con riferimento allo statuto sardo e valdostano (34), ma appare di per sé riferibile anche agli altri statuti speciali (35). L'accoglimento di questa impostazione comporterebbe una maggiore duttilità del provvedimento di revisione dello statuto ed un aumento del peso della partecipazione regionale all'interno del procedimento di formazione di esso. Come controindicazione si può segnalare tuttavia un certo eccesso di complicatezza che il sistema delle fonti delle regioni speciali verrebbe a presentare, con conseguenti possibili difficoltà di funzionamento.

Terzo problema è quello delle norme di attuazione degli statuti speciali siciliano, sardo, trentino e friulano (36), che sono regolati, in modo peraltro non uniforme, negli statuti stessi con formule normative che, quanto meno nel caso dello statuto trentino, sembrano attribuire a questa fonte un carattere meramente transitorio che è peraltro contraddetto dalla prassi (37).

Senza poter rievocare qui i molti problemi cui questa fonte ha dato luogo, sia ai fini della sua collocazione nel sistema delle fonti statali, sia ai fini della determinazione dell'ambito di materie con riferimento alle quali essa può essere esercitata, e dandosi per scontato il rigetto della tesi secondo la quale le norme di attuazione avrebbero rango costituzionale, deve tuttavia segnalarsi, in estrema sintesi, come l'attribuzione all'esecutivo di una potestà normativa primaria la quale non si fondi su una delega legislativa, nè sia subordinata ad un'approvazione parlamentare quanto meno successiva, si ponga in netto contrasto con i principi del governo parlamentare; e, del resto, tale forma di produzione normativa è stata fin qui ritenuta legittima sol perchè si fonda su esplicite disposizioni contenute

in leggi costituzionali. La forte accentuazione dei caratteri di anomalia di questa fonte che deriva soprattutto dalle applicazioni che essa ha ricevuto con riferimento al Trentino-Alto Adige fanno tuttavia dubitare se essa non dia luogo ad una lesione dei principi supremi del tipo di quelle ricordate poc'anzi (38).

III. Le fonti primarie.

10. *La legge regionale e provinciale: osservazioni circa la sua funzionalità.*

Con riferimento alla «legge regionale» (o, rispettivamente, «provinciale») (39) sembra invece possibile una trattazione unitaria la quale prescindendo, almeno in linea di massima, dalle differenze, peraltro tutt'altro che trascurabili, che si riscontrano nel regime stabilito dagli statuti speciali rispetto a quello previsto in modo generale dalla Costituzione per le regioni ordinarie.

Il problema fondamentale che a questo proposito si pone è quello della pratica funzionalità di questa fonte, la quale rappresenta uno dei principali *tests* in base ai quali è possibile valutare in qual misura l'autonomia regionale realizzata in Italia risulti adeguata agli obiettivi perseguiti mediante la sua istituzione.

Per esprimere, a questo proposito, un'opinione del tutto sicura occorrerebbe indubbiamente esaminare in modo sistematico tutta quanta la legislazione prodotta finora dalle ventidue regioni e province, il che non è stato possibile fare ai fini della preparazione di questa relazione. Dalle indicazioni raccolte dal gruppo di studio emerge tuttavia assai nettamente come il numero delle leggi qualificabili come «organiche», in un senso tecnico ma assai chiaramente indicativo di una certa ampiezza ed omogeneità di contenuti (40), costituisca un'aliquota assai limitata e come gran

parte delle leggi regionali siano invece qualificabili come leggi-provvedimento, leggi di spesa, leggi che modificano sotto limitati punti di vista leggi precedenti, ecc. E del resto sarebbe strano se così non fosse dal momento che anche a livello statale i casi di approvazioni di «grandi» leggi (riconducibili a modelli tradizionali quali soprattutto i «codici» ed alcuni «testi unici» che hanno svolto un ruolo particolarmente importante nella storia legislativa italiana) sono piuttosto rari e la maggior parte dell'attività parlamentare è assorbita da problemi che per un verso o per un altro si presentano come particolari.

Già a prima vista si pone quindi un problema di funzionalità di questa fonte, rispetto al modello che della legge può configurarsi da un punto di vista teorico, il quale si identifica ovviamente con un atto normativo dotato di forte coerenza sistematica e di elevato tasso di astrattezza e generalità, fermo restando però che quest'ultima caratteristica non costituisce una qualificazione indefettibile della legge (41).

11. *Problemi relativi alla legge regionale o provinciale come fonte.*

Problemi più particolari riguardano poi la possibilità di configurare categorie di leggi regionali o provinciali dotate di particolare resistenza alla deroga o all'abrogazione, la possibilità che si abbiano leggi regionali o provinciali retroattive e la possibilità che si abbiano leggi regionali o provinciali di sanatoria o di convalida di atti amministrativi di dubbia legittimità o addirittura invalidati in sede giurisdizionale.

Per quanto concerne il primo di tali problemi, le ricerche effettuate nell'ambito dell'attività del gruppo di studio tendono ad escludere la configurabilità di categorie di leggi regionali o provinciali istituzionalmente dotate di rango superiore a quello normalmente proprio degli atti prodotti

da questa fonte, anche se si riconosce che le leggi sulle procedure della programmazione condizionano in qualche modo le leggi che approvano singoli atti di programmazione, che le leggi sulla contabilità condizionano le leggi che approvano i bilanci, che le leggi generali sul personale condizionano le leggi che approvano gli accordi sindacali, ecc.

Traducendosi queste osservazioni in termini che consentano di riportarle alla teoria delle fonti, sembra corretto affermare che i rapporti fra leggi come quelle testè citate e le leggi da esse contemplate (ed in certa misura condizionate) non possono venir ricondotti al principio di gerarchia, poichè la classificazione delle fonti in base a questo principio deve avere riguardo ai connotati formali che differenziano i singoli tipi di atti normativi (42) e non esistono connotati di questo genere che differenzino tali leggi dalle altre, ed in particolare da quelle da esse condizionate.

Ove si ritenga invece che il fenomeno in questione sia da ricondurre al rapporto di strumentalità che è ravvisabile, in generale, fra le norme sulla produzione giuridica e le norme prodotte (43), si deve però osservare che tale rapporto non dà necessariamente luogo a fenomeni come quello dell'abrogazione o come quello dell'incostituzionalità o illegittimità per incompatibilità e si ripercuote piuttosto sulla funzionalità degli atti concretamente adottati, i quali possono risultare in tutto o in parte *inutiliter dati* ove non si uniformino alle esigenze recepite mediante le norme strumentali.

In ordine al secondo problema è da ricordare come, secondo un'opinione assai diffusa, le leggi regionali e provinciali incontrerebbero un limite generale nel divieto di retroattività stabilito dall'art. 11, 1° comma, disp. prel. cod. civ., nel quale sarebbe ravvisabile un principio generale dell'ordinamento giuridico statale che la legislazione regionale e provinciale dovrebbe rispettare (44). Nella fase più recente della giurisprudenza costituzionale si è manifestata tuttavia la tendenza a rimettere in discussione que-

sto orientamento (45) e ad essa corrisponde la prassi, la quale ci mostra come il ricorso alle leggi regionali o provinciali retroattive — spesso peraltro nella forma, blandamente mascherata, delle leggi di interpretazione autentica — sia abbastanza diffuso, anche se il ricorso a questo tipo di legge ha spesso dato luogo a rilievi in sede di controllo, talora tradottisi in impugnazioni.

L'impostazione secondo la quale l'art. 11, 1° comma, disp. prel. cod. civ., esprimerebbe un principio generale che il legislatore regionale o provinciale dovrebbe incondizionatamente rispettare — laddove esso è invece, come è noto, derogabile da parte del legislatore statale, fuori dalla materia penale nei confronti della quale opera il divieto di cui all'art. 25, 2° comma, Cost. — sembra tuttavia eccessivamente restrittiva. Parrebbe più logico ritenere che anche al livello decentrato valga la più raffinata ed equilibrata impostazione secondo la quale, fuori dalla materia penale, il legislatore — statale o regionale o provinciale — può adottare disposizioni retroattive, sempre che esse non risultino irrazionalmente discriminatorie e rispettino l'affidamento legittimamente posto dal cittadino nelle leggi anteriormente emanate (46). Più specificamente, potrebbe ritenersi che la retroattività della legge regionale non possa far sì che essa venga a regolare situazioni anteriormente disciplinate dalla legge statale (47).

Una sottospecie delle leggi retroattive è poi quella delle leggi di sanatoria o di convalida, delle quali l'esperienza regionale fornisce qualche esempio, la cui valutazione richiederebbe peraltro un'accurata analisi da svolgere caso per caso che non è possibile condurre in questa sede (48). Anche in relazione ad esse, un indiscriminato giudizio d'illegittimità sembra eccessivo ed una valutazione corretta sembra doversi fondare su criteri ispirati alla concezione del principio di eguaglianza come canone generale di ragionevolezza ed al rispetto dei diritti acquisiti.

12. *Leggi regionali di recezione di accordi sindacali, di accordi fra Stato e regioni o tra regioni, di atti di programmazione regionale.*

Le ricerche compiute nell'ambito del gruppo di studio hanno mostrato come sia alla forma della legge che si ricorre per lo più per attribuire efficacia normativa agli accordi sindacali per l'impiego regionale, agli accordi fra Stato e regioni o tra regioni ed agli atti di programmazione regionale.

Per quanto riguarda i primi, questa soluzione diverge da quella adottata a livello statale, dove gli accordi sindacali per il pubblico impiego sono recepiti mediante un decreto presidenziale che è ora esplicitamente qualificato come regolamento (49), salva restando però la competenza del Parlamento a deliberare con legge le norme di spesa occorrenti per la relativa copertura finanziaria.

Al livello regionale, invece, si è preferito concentrare nella legge entrambe le funzioni, di approvazione degli accordi e di copertura dei relativi costi, e si è ritenuto almeno in certa misura ammissibile che il legislatore si discosti dal testo dell'accordo (50), anche se generalmente ciò avviene soltanto su aspetti secondari di esso e se in alcuni casi in sede di controllo ha dato luogo a rilievi, che tuttavia non dovrebbero risultare fondati, quanto meno nei casi in cui il legislatore regionale abbia agito in considerazione di esigenze specificamente proprie della situazione esistente nella propria regione.

Questa soluzione appare determinata dalla coesistenza nel consiglio regionale della competenza legislativa e della competenza regolamentare, ma determina una discrasia fra la collocazione nel sistema delle fonti degli accordi sindacali per il pubblico impiego statale e di quelli per il pubblico impiego regionale che appare in verità poco giustificabile (tale discrasia si somma all'altra derivante dal fatto che la legge statale può derogare alla legge quadro

sul pubblico impiego, mentre per la legge regionale questa assume il ruolo di legge cornice: art. 1, legge 29 marzo 1983, n. 93).

Per quanto riguarda infine gli accordi normativi fra Stato e regioni o tra regioni (51), dei quali si hanno esempi non numerosi, la prassi ci mostra come la forma della legge sia talvolta utilizzata in alternativa ad altre innominate, per indicare le quali si parla genericamente di «delibere consiliari», forse proprio per lasciarne in qualche modo impregiudicata la natura. Non pare dubbio tuttavia che simili atti, anche nel caso in cui recepiscano convenzioni normative, siano da considerare inefficaci nei confronti dei terzi (e quindi della generalità dei cittadini) ove non assumano una forma che consenta loro di divenire vincolanti *erga omnes* (il che è proprio delle fonti e non dei meri atti amministrativi).

Considerazioni analoghe possono farsi altresì per gli atti di programmazione, con riferimento ai quali si riscontrano nella prassi analoghe incertezze quanto alla forma che deve essere loro attribuita.

13. *Le sentenze della Corte costituzionale di annullamento di leggi regionali o provinciali in vigore.*

La stessa efficacia delle leggi regionali e provinciali hanno altresì le sentenze della Corte costituzionale le quali dichiarano l'illegittimità di leggi regionali o provinciali già in vigore, a seguito di impugnazioni in via incidentale o di ricorsi di altre regioni o province (ma questa seconda ipotesi finora non si è mai verificata) (52). In questi casi infatti, come è noto, le decisioni di annullamento della Corte hanno un'efficacia simile a quella di un atto normativo di abrogazione il quale, oltre ad impedire ulteriori applicazioni della norma abrogata, ne imponga altresì la disapplicazione con riferimento ai fatti anteriori che siano tuttora suscettibili di essere sottoposti all'esame di un giudice (con

esclusione quindi dei soli «rapporti esauriti» che restano invece intangibili).

Non hanno invece effetti normativi autonomi, ma producono soltanto dei «precedenti», le decisioni che dichiarano l'illegittimità costituzionale di progetti di legge, approvati dai consigli regionali ed impugnati in via principale dallo Stato, e le decisioni di rigetto o d'inammissibilità.

14. *I referendum abrogativi di leggi regionali o provinciali.*

Fra le fonti primarie qui in esame devono includersi anche i referendum abrogativi di leggi regionali o provinciali che sono previsti dagli ordinamenti di quasi tutte le regioni (tranne la Sicilia, dove peraltro sono annunciate iniziative tendenti ad introdurre questo istituto di democrazia diretta, ed il Molise, dove le previsioni statutarie non hanno ancora trovato attuazione legislativa), anche se sulla base di una disciplina che differisce parzialmente da una regione all'altra (53). Anche se il tipo di effetti normativi che essi possono produrre è più limitato di quello proprio delle leggi, sussiste indubbiamente un'omogeneità di fondo rispetto ad esse, in quanto l'abrogazione in via di referendum può comportare la reviviscenza di disposizioni abrogate dalla disposizione abrogata, oppure la creazione di uno spazio non esplicitamente regolato sul quale potrà espandersi la disciplina legislativa concernente casi analoghi (in via di *analogia legis*) o derivante da principi generali (in via di *analogia iuris*) (54),

Lo stesso non può dirsi per i referendum consultivi, che sono anch'essi previsti dagli ordinamenti di alcune regioni, dal momento che essi non producono direttamente una modificazione del diritto vigente, ma esprimono soltanto un atto di indirizzo destinato ad essere tradotto in regole precise e complete attraverso una successiva attività normativa. Come tali essi possono essere considerati sol-

tanto come produttivi di «direttive», ossia di frammenti di disposizioni i quali devono essere completati per poter risultare pienamente efficaci. Evidentemente poi non possono considerarsi come fonti a se stanti i referendum che costituiscono una fase del procedimento di formazione di atti legislativi, come ad esempio quelli che sono previsti ai fini della realizzazione delle modificazioni territoriali delle regioni o degli enti locali.

Con riferimento ai referendum abrogativi di leggi regionali o provinciali, i quali hanno ricevuto fin qui scarse applicazioni (55), si sono posti, innanzi tutto, gran parte dei problemi che sono stati discussi anche con riferimento ai referendum, statali; ed è da registrare, a questo proposito, una diffusa opinione secondo la quale i referendum, regionali o locali si prestano meno alle strumentalizzazioni che spesso inquinano quelli destinati ad impegnare l'intero corpo elettorale del paese.

Fra i problemi specifici dei referendum qui in esame, è da segnalare quello derivante dall'eventualità — di assai probabile verifica — che un referendum rivolto contro una legge regionale o provinciale investa indirettamente anche una legge statale (ad es., la legge cornice contenente i principi cui la legge regionale ha dato attuazione), il che potrebbe apparire di dubbia ammissibilità, a meno che non si ricollegli in qualche modo questo tipo di iniziative alla potestà che è conferita a cinque consigli regionali di proporre un referendum abrogativo di leggi statali.

Altro problema specificamente proprio del referendum regionale è quello relativo alla determinazione del soggetto competente a valutare la sua ritualità ed ammissibilità. Tale problema è stato condizionato dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, la quale ha escluso che le regioni possano affidare tale compito ad organi giudiziari, in quanto ciò comporterebbe un'invasione della competenza statale in materia di ordinamento giudiziario (56). Uniformandosi a tale orientamento, la funzione di valutare la ritualità

e l'ammissibilità delle proposte di referendum è stata affidata ai consigli regionali o ad organi che ne costituiscono emanazione, talvolta con la partecipazione di tecnici indipendenti, e tale soluzione ha costituito oggetto di ampie critiche, fondate sulla circostanza che in tal modo la competenza a decidere è affidata al soggetto che ha emanato l'atto che dovrebbe essere sottoposto al giudizio del corpo elettorale.

15. *Il problema dei testi unici.*

Le difficoltà riscontrate dalla dottrina nell'assegnare ai «testi unici» una precisa collocazione nel sistema delle fonti statali trovano riscontro anche al livello regionale, dove l'impiego di questo tipo di atti normativi è assai meno frequente, anche se le esigenze che lo determinano si fanno avvertire in modo analogo a quanto avviene al livello statale e forse anche di più, a causa del carattere «amministrativo» di vasti settori della legislazione regionale.

Le difficoltà emerse a livello statale derivano soprattutto dalla prassi, che il legislatore segue, di «autorizzare» il Governo a redigere testi unici, senza che sia chiaro quale ambito di poteri normativi risultino così conferiti e quale efficacia normativa precisamente spetti agli atti che ne risultano prodotti. Mentre infatti è indubbio che i testi unici emanati sulla base di una delega legislativa sono assimilabili in tutto e per tutto ai decreti legislativi e mentre è altrettanto chiaro che i testi unici «di mera compilazione» (emanati di propria iniziativa dal Governo o dalla Pubblica amministrazione) hanno, al massimo, la portata di un regolamento interpretativo della legge (e pertanto, almeno prima della legge n. 400/88, era dubbio se potessero essere adottati senza un'esplicita abilitazione legislativa, sempre che non fossero destinati ad un uso puramente interno), i testi unici «autorizzati» costituiscono una categoria intermedia della quale peraltro non si vede quali possano esse-

re gli elementi differenziali rispetto ai testi unici di mera compilazione, se essi non possono modificare in alcun modo le leggi anteriormente vigenti. E d'altronde, se essi non possono modificare o integrare in nulla le leggi anteriori, ma debbono riprodurle testualmente le precise parole, non si vede nemmeno a che cosa essi possano servire, particolarmente nei casi in cui si tratta di fondere insieme leggi scritte in tempi diversi e quindi tali da rendere necessario un certo lavoro interpretativo (come, ad esempio, avviene in modo assai evidente quando si tratta di riunire in un testo unico leggi anteriori e posteriori alla Costituzione).

Al livello regionale, non essendo consentite le deleghe di potestà legislativa (57) e non essendo previsto neppure, nella maggior parte dei casi, un potere regolamentare dell'esecutivo, la sola possibilità di impiego della forma del testo unico che realmente sussiste è quella dei testi unici di mera compilazione i quali — anche se talora previsti da leggi (come quella umbra 18 dicembre 1987, n. 54) — non potranno avere maggiore forza normativa di qualunque raccolta privata. Ciò non significa tuttavia che la realizzazione di forme di raccolta sistematica della legislazione regionale e provinciale non sia comunque utile ed opportuna, come verrà più specificamente analizzato in altre relazioni presentate a questo convegno. Un qualche maggiore spazio i testi unici hanno trovato tuttavia nelle regioni in cui l'esecutivo dispone della potestà regolamentare, nelle quali sono state applicate le norme statali che ne regolano il procedimento di formazione (58).

L'altra eventualità, talora realizzata nella prassi, che si abbiano testi unici regionali o provinciali approvati con legge non presenta sotto questo profilo particolare interesse poichè si risolve in una normale forma di esercizio della potestà legislativa, che non presenta alcuna particolarità connessa alle finalità di riordinamento dello *statute book* da cui è determinata. La circostanza che la rielaborazione di leggi già vigenti in un nuovo testo comporta la loro rin-

novata sottoposizione al controllo statale agisce tuttavia come un deterrente, essendo ovviamente preferibile evitare di creare occasioni per la riapertura di problemi ormai superati.

16. *I regolamenti consiliari.*

Fra le fonti primarie sono altresì da includere i regolamenti consiliari, con riferimento ai quali è da osservare come essi — al pari degli eventuali regolamenti della Giunta — siano da inquadrare fra gli atti normativi mediante i quali si esprime l'autonomia degli organi costituzionali della Regione o della Provincia autonoma, i quali non hanno nulla in comune con gli atti normativi secondari generalmente attribuiti alla competenza dell'esecutivo ed indicati con lo stesso nome (59). Essi sono d'altronde da considerare come fonti distinte dalla legge — regionale o statale che sia — e dalle altre fonti primarie in base al principio di competenza. Sembra perciò ovvio che i regolamenti di questo tipo non debbano venir sottoposti ai controlli propri degli atti amministrativi e non debbano neppure assumere la forma della legge, come invece è accaduto in Umbria, dove il regolamento consiliare è stato adottato con la legge regionale 6 settembre 1972, n. 22. In conformità a quanto avviene al livello statale, peraltro, essi debbono essere sottoposti a pubblicazione ai fini della loro entrata in vigore.

È da notare che anche i regolamenti consiliari sono stati coinvolti nei dibattiti sulle riforme istituzionali sopra ricordati e pertanto in alcuni casi hanno subito modifiche o rifacimenti integrali.

17. *I rinvii alla consuetudine o ai regolamenti locali.*

Nulla esclude che la legge regionale o provinciale, al pari della legge statale, possa contenere rinvii agli usi ovvero ai regolamenti degli enti locali, i quali in tale ipotesi

operano come fonti *secundum legem*, ma le ricerche svolte nell'ambito del gruppo di studio hanno dimostrato che questa eventualità è assai poco frequente. Ove ciò avvenga, peraltro, tali forme di produzione normativa operano come fonti regionali o provinciali non già per forza propria, bensì in virtù del rinvio contenuto nella legge rinviante.

Appare invece dubbio, anche per la mancanza di applicazioni pratiche conosciute, se la consuetudine possa operare altresì come una fonte regionale a se stante, nella veste di consuetudine *praeter legem* (60). In teoria non pare che ciò possa essere aprioristicamente escluso (61), anche se la natura delle materie attribuite alla competenza regionale sembra poco propizia per uno sviluppo di questo genere. In ogni caso, ove si avessero consuetudini operanti *praeter legem* in materia di competenza regionale (e quindi come fonti regionali) esse assumerebbero nella gerarchia delle fonti regionali rango di fonti terziarie, in applicazione analogica della regola stabilita dall'art. 1, disp. prel. cod. civ..

È invece da escludere che i regolamenti degli enti locali possano operare come fonti regionali *praeter legem*, in quanto essi hanno origine negli ordinamenti giuridici di tali enti e la loro recezione, tanto nell'ordinamento statale, quanto negli ordinamenti delle regioni e delle province autonome, non può avvenire altro che in virtù di un rinvio (eventualmente anche implicito) (62).

18. *Le direttive consiliari.*

La funzione propria delle «direttive» (63), cioè di atti normativi contenenti un'indicazione di obiettivi, ma privi di altri elementi necessari perchè se ne possano ricavare delle norme immediatamente applicabili, può riconoscersi, in linea di massima, ad una serie di deliberazioni consiliari, alle quali vengono attribuite le denominazioni più varie e che si rivolgono normalmente non soltanto agli uffici re-

gionali, ma anche a quelli degli enti locali o degli enti regionali non territoriali ed indirettamente agli stessi cittadini; anche in questa veste di «frammenti di disposizioni», suscettibili di combinazione con altre fonti, le direttive possono tuttavia assumere efficacia *erga omnes* soltanto ove siano sottoposte ad adeguate forme di pubblicazione.

IV Le fonti secondarie.

19. *Problemi generali del potere regolamentare delle regioni e delle province autonome.*

La determinazione dei limiti del potere regolamentare delle regioni (64) risente delle gravi incertezze che sussistono, nella teoria e nella prassi, in Italia e fuori d'Italia, circa la compatibilità di una funzione normativa secondaria dell'esecutivo con la forma di governo parlamentare. Nel caso delle regioni (con la sola eccezione della Sicilia, del Friuli-Venezia Giulia, del Trentino-Alto Adige e delle province di Bolzano e di Trento), a tali difficoltà si aggiungono poi quelle derivanti dall'attribuzione della relativa competenza allo stesso organo che è competente per l'esercizio della funzione legislativa.

Sul piano del diritto statale, un importante elemento di chiarificazione è stato introdotto, dopo decenni di dibattiti (65), dall'art. 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400, che ha analiticamente regolato varie ipotesi di esercizio del potere regolamentare, sia mediante decreti presidenziali deliberati dal Consiglio dei Ministri, sia mediante decreti ministeriali. È stata così affermata l'ammissibilità, accanto ai regolamenti di esecuzione, di regolamenti attuativi ed integrativi, di regolamenti indipendenti e di organizzazione e di regolamenti «delegati» (66) (oltre ai regolamenti che danno esecuzione agli accordi sindacali per il pubblico impiego), chiarendosi in particolare che soltanto per i regio-

lamenti ministeriali occorre una specifica abilitazione legislativa, mentre negli altri casi la legge rappresenta soltanto un presupposto o un limite — a seconda dei casi — per l'esercizio dei poteri normativi secondari, dei quali peraltro il Governo deve ritenersi direttamente investito dalla Costituzione (anche se il Parlamento può in vario modo condizionare tale esercizio).

Se questa disposizione ha certamente il merito di offrire una soluzione chiara ad un serie di problemi che da gran tempo costituivano oggetto di gravi contrasti in dottrina e giurisprudenza (cosicchè la loro più giusta soluzione appariva per più motivi incerta), il fatto che essa sia contenuta in una legge ordinaria lascia aperta la possibilità di dubitare della sua conformità ai principi costituzionali ed in effetti dubbi di questo genere sono già stati avanzati prima ancora della sua definitiva approvazione (67). In effetti, al pari di molte altre disposizioni contenute nella legge n. 400, anche l'art. 17 esprime più un'interpretazione dei principi costituzionali che una regola innovativa del diritto anteriormente vigente (68); ne consegue che la potestà normativa secondaria dell'esecutivo che esso delinea potrà dirsi pienamente consolidata soltanto quando tali dubbi saranno stati rimossi da un lungo periodo di applicazioni conformi al suo spirito, ovvero da una eventuale pronuncia della Corte costituzionale se questa sarà — come a sommo avviso di chi scrive, è auspicabile che sia — nel senso dell'infondatezza di tali dubbi.

20. *Segue.*

Al livello regionale il potere regolamentare ha ricevuto applicazioni analoghe a quelle che la dottrina e la giurisprudenza hanno messo a fuoco con riferimento all'attività degli organi statali nei casi in cui la relativa competenza è affidata alla Giunta, mentre nei casi in cui essa è affidata allo stesso organo competente per l'esercizio della funzio-

ne legislativa la scelta dell'impiego dell'una o dell'altra fonte è stata determinata da fattori del tutto diversi.

Le ricerche condotte nell'ambito del gruppo di studio hanno consentito di stabilire, infatti, che lo scarso uso che viene fatto dello strumento regolamentare nelle regioni in cui la relativa competenza spetta al Consiglio dipende soprattutto dall'inutilità di una scissione della disciplina da adottare in due testi distinti, dal momento che essi sarebbero destinati ad essere approvati mediante procedure identiche o quasi del tutto identiche, ed altresì da una diffusa preferenza per il controllo di tipo politico cui sono sottoposte le leggi rispetto al controllo di tipo burocratico cui sono sottoposti i regolamenti.

È stato altresì messo in rilievo come a questa sostanziale svalutazione del potere regolamentare del Consiglio corrisponda peraltro il riemergere, più o meno clandestino, di un potere regolamentare dell'esecutivo che si manifesta in atti cui vengono attribuite le denominazioni più varie («note», «circolari», ecc.) o che vengono indicati con la semplice menzione della loro forma di «deliberazioni della Giunta», di «decreti assessoriali», ecc..

A proposito di quest'ultima constatazione occorre notare come le discussioni che da gran tempo si sono sviluppate, sul piano teorico, circa la natura del potere regolamentare dell'esecutivo, abbiano messo in luce come all'origine di esso si trovino due esigenze che si manifestano spontaneamente nell'esercizio di qualunque attività amministrativa: quella di interpretare le leggi cui tale attività intende dare applicazione e quella di fissare e rendere noti ai destinatari dell'attività stessa (e, più in generale, al pubblico) i criteri di massima cui l'autorità intende uniformarsi, quanto meno fin tanto che non intervengano ragioni per discostarsene.

L'attività di interpretazione realizzata dall'amministrazione non è di per sé diversa da quella svolta dai giudici o da altri operatori del diritto ma, mentre il principio del-

l'indipendenza del giudice vieta che questi possa essere vincolato dalle interpretazioni adottate dai suoi colleghi (le quali possono svolgere soltanto il ruolo di un precedente «persuasivo»), l'amministrazione è obbligata a tenere comportamenti complessivamente dotati di coerenza, a pena di incorrere nel vizio di eccesso di potere, e non può pertanto cambiare interpretazione senza giustificati e specifici motivi. Donde l'opportunità di fissare in norme attuative della legge le interpretazioni che si intendono seguire, le quali vincoleranno l'amministrazione, ed indirettamente anche i destinatari dei suoi atti, salva naturalmente la facoltà di questi ultimi di chiederne ai giudici rispettivamente competenti l'annullamento o la disapplicazione qualora l'interpretazione adottata risulti non conforme alla legge.

Analoga funzione di certezza è propria dei regolamenti che contengono determinazione dei criteri di massima cui l'amministrazione intende uniformarsi nell'esercizio delle sue funzioni. Come nel famoso esempio costituito dall'editto del pretore romano, anche in questo caso è del tutto naturale che la prefissione dei criteri di massima si traduca nell'adozione di un testo dotato di forza normativa, subordinata bensì a quella della legge, ma comunque capace, al pari di essa, di vincolare i destinatari dell'attività amministrativa fino a quando — anche in questo caso — non se ne dimostri la contrarietà alla legge.

Questo stato di cose induce a valutare assai criticamente la scelta, adottata dall'art. 121 della Costituzione, di attribuire al Consiglio regionale la funzione regolamentare regionale, poichè da tale scelta deriva il doppio inconveniente di scoraggiare l'esercizio di tale funzione da parte dell'organo cui è attribuita e di costringere gli organi esecutivi a sopperire mediante soluzioni di ripiego alla mancanza di una competenza corrispondente a quella degli organi esecutivi statali.

21. *Rapporti fra leggi e regolamenti regionali o provinciali.*

Altri problemi attinenti al potere regolamentare che debbono essere qui segnalati sono quelli riguardanti i rapporti fra i regolamenti delle regioni e delle province e le leggi adottate da questi enti ed i rapporti dei regolamenti regionali e provinciali con i regolamenti statali.

Per quanto riguarda i rapporti fra i regolamenti regionali o provinciali e le leggi del corrispondente ente, il criterio fondamentale è quello stesso che vale a livello statale e che deriva dal carattere secondario che i regolamenti assumono in ogni caso e quindi non soltanto quando si tratti di regolamenti di esecuzione, ma anche ove presentino i caratteri propri dei regolamenti indipendenti (come le ricerche svolte nell'ambito del gruppo di studio hanno dimostrato verificarsi anche al livello regionale più frequentemente di quanto si potrebbe forse immaginare).

Forse a causa della scarsità di regolamenti regionali, a questo livello non sembra determinarsi il problema, spesso riscontrato al livello statale, del ritardo nell'operatività della legge a causa della mancanza del regolamento di attuazione.

22. *Rapporti fra regolamenti regionali o provinciali e regolamenti statali.*

Più delicato è il problema dei rapporti fra i regolamenti regionali o provinciali ed i regolamenti statali (69), con riferimento al quale dovrebbe potersi affermare, almeno in linea di massima, che il principio di competenza trovi applicazione in perfetto parallelismo rispetto al rapporto fra legge statale e legge regionale o provinciale (senza però che in questo caso sia individuabile un limite dei principi simile a quello che vige in relazione alla legge regionale).

A rendere le cose più complicate sta però il fatto che la corrispondenza fra la ripartizione di competenza legi-

slativa e la ripartizione di competenza regolamentare è tutt'altro che perfetta, sia perchè possono aversi materie di competenza regionale tuttora regolate da leggi statali (in base al «principio di continuità») perchè la competenza legislativa regionale non è stata ancora esercitata, sia perchè possono aversi deleghe di funzioni amministrative statali alle regioni o alle province autonome.

Ciò rende configurabile l'ipotesi di un regolamento regionale o provinciale esecutivo di leggi statali, la quale trova riscontro in casi pratici, seppur non frequenti, individuati nell'ambito delle ricerche eseguite dal gruppo di studio (e non è forse un caso che la maggior parte di tali casi riguardino le regioni speciali nelle quali la funzione regolamentare è attribuita alla Giunta).

23. *Gli atti di annullamento di regolamenti regionali o provinciali.*

Parallelamente a quanto abbiamo visto a proposito delle sentenze della Corte costituzionale di annullamento di fonti primarie, dobbiamo considerare come fonti secondarie le sentenze dei giudici amministrativi che annullino regolamenti di regioni o di province autonome già vigenti come tali, in quanto anche tali sentenze appaiono suscettibili di determinare effetti *erga omnes*, anche se di tipo soltanto abrogativo.

24. *I referendum abrogativi di regolamenti regionali o provinciali.*

Per le stesse ragioni che inducono a considerare come fonti primarie i referendum abrogativi di leggi, debbono annoverarsi fra le fonti secondarie i referendum abrogativi di regolamenti, che sono previsti in alcune regioni, ma dei quali non risulta sia stata fatta finora alcuna applicazione.

V. Osservazioni conclusive.

25. *Problemi relativi alle fonti statutarie.*

I problemi di riforma degli statuti regionali che abbiamo sopra passato in rassegna riguardano più i contenuti degli statuti attualmente vigenti che la disciplina del loro procedimento di formazione e della loro validità ed efficacia.

Da un punto di vista *de jure condendo*, il problema attinente alle fonti statutarie che maggiormente sembra richiedere un intervento riformatore, a parere di chi scrive, è quello delle norme di attuazione degli statuti speciali, con riferimento alle quali dovrebbe innanzi tutto decidersi se la loro funzione possa essere considerata transitoria (nel qual caso si dovrebbe però stabilire quale regime di modificabilità verrebbero ad assumere i decreti presidenziali fin qui emanati), o se invece essi debbano costituire una fonte permanente (nel quale si dovrebbe adottare una disciplina del loro procedimento di formazione più rispettosa di una serie di principi costituzionali — forse degni di essere inseriti fra i principi supremi — a cominciare da quello che stabilisce il primato del Parlamento nell'esercizio della funzione normativa, da quello che prevede la pubblicità dei lavori preparatori, ecc.).

Fra gli altri problemi in tema di riforma statutaria che sono stati discussi si deve qui far cenno di quello relativo alle norme di principio che furono incluse negli statuti delle regioni ordinarie, anche se soltanto per dissentire dall'opinione espressa dal professor Martines, il quale ne auspica lo sfolgimento, se non proprio l'eliminazione (70). In contrario sembra potersi osservare che le disposizioni di principio che sono contenute nella Costituzione e che si sono rivelate come uno strumento prezioso per il progresso civile del nostro paese (contrariamente all'opinione di illustri componenti dell'Assemblea costituente) non possono essere frequentemente modificate per venir adeguate alle

nuove esigenze che lo sviluppo sociale fa venire in primo piano. Esse vengono perciò aggiornate attraverso l'evolversi delle interpretazioni che si affermano nell'ambito della giurisprudenza costituzionale, ma sembra del tutto fisiologico che contributi a questa evoluzione siano offerti anche attraverso documenti legislativi dotati di notevole solennità (anche se privi della forza normativa propria degli atti di revisione della Costituzione), quale è il caso degli statuti o di altre leggi ordinarie dotate di particolare importanza. Le disposizioni di principio contenute negli statuti approvati nel 1971 hanno svolto questa funzione interpretativa e non sembra davvero che ne siano derivate conseguenze negative.

26. *Problemi relativi alle fonti primarie.*

Le valutazioni che si possono trarre dalle osservazioni svolte circa il ruolo concretamente assunto dalle leggi regionali e provinciali, possono essere di segno diverso a seconda che si ritenga preferibile puntare su un rilancio delle autonomie regionali il quale tenda a fare di questi enti dei soggetti politici di rango simile a quello normalmente proprio degli stati, ovvero che ci si proponga piuttosto di rafforzare l'autonomia regionale attraverso lo sviluppo delle funzioni amministrative decentrate, in tutte quelle materie che non richiedono scelte di così alto livello politico da impegnare gli organi centrali (71).

La prima alternativa è quella che richiederebbe innanzi tutto una più accentuata articolazione delle forze politiche su base regionale la quale consentisse di realizzare anche nell'ambito degli organi costituzionali regionali un dibattito politico che non costituisse una mera eco di quello che si svolge al livello centrale (72); la seconda alternativa è quella che dovrebbe invece concentrare negli organi costituzionali statali la sede più adatta al dibattito politico, ma per contro nelle amministrazioni regionali l'ubicazione più

appropriata per l'esecuzione delle leggi e degli atti di indirizzo.

La prima alternativa, dunque, dovrebbe tendere ad un rilancio delle competenze legislative regionali (secondo linee del tipo di quelle che furono tracciate, anche se con scarsi risultati pratici, col D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616) e ad una ristrutturazione degli organi costituzionali delle regioni che consentisse loro di esercitare un ruolo politico forte, sia nei confronti del centro (ad esempio attraverso una istituzione «camera delle regioni»), sia alla periferia, anche attraverso un efficace sistema di raccordi con gli enti locali. La seconda alternativa dovrebbe invece puntare sulla differenziazione fra criteri di ripartizione delle competenze legislative e criteri di ripartizione delle competenze amministrative al fine di ridurre l'ambito di titolarità regionale delle prime, ma di ampliare considerevolmente quello delle seconde, con la conseguente abolizione — ad esempio — di alcuni ministeri, come è stato spesso previsto, ma mai realizzato. E benchè ambedue le prospettive possano costituire la base di un coerente disegno politico, la seconda appare — a sommosso avviso di chi scrive — come quella che meglio potrebbe inserirsi nell'attuale fase evolutiva del sistema costituzionale italiano (73).

Fra i problemi più particolari è da segnalare come un utile chiarimento alla disciplina dei controlli sulle leggi sia venuto dalla decisione della Corte costituzionale che ha sostanzialmente eliminato la possibilità dei rinvii plurimi (74), eliminando un fattore di continue e gravi interferenze nell'attività legislativa regionale e provinciale, mentre un altro importante miglioramento della situazione deriva dal ripristino, da parte della Corte, di tempi di esame dei ricorsi statali che rendono nuovamente possibile per le regioni rimettersi alla decisione del giudice della costituzionalità delle leggi, anzichè essere praticamente costrette ad uniformarsi agli orientamenti sostenuti dallo Stato (a meno di subire una lunghissima sospensione dell'entra-

ta in vigore della legge), come avveniva in un recente passato.

Altro problema lungamente dibattuto è quello del vincolo realizzato, per la legislazione regionale e provinciale, dall'attività statale di indirizzo e coordinamento (75), la cui legittimità è stata ora confermata dalla sentenza della Corte costituzionale che ha respinto i ricorsi proposti da alcune regioni nei confronti dell'art. 2, 3° comma, lett. d), della legge 23 agosto 1988, n. 400 (76).

Un ulteriore problema meritevole della massima attenzione è quello che riguarda la segnalazione agli organi della CEE dei disegni di legge recanti aiuti «che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza», come prescritto dall'art. 93, 3° comma, del trattato istitutivo della Comunità (77). Nella prassi attualmente seguita, come risulta dalle ricerche svolte dal gruppo di studio, vengono seguite le soluzioni più disparate, e non mancano i casi di sostanziale disapplicazione della norma.

27. *Problemi relativi alle fonti secondarie.*

Gli inconvenienti dell'attuale assetto normativo delle fonti regionali secondarie risultano dall'esposizione che ne è stata fatta in precedenza, dalla quale emerge un'indicazione chiara e netta a favore della restituzione del potere regolamentare agli esecutivi regionali nelle regioni ordinarie, in Sardegna e nella Valle d'Aosta (78).

Tale modificazione (la quale richiederebbe ovviamente una riforma dell'art. 121, Cost.) pare decisiva anche in vista dell'applicazione alla forma di governo regionale dei modelli di assetto della forma di governo e del sistema delle fonti comunemente sperimentati al livello statale, piuttosto che di quelli propri delle amministrazioni locali, come è sostanzialmente avvenuto finora (79).

Un tale intervento razionalizzatore appare del resto necessario anche in vista dello sviluppo di quella politica della delegificazione di cui in questi ultimi tempi tanto si parla.

28. *Problemi relativi alla pubblicità legale delle fonti regionali e provinciali.*

Problemi comuni a tutte le fonti regionali e provinciali sono infine quelli relativi alle forme di pubblicità legale degli atti normativi, che a livello statale hanno ricevuto di recente un certo riordinamento per effetto della legge 11 dicembre 1984, n. 839, cui hanno fatto seguito il testo unico approvato con D.P.R. 28 dicembre 1985, n. 1092, ed il regolamento approvato con D.P.R. 14 marzo 1986, n. 217 (80) e che sono stati messi particolarmente in rilievo dalla sentenza della Corte costituzionale n. 364/1988 (81), la quale ha ridimensionato la portata del principio *ignorantia legis non excusat* ammettendo la scusabilità della mancata conoscenza della legge.

N O T E

(1) Hanno partecipato al gruppo di lavoro sul sistema delle fonti regionali i funzionari dott. Derna Marchini, Piera Piazzolla e Sandro Urbani del Consiglio regionale delle Marche; Giuseppe Caboni, Antonio Dessi, Alfonso Di Giovanni e Marcello Tack del Consiglio regionale della Sardegna; Francesco Vinci dell'Assemblea regionale siciliana; Simonetta Ascani, Raffaele Chiucolo, Patrizia Gonnelli e Piero Masi del Consiglio regionale della Toscana; Ezio Beato, Enzo Grassi e Maria Grazia Magini della Giunta regionale della Toscana; Mauro Cecca-

to del Consiglio provinciale di Trento; Alessandra Della Guardia del Consiglio regionale della Valle d'Aosta.

(2) Nel corso della relazione si prescinde dall'analisi della disciplina regolatrice delle singole fonti in esame, per la quale si rinvia ai manuali di diritto regionale, nonchè agli studi in tema di fonti del diritto, fra i quali sono stati principalmente tenuti presenti: A. M. Sandulli, *Fonti del diritto*, in *Noviss. dig. it.*, VII, Torino, Utet, 1961, pag. 524; V. Crisafulli, *Fonti del diritto (dir. cost.)*, in *Enc. dir.*, XVII, Milano, Giuffrè, 1968, pag. 925 e segg.; A. Pizzorusso, *Fonti del diritto*, in *Commentario del codice civile Scialoja-Branca*, Bologna-Roma, Zanichelli - Soc.ed.de «Il Foro italiano», 1977; A. Ruggeri, *Gerarchia, competenza e qualità nel sistema costituzionale delle fonti normative*, Milano, Giuffrè, 1977; L. Paladini, A. Giardina, G. Zagrebelsky, A. Casse, S. Bartole, A. Pace, *La formazione delle leggi*, tomo II, in G. Branca (ed.), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli - Soc.ed.de «Il Foro italiano», 1979; G. Tarello, *L'interpretazione della legge*, Rimini, Maggioli, 1983; S. Ferreri, *Le fonti normative di produzione non nazionale*, Torino, Zeppegnò, 1984; V. Crisafulli, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, 5ª ediz., Padova, Cedam, 1984; M. Patrono, *Procedimento legislativo*, in *Noviss. dig. it.*, Appendice, V, Torino, Utet, 1984, pag. 1343 e segg.; G. Zagrebelsky, *Il sistema costituzionale delle fonti del diritto*, Torino, Eges, 1984; A. A. Cervati, G. Grottanelli de' Santi, *La formazione delle leggi*, tomo I, 1, in G. Branca (ed.), *Commentario della Costituzione*, cit., 1985; F. Sorrentino, *Le fonti del diritto*, Genova, ecig, 1985; M. Ainis, *L'entrata in vigore delle leggi*, Padova, Cedam, 1986; B. Caravita, M. Luciani, *La ridefinizione del sistema delle fonti. Note e materiali*, in *Pol. dir.*, 1986, pag. 263 e segg.; G. Floridia, *Il regolamento parlamentare nel sistema delle fonti*, Milano, Giuffrè, 1986; R. Guatini, *Produzione e applicazione del diritto*, Torino, Giappichelli, 1987; A. Pizzorusso (ed.), *Law in the Making. A Comparative Survey*, Heidelberg, Springer, 1988 (comprendente, tra l'altro il saggio di P. Carrozza, *Central Law and Peripheral Law*, specificamente dedicato ai problemi della ripartizione di competenze normative fra stato federale e stati membri ovvero fra stato centrale e regioni); L. Carllassare, *Regolamento (dir. cost.)*, voce dell'*Enc. del diritto*, XXXIX, Milano, Giuffrè, 1988, pag. 605 e seg.

(3) Sulla pluralità degli ordinamenti giuridici, oltre alla fondamentale opera di Santi Romano, *L'ordinamento giuridico* (1918), 2ª ediz., Firenze, Sansoni, 1951, cfr., da ultimo, F. Modugno, *Pluralità degli ordinamenti*, voce dell'*Enc. del diritto*, XXXIV, Milano, Giuffrè, 1985, pag. 1 e seg.; A. Pizzorusso, *Corso di diritto comparato*, Milano, Giuf-

frè, 1983, pag. 83 e seg.; C. Pinelli, *Costituzione e principio di esclusività*, Roma, 1988.

(4) Sulla configurabilità di un limitato «potere estero» delle regioni cfr. tuttavia, da ultimo, Corte cost., 22 maggio 1987, n. 179, in *Foro it.*, 1988, I, 45, e su di essa, P. Caretti, *Un'altra tappa verso la difficile definizione di un nuovo modello di esercizio del «potere estero» dello Stato*, in *Giur. costit.*, 1987, I, pag. 3039 e seg., e G. Conetti, *Le attività regionali di mero rilievo internazionale nella sentenza n. 179/1987 della Corte costituzionale*, in *Le Regioni*, 1987, pag. 1424 e seg.

(5) G. Miele, *La regione nella Costituzione italiana*, Firenze, Barbera, 1950, pag. 19 e seg.; C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, 9^a ediz., Padova, Cedam, II, 1976, pag. 991 e seg.

(6) Sulle attività che precedettero la formazione delle regioni speciali, cfr. L. Paladin, *Diritto regionale*, 4^a ediz., Padova, Cedam.

(7) Come è avvenuto, ad esempio, nel caso dello Stato cipriota, la cui costituzione (del 6 aprile 1960) fu adottata in attuazione degli accordi stipulati a Zurigo l'11 febbraio 1959 fra Gran Bretagna, Grecia e Turchia.

(8) Come è avvenuto, ad esempio, nel caso del Canada, la cui costituzione è stata adottata nel 1982 (almeno formalmente) dal Parlamento britannico (e lo stesso era avvenuto in precedenza per Australia e Nuova Zelanda).

(9) Nel senso che le norme stabilite da leggi statali operano anche al livello regionale senza bisogno di recezione da parte delle leggi regionali, cfr., da ultimo, Corte cost., 30 giugno 1988, n. 726, in *Gazz. uff.*, 1^a s.s., n. 27 del 6 luglio 1988, pag. 9 e seg., spec. pag. 11 (n. 3 della motivazione in diritto); nel senso che alle regioni e province autonome è vietato riprodurre nelle proprie leggi disposizioni legislative statali eccedenti la loro competenza, Corte cost., 28 maggio 1987, n. 203, in *Le Regioni*, 1987, pag. 1596, con nota di A. Ambrosi; 30 dicembre 1987, n. 615, *Id.*, 1988, pag. 504 e seg., con nota di A. Roccella.

(10) Corte cost., 30 gennaio 1980, n. 10, in *Foro it.*, 1980, I, 597; 10 marzo 1983, n. 48, *Id.*, 1984, I, 933. Per ulteriori indicazioni in proposito cfr. S. Bartole, *A prima lettura*, in *Giur. costit.*, 1980, I, pag. 70 e seg.; A. Anzon, *Incertezze sull'impiego degli statuti ordinari come «norme parametro» in tema di organizzazione burocratica delle Regioni*, *ibid.*, pag. 81 e seg.

(11) Con ciò non si intende tuttavia escludere che materiali normativi propri di un sistema di fonti possano venir utilizzati, ad esempio, come strumenti di interpretazione di materiali normativi propri di altro sistema, come del resto può avvenire anche fra sistemi di fonti propri di ordinamenti statali diversi, mediante le tecniche proprie del diritto comparato.

(12) Si noti che nell'ordinamento italiano non esiste una clausola di supremazia del tipo di quelle contenute nell'ordinamento tedesco occidentale (art. 31, *Grundgesetz*: «*Bundesrecht bricht Landesrecht*»), spagnolo (art. 149, 3° comma, Cost. del 1978: «*las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a LAS Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos. La competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado, cuyas normas prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no este atribuido a la exclusiva competencia de éstas. El derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas*») o svizzero (art. 2, disp. trans. Cost. del 1874: «*Quelle disposizioni delle leggi federali, dei concordati, delle costituzioni e leggi cantonali che sono in contraddizione colla nuova Costituzione federale, restano fuori vigore coll'accettazione della medesima o coll'emanazione delle leggi federali da essa previste*»).

(13) Cfr., fra i molti, R. De Nova, *Il richiamo di ordinamenti plurilegislativi. Studio di diritto interlocale ed internazionale privato*, Pavia, Tip. Coop., 1940; E. Vitta, *Diritto internazionale privato*, Torino, Utet, 1972, I, pag. 70 e seg.; E. T. Liebman, *Problemi fantagiudiziari delle leggi regionali*, in *Riv. dir. proc.*, 1981, pag. 401 e seg.

(14) In proposito cfr. A. Pizzorusso, *Effetto di «giudicato» ed effetto di «precedente» delle sentenze della Corte costituzionale*, in *Giur. costit.*, 1966, pagg. 1992-1995.

(15) Cfr., da ultimo, Corte cost., 30 giugno 1988, n. 743, in *Foro it.*, 1988, I, 3181, con nota di E. Rossi, alla quale si rimanda per ulteriori riferimenti, cui adde N. Trocker, *Note sul contraddittorio nel processo costituzionale delle libertà*, in *Foro it.*, 1989, I, pag. 668 e seg., e R. Romboli, *Gli aspetti processuali del conflitto di attribuzioni fra Stato e Regioni negli ultimi svolgimenti della giurisprudenza della Corte costituzionale (1987-88)*, in corso di pubblicazione su *Le Regioni*, n. 6 e nota 70.

(16) Cfr. Corte cost., 22 gennaio 1970, n. 6, in *Foro it.*, 1970, I, 361, con nota di A. Pizzorusso. Tale pronuncia dimostra che anche atti eteronomi possono far parte dell'ordinamento regionale.

(17) Fra le direttive comunitarie e le disposizioni interne che le attuano si determina una ripartizione di competenza «per tipo di disciplina» press'a poco analoga a quella che sussiste fra leggi-cornice e leggi regionali.

(18) Corte cost., 7 marzo 1964, n. 14, in *Foro it.*, 1964, I, 465.

(19) Corte cost. 27 dicembre 1973, n. 183, in *Foro it.*, 1974, I, 314.

(20) Corte Giust. Com. eur., 15 luglio 1964 (causa 6/64), Costa, in *Foro it.*, 1964, IV, 137; 9 marzo 1978 (causa 106/77), Simmenthal, *Id.*, 1978, IV, 201.

(21) Corte cost., 8 giugno 1984, n. 170, in *Foro it.*, 1984, I, pag. 2062; 23 aprile 1985, n. 113, *Id.*, 1985, I, 1600. In argomento cfr. G. Gaia, *Annotation*, in *Common Market Law review*, XXI, 1984, pag. 764 e seg.; A. Tizzano, *La Corte costituzionale e il diritto comunitario: vent'anni dopo*, in *Foro it.*, 1984, I, pag. 2062 e seg. A. La Pergola, P. Del Duca, *Community Law, International Law and the Italian Constitution*, in *Amer. Journ. of Intern. Law*, LXIX, 1985, pag. 598 e seg.; G. Barile, *Costituzione e rinvio mobile a diritto straniero, diritto canonico, diritto comunitario, diritto internazionale*, Padova, Cedam, 1987, pag. 42 e seg.; G. Demuro, *La giurisprudenza della Corte costituzionale in materia di applicazione dei regolamenti comunitari*, in *Giur. cost.*, 1987, I, pag. 2366 e seg.

(22) Sul quale cfr. F. Sorrentino, *Lo statuto regionale nel sistema delle fonti*, in *Giur. cost.*, 1971, pag. 453 e seg.; U. De Siervo, *Gli statuti delle regioni*, Milano, Giuffrè, 1974; Pizzorusso, *Fonti*, cit., pag. 426 e seg.; Paladin, *Diritto reg.*, cit., pag. 37 e seg.; E. Gizzi, *Questione regionale e statuti*, in *Quaderni reg.*, 1985, pag. 539 e seg.

(23) Il Consiglio regionale della Calabria ha organizzato un dibattito sulle riforme istituzionali che si è svolto nei giorni 11-12 ottobre 1988 e nel corso del quale un'ampia relazione è stata svolta dal prof. T. Martines.

(24) Cfr. il n. 17 (marzo-aprile 1988) di *Regione Lazio*, contenente documenti ed interventi sul tema delle riforme, tra cui due scritti del ministro A. Maccanico e dell'on. prof. A. Barbera.

(25) Cfr. il n. 25 dei *Quaderni a cura del Servizio studi legislativi e promozione culturale dell'Assemblea regionale siciliana*, ove è riprodotto il dibattito svoltosi nell'Assemblea nei giorni 15-16 giugno 1988.

(26) Da segnalare altresì gli atti del convegno organizzato dal Consiglio regionale della Liguria e svoltosi a Genova nei giorni 10-11 maggio 1984 (*Regioni e riforma istituzionale*, Napoli, Edizioni Scientifiche italiane, 1985) e di quello organizzato dal Consiglio regionale della Sardegna e svoltosi a S. Margherita di Pula il 18 aprile 1986 (*Il controllo governativo sulle leggi regionali*, supplemento al n. 3/86 di *Sardegna Autonomia*).

(27) Delle proposte avanzate dai consigli delle regioni a statuto ordinario, solo tre sono state approvate dal Parlamento nazionale con le leggi 14 giugno 1974, n. 246 (abrogativa dell'art. 44 dello statuto della Regione Abruzzo, in tema di sospensione dalla carica dei componenti della Giunta in caso di rinvio a giudizio); 27 giugno 1985, n. 317 (modifiche agli artt. 8, 4° comma, e 36, dello statuto della Regione Tosca-

na, in tema di composizione dell'Ufficio di presidenza del Consiglio e della Giunta regionale); 23 ottobre 1985, n. 583 (modifiche agli artt. 59, 63 e 65, dello statuto della Regione Lombardia, in tema di referendum). Non hanno invece avuto seguito la deliberazione 12 febbraio 1980 del Consiglio regionale dell'Umbria (modifiche all'art. 68 dello statuto, in tema di referendum consultivo); la deliberazione del 12 ottobre 1983 del Consiglio regionale del Lazio (modifiche agli artt. 8 e 11 dello statuto, in tema di organi direttivi del Consiglio e di autonomia organizzativa, funzionale e finanziaria di essi); la deliberazione 20 dicembre 1985 del Consiglio regionale del Piemonte (istitutiva di un art. 60 bis dello statuto, in tema di consultazioni degli enti locali); e la deliberazione 3 febbraio 1987 del Consiglio regionale della Toscana (istitutiva di un art. 76 bis dello statuto, in tema di referendum consultivo). Cfr. U. De Siervo, *Commento all'art. 123, Cost.*, in corso di pubblicazione in *Commentario della Costituzione*, n. 3. Senza seguito è rimasta altresì la deliberazione adottata dal Consiglio regionale della Valle d'Aosta per la modifica degli artt. 28 e 30, 1° comma, dello statuto speciale, in tema di iniziativa popolare e referendum.

(28) Una proposta di riforma del titolo V fu presentata al Parlamento da alcuni Consigli regionali nel periodo in cui funzionò la Commissione Bozzi per le riforme istituzionali: il testo di essa è riprodotto in Caravita, Luciani, *La ridefinizione del sistema delle fonti: note e materiali*, cit., pagg. 348-351; in proposito cfr. i commenti di S. Bartole, M. Cammelli, T. Martines, G. Pastori, in *Le regioni*, 1986, pag. 311 e seg.

(29) supra n. 2 e nota 10.

(30) Come, ad esempio, nel famoso paragrafo LXXVIII del *Federalist*, o nella sentenza della Corte Suprema degli Stati Uniti *Marbury v. Madison*.

(31) Corte cost., 29 dicembre 1988, n. 1146, in *Gazz. uff.*, 1° s.s., n. 2 del 1989.

(32) Corte cost., 1° marzo 1971, n. 30, in *Foro it.*, 1971, I, 525; 2 febbraio 1972, n. 12, *Id.*, 1972, I, 580; 11 dicembre 1973, n. 175, *Id.*, 1974, I, 12; 27 dicembre 1973, n. 183, *ibid.*, 314; 5 gennaio 1977, n. 1, *Id.*, 1977, I, 5; 2 febbraio 1982, n. 18, *Id.*, 1982, I, 934; 8 giugno 1984, n. 170, *Id.*, 1984, I, 2062; 30 gennaio 1985, n. 26, *Id.*, 1985, I, 636. Un precedente di questo genere era stato stabilito anche da Alta Corte R.S., 20 settembre 1948, n. 2, *Id.*, 1949, IV, I, 113.

(33) cfr. C. Mortati, *Concetto, limiti, procedimento della revisione costituzionale* (1952), in *Raccolti di scritti*, Milano, Giuffrè, 1972, II, pag. 3 e seg., spec. pag. 30 e seg.; *Costituzione dello Stato (dottrine generali)*, voce dell'*Enc. del diritto*, XI, Milano, Giuffrè, 1962, pag. 139 e seg., spec. pag. 175 e seg.

(34) Cfr. l'art. 54, 5° comma, Statuto Sardegna, e l'art. 50, 4° comma, Statuto Valle d'Aosta. Questa ipotesi non va confusa con quella delle materie statutariamente disciplinate, ma decostituzionalizzate dallo stesso statuto: art. 54, 4° comma, Statuto Sardegna, art. 104, Statuto Trentino Alto Adige, art. 63, 2° comma, Statuto Friuli-Venezia Giulia.

(35) anche per ulteriori riferimenti cfr. **Pizzorusso**, *Fonti*, cit., pag. 432, e più recentemente, **R. Barbagallo**, *Gli «statuti ordinari» previsti dagli statuti speciali delle regioni Sardegna e Valle d'Aosta*, in *Foro amm.*, 1983, II, 524; **B. Ballero**, *L'ordinamento regionale della Sardegna: autonomia e specialità tra norme statutarie e realtà*, in **G. Mor** (ed.), *Le autonomie speciali alla ricerca di un'identità*, Udine, Litogr. Dersigngraf, 1988, pag. 203 e seg., spec. pag. 318 e seg.

(36) In proposito cfr., anche per ulteriori riferimenti, **Pizzorusso**, *Fonti*, cit., pag. 270 e seg., e, più di recente, **G. Mor**, *Considerazioni sulle norme di attuazione degli statuti delle regioni ad autonomia differenziata*, in *Le Regioni*, 1981, pag. 431 e seg.; **U. Allegretti**, *La Corte ribadisce l'estraneità del Parlamento all'attuazione degli statuti speciali*, *Id.*, 1984, pag. 1310 e seg.; **S. Bartole**, *Le norme di attuazione degli statuti speciali come fonte permanente*, *Id.*, 1985, pag. 1141 e seg.; **U. Pototschnig**, *Il processo di formazione della norma di attuazione alla luce dei principi costituzionali*, in *Atti del convegno giuridico su «L'uso della lingua nel processo come previsto dallo Statuto speciale della Regione Trentino Alto Adige. Problemi di attuazione»*, Roma, Italedi, 1985, pag. 43 e seg.; **G. Pitruzzella**, *Modifiche alle norme di attuazione dello Statuto siciliano: verso un «principio contrattualista» nei rapporti tra Stato e Regioni speciali?*, in *Le regioni*, 1988, pag. 1608 e seg.

(37) A favore del carattere transitorio di questa forma di produzione normativa potrebbe essere addotta altresì la circostanza che essa non è stata in alcun modo prevista dalla legge n. 400/88, nonostante che essa si risolva in un'attività normativa (primaria) dell'esecutivo statale.

(38) Cfr. soprattutto lo scritto di **U. Pototschnig**, *Il processo di formazione ecc.*, cit. Per un recente intervento a tutela del carattere convenzionale delle norme di attuazione, cfr. Corte cost. 14 febbraio 1989, n. 37, in *Gazz. uff.*, 1^a s.s., n. 8 del 1989, pag. 9.

(39) Sui problemi della legge regionale, cfr., da ultimo, **R. Tosi**, *«Principi fondamentali» e leggi statali nelle materie di competenza regionale*, Padova, Cedam, 1987.

(40) Come è noto il termine «legge organica» ha un preciso significato tecnico in diritto francese ed in diritto spagnolo; con riferimento all'ordinamento italiano il termine è usato frequentemente per indicare

testi legislativi i quali regolino in modo compiuto una materia distinguibile dalle altre per le proprie caratteristiche oggettive.

(41) Come conferma ora Corte cost., 21 marzo 1989, n. 143, in *Gazzetta ufficiale*, 1^a s.s., 29 marzo 1989, n. 13.

(42) Sui criteri d'individuazione delle fonti, anche per ulteriori riferimenti, cfr. **Pizzorusso**, *Fonti*, cit., pag. 54 e seg.

(43) *Ibid.*, pag. 7 e seg.

(44) Cfr., ad esempio, Corte cost., 20 marzo 1978, n. 23, in *Foro it.*, 1978, I, 801, con nota di **C. M. Barone**; 12 maggio 1982, n. 91, *Id.*, 1982, I, 2122.

(45) Corte cost., 23 giugno 1988, n. 713, in *Gazz. uff.*, 1^a s.s., n. 26 del 1988, pag. 63.

(46) Per l'ammissibilità di leggi retroattive regionali entro gli stessi limiti in cui sono ammissibili leggi retroattive statali, cfr. già **Mortati**, *Istituzioni*, cit., II, pagg. 932-934. Sull'affidamento del cittadino come limite alla retroattività della legge; **F. Merusi**, *L'affidamento del cittadino*, Milano, Giuffrè, 1970, pag. 3 e seg.

(47) Ma, in contrario, cfr. **G. Grotnelli De' Santi**, *Profili costituzionali dell'irretroattività delle leggi*, Milano, Giuffrè, 1970, pag. 270.

(48) A parte le leggi di proroga dei termini per l'esercizio di diritti o altre simili, che determinano solo indirettamente effetti retroattivi, si possono qui ricordare le leggi siciliane in materia di condono edilizio (l.r. sic. 29 febbraio 1980, n. 7; 10 agosto 1985, n. 37; 15 maggio 1986, n. 26), una legge sarda adottata per far salvi taluni provvedimenti in materia di pubblico impiego (l.r. sarda 14 maggio 1986, n. 27, sulla quale cfr. Corte cost. 22 aprile 1986, n. 101, in *Giur. costit.*, 1986, I, 554), una legge toscana che ha consentito — a certe condizioni in essa stabilite — di attribuire la titolarità di un posto vacante di eguale qualifica ad un dipendente il quale abbia perduto quello di cui era titolare per effetto di un provvedimento giurisdizionale favorevole ad altro dipendente (l.r. toscana 16 agosto 1988, n. 59), una legge piemontese che ha modificato la composizione di certe commissioni di concorso per legittimare la prassi adottata (l.r. piemontese 3 marzo 1988, n. 10), ecc.

(49) Art. 17, 1° comma, lett. e), legge 23 agosto 1988, n. 400.

(50) In questo senso, Corte cost., 25 luglio 1984, n. 219, in *Giur. costit.*, 1984, I, 1490, cui il legislatore statale si è uniformato con l'art. 2, legge 8 agosto 1985, n. 426, modificativo dell'art. 10, ultimo comma, legge 29 marzo 1983, n. 93; 19 dicembre 1984, n. 290, in *Le Regioni*, 1986, 355, con nota di **U. Pototschnig**; 20 marzo 1985, n. 72, *Ibid.*, 864, con nota di **A. Albanese**; 8 giugno 1987, n. 217, *Id.*, 1987, 1683, con nota di **G. Cocco**. Per un'interpretazione restrittiva del potere del legislatore regionale di adeguamento del contenuto degli ac-

cordi alle esigenze peculiari della regione interessata, vedi invece Corte cost., 14 febbraio 1989, n. 38, in *Gazz. uff.*, 1^a s.s., n. 8 del 1989, pag. 13. In dottrina cfr. A. Bardusco, *Vicende costituzionali del pubblico impiego regionale*, in *Quaderni reg.*, 1986, pag. 395 e seg.; G. Cocco, *Spunti ricostruttivi in tema di legge quadro sul pubblico impiego e autonomia regionale*, in *Le Regioni*, 1986, pag. 1163 e seg.; G. Mor, *Regioni e rinnovo degli accordi sul personale*, in *Quaderni reg.*, 1986, pag. 803 e seg.

(51) Sui problemi teorici di questa fonte, cfr. *L'accordo nella cooperazione tra Stato e Regioni e tra Regioni*, Formez, Napoli, 1986.

(52) Cfr., anche per ulteriori riferimenti, A. Pizzorusso, *Ancora sulle sentenze di accoglimento della Corte costituzionale e sulla metodologia dello studio delle fonti del diritto*, in *Scritti in onore di M. S. Giannini*, Milano, Giuffrè, I, 1988, pag. 545 e seg.

(53) Per analisi della disciplina del referendum nelle diverse regioni e per l'indicazione delle leggi che lo regolano, cfr., da ultimo, M. Carli, *I referendum nelle regioni*, in *Il referendum a livello regionale, comunale, circoscrizionale*, Firenze, Istituto edizioni italiane, 1988, pag. 41 e seg.; G. M. Salerno, *Referendum*, voce dell'*Enc. del diritto*, XXXIX, Milano, Giuffrè, 1988, pag. 200 e seg., spec. pagg. 252-259 (ed. ivi, a pag. 271, vedi l'elenco delle leggi regionali regolatrici del referendum).

(54) Cfr., in tal senso, V. Crisafulli, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, V ediz., Padova, Cedam, 1984, pag. 94 e seg. Per un'analisi tecnica dell'abrogazione cfr., da ultimo, R. Guastini, *In tema di abrogazione*, in C. Luzzati (ed.), *L'abrogazione delle leggi. Un dibattito analitico*, Milano, Giuffrè, 1987, pag. 3 e seg.

(55) Cfr. Carli, *Op. cit.*, pagg. 46-48.

(56) Corte cost., 16 febbraio 1982, n. 43, in *Giur. costit.*, 1982, I, 357.

(57) Corte cost., 9 giugno 1961, n. 32, in *Giur. costit.*, 1961, 597; 14 giugno 1962, n. 51, *Id.*, 1962, 613.

(58) Così nei due casi di testi unici che sono stati adottati in Sicilia (D.P.R.S. 20 agosto 1960, n. 3, e D.P.R.S. 28 febbraio 1979, n. 70), è stato applicato l'art. 3 del R.D. 26 giugno 1924, n. 1054, implicitamente richiamato dall'art. 4 del D.L.C.P.S. 6 maggio 1948, n. 654. In argomento cfr. G. Palmeri, *Un testo unico regionale tra le fonti del diritto*, in *Le Regioni*, 1979, pag. 1036 e seg.

(59) Pizzorusso, *Fonti*, cit., pagg. 454-455.

(60) Per le premesse teoriche sulla nozione di consuetudine come fonte e per ulteriori riferimenti bibliografici, cfr., da ultimo, A. Pizzorusso, *Consuetudine, I) profili generali*, voce dell'*Enc. giur. Treccani*, vol. VIII, Roma, 1988.

(61) Cfr. Pizzorusso, *Fonti*, cit., pag. 462.

(62) Sui regolamenti degli enti locali cfr., anche per ulteriori riferimenti bibliografici e giurisprudenziali, Pizzorusso, *Fonti*, cit., pag. 465 e seg.

(63) Cfr., da ultimo, M. Clarich, *La mozione di direttiva: problemi ricostitutivi e tendenze recenti*, in *Foro amm.*, 1984, I, pag. 551 e seg.

(64) Sul quale cfr. G. Miele, *La potestà regolamentare delle regioni*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1958, pag. 3 e seg.; G. Berti, *Il regolamento come atto normativo regionale*, *Id.*, 1973, pag. 136 e seg.; A. Pubusa, *Considerazioni sulla potestà regolamentare regionale*, in *Le Regioni*, 1986, pag. 717 e seg. (il quale ultimo commenta la sentenza 30 dicembre 1985, n. 371, della Corte costituzionale, che dichiarò incostituzionali alcune disposizioni legislative che demandavano alla Giunta regionale sarda la potestà regolamentare, in chiara contraddizione all'art. 27 dello Statuto sardo).

(65) In proposito cfr., da ultimo, anche per ulteriori riferimenti, L. Carlassare, *Regolamento (dir. cost.)*, voce dell'*Enc. del diritto*, cit.

(66) Questo termine, come è noto, è fuorviante, in quanto i regolamenti delegati non presuppongono alcuna delega di potestà legislativa, bensì un'attribuzione di potestà normativa secondaria (la quale ultima non può costituire oggetto di delega da parte del Parlamento, poiché esso non è titolare di tale potestà, ma può solo disciplinarla).

(67) Ad esempio da A. Cervati, *Osservazioni in tema di potestà regolamentare dell'esecutivo e di «delegificazione»*, in A. Giuliani, N. Picardi, *Modelli di legislatore e scienza della legislazione*, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 1987, III, pagg. 226-227 e nota 59 e da Carlassare, *Op. cit.*, pagg. 615-617.

(68) Una disciplina del potere regolamentare era contenuta nell'art. 1, legge 31 gennaio 1926, n. 100, e negli artt. 3 e 4, disp. prel. cod. civ.

(69) Cfr., anche per ulteriori riferimenti, Pizzorusso, *Fonti*, cit., pag. 458 e seg.

(70) Nel discorso tenuto dinanzi al Consiglio regionale della Calabria l'11 ottobre 1988, già in precedenza ricordato, pagg. 17-18.

(71) Cfr., da ultimo, il dibattito riprodotto in C. Desideri, L. Torchia (eds.), *I rapporti tra Stato e Regioni: problemi e prospettive* (atti del convegno dell'Istituto di studi sulle regioni del 24 gennaio 1986), Roma, 1986.

(72) Cfr. F. Cazzola ed altri, *Autonomia politica regionale e sistema dei partiti*, Milano, Giuffrè, 1988.

(73) In proposito cfr. il «Documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sulle forme di collegamento tra Parlamento e Regioni», approvato dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali il 27 ottobre 1988, in *Quaderni reg.*, 1988, pag. 1601 e seg. Sulle rifor-

me istituzionali relative alla materia regionale cfr., da ultimo, **L. Torchia**, *Le Regioni nelle prospettive di riforma*, in *Quaderni cost.*, 1988, pag. 570 e seg. Sulla giurisprudenza della Corte costituzionale in tema di rapporti fra Stato e Regioni cfr., da ultimo, **P. Carrozza**, *Principio di collaborazione e sistema delle garanzie procedurali (la via italiana al regionalismo cooperativo)*, in corso di pubblicazione su *Le Regioni*.

(74) Corte cost., 11 febbraio 1988, n. 158, in *Foro it.*, 1988, I, 2524; 19 ottobre 1988, n. 973, in *Gazz. uff.*, 1^a s.s., n. 43 del 1988, pag. 11; 3 marzo 1989, n. 79 e 80, *Id.*, n. 10 del 1989, pagg. 20-26. In argomento vedi, da ultimo, **L. Carlassare**, *Il controllo sulle leggi regionali: le precisazioni della Corte*, in *Il diritto della regione*, 1988, pag. 105 e seg.

(75) Cfr., anche per ulteriori riferimenti, **L. Carlassare**, *I problemi dell'indirizzo e coordinamento: esperienze e riflessioni*, in *Le Regioni*, 1985, pag. 29 e seg.; *L'indirizzo e il coordinamento secondo la Corte costituzionale*, in *Quaderni reg.*, 1987, pag. 383 e seg. In giurisprudenza vedi, da ultimo, Corte cost., 18 febbraio 1988, n. 177, in *Giur. costit.*, 1988, I, 608, con nota di **C. Mezzanotte**, *commentata da F. Trimarchi Banfi*, in *Le Regioni*, 1988, 727.

(76) Corte cost., 28 aprile 1989, n. 242, in *Gazz. uff.*, 1^a s.s., 3 maggio 1989, n. 18. L'altra sentenza della Corte cost., 21 aprile 1989, n. 229, *Id.*, 26 aprile 1989, n. 17, ha dichiarato incostituzionale l'art. 2, 3° comma, lett. p), della stessa legge, nella parte in cui consentiva l'annullamento d'ufficio degli atti amministrativi delle regioni e delle province autonome.

(77) Corte cost., 9 aprile 1963, n. 49, in *Foro it.*, 1963, I, 859; 8 luglio 1969, n. 120, *Id.*, 1969, I, 2069.

(78) In tal senso si è pronunciato anche il prof. Martines, nel discorso sopra ricordato, pag. 22 e seg.

(79) Sui nessi che esistono tra i problemi qui considerati e la struttura della forma di governo, cfr. la comunicazione presentata a questo convegno da **P. Carrozza**.

(80) Cfr. **E. Lupo**, *La nuova disciplina della pubblicazione degli atti normativi statali*, in *Giur. costit.*, 1986, I, 1168.

(81) Corte cost., 24 marzo 1988, n. 364, in *Foro it.*, 1988, I, 1385, con nota di **G. Fiandaca**, commentata da **G. Vassalli** in *Giur. costit.*, 1988, II, pag. 3 e seg., da **D. Pulitanò** in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1988, pag. 686 e seg., e da **F. Palazzo**, *Ibid.*, pag. 920 e seg.

(82) In questo senso si è pronunciato il T.A.R. Valle d'Aosta, 26 ottobre 1988, n. 72, che ha dichiarato inefficace un regolamento regionale che non era stato sottoposto a pubblicazione.

(83) Nel quadro di un opportuno potenziamento dei bollettini ufficiali delle regioni, che appaiono costituire ormai, insieme con la *Gazzetta ufficiale*, il principale strumento di pubblicità legale, apparirebbe opportuno il riassorbimento in questa forma di pubblicità di quelle, ormai arcaiche, costituite dall'albo pretorio e dal *Foglio degli annunci legali* tenuto dalla prefettura.

(84) In proposito, cfr. la comunicazione presentata in questo convegno da **G. Palmeri**.

GIUSEPPE UGO RESCIGNO

«Le tecniche redazionali
degli atti normativi e
la manutenzione delle fonti»

SOMMARIO: 1. *Gli obiettivi della ricerca* — 2. *Modalità e risultati della ricerca* — 3. *Risultati impliciti della ricerca, e suggerimenti che ne derivano* — 4. *Il grado di applicazione dei manuali esistenti. Ciò che i manuali sulla redazione dei testi normativi non possono ottenere* — 5. *I risultati della indagine sulle procedure seguite nelle Regioni per quanto attiene alle tecniche redazionali, e le proposte che ne conseguono per i progetti di Giunta* — 6. (segue) *I progetti di soggetti diversi dalla Giunta* — 7. (segue) *La fase in Consiglio regionale - in particolare il problema degli emendamenti* — 8. *La bozza di manuale unificato per la redazione dei testi normativi* — 9. (segue) *Una possibile procedura per approvare il manuale unificato* — 10. (segue) *Criteri ispiratori nella redazione della bozza di manuale* — 11. (segue) *Analisi di alcune scelte contenute nella bozza - modifiche esplicite testuali e non testuali - atti modificati più volte* — 12. (segue) *Sui testi unici regionali* — 13. (segue) *Sui riferimenti (o rinvii)* — 14. (segue) *La legge 400/88 e il nome proprio degli atti normativi* 15. (segue) *Meglio un manuale unico, anche se imperfetto, che molti manuali perfetti* — 16. *La manutenzione delle fonti regionali* — 17. *Sui corsi di drafting* — 18. *Una associazione e una rivista di legistica* — 19. *Tecnici e politici.*

1. — Gli obiettivi della ricerca.

Due constatazioni sono state i punti di partenza della ricerca, di cui la presente relazione intende sottolineare gli aspetti principali:

a) è un fatto che alcune regioni hanno approvato ufficialmente regole e criteri per la redazione delle proprie leggi (in ordine di tempo: Toscana, Lazio, Emilia-Romagna, Valle d'Aosta, Lombardia, Marche, Umbria, Liguria), che nel 1986 le presidenze delle due Camere e la presidenza del Consiglio hanno adottato un testo comune allo stesso scopo, che infine alcune regioni, in via informale, si attengono ad uno dei testi approvati (in genere a quello nazionale);

b) è del pari facilmente constatabile che ogni regione, per quanto attiene alla raccolta e manutenzione delle proprie fonti, al di là della pubblicazione legale sul Bollettino ufficiale, segue criteri diversi. Una volta fatte tali due constatazioni, si giustificano facilmente i cinque obiettivi, strettamente intrecciati, che la ricerca si è posta fin dall'inizio:

1) anzitutto è sembrato utile e ragionevole mettere a confronto i diversi manuali, per verificare se e quanto concordano, e in che cosa invece sono discordanti;

2) in secondo luogo il gruppo di ricerca si è posto la domanda se, nelle regioni in cui erano stati adottati manuali, questi venivano effettivamente seguiti;

3) strettamente collegata alla precedente, si è posta la domanda sulle procedure effettivamente seguite nelle diverse regioni per quanto riguarda la buona redazione degli atti normativi;

4) la molteplicità di manuali suggerisce spontaneamente l'ipotesi se non sia opportuno o addirittura indispensabile addivenire ad un manuale unificato; conseguentemente il gruppo di lavoro si è posto l'obiettivo ambizioso di offrire una bozza iniziale di tale manuale unificato;

5) infine è sembrato opportuno sia presentare un quadro il più possibile completo dei diversi strumenti che le regioni usano per pubblicare in modo sistematico le proprie fonti (con valore di fatto dunque, e non legale), sia elaborare anche in questo caso una ipotesi di omogeneizzazione di tali diversi strumenti.

2. — Modalità e risultati della ricerca.

Stabiliti gli obiettivi, il gruppo di lavoro ha individuato tempi e modalità coerenti con gli obiettivi.

Per quanto riguarda l'obiettivo n. 1 (confronto tra i diversi manuali), un sottogruppo ha elaborato un quadro sinottico sufficientemente chiaro e maneggevole (vedi Doc. I - n. 1).

Per quanto riguarda l'obiettivo n. 2 (e cioè la verifica del grado di applicazione del manuale adottato), si è deciso che, in ciascuna regione in cui un manuale è stato adottato, un gruppo locale esaminasse sistematicamente tutte le leggi approvate in quella regione nel 1987 e, per ciascuna legge e per ciascuna voce del manuale, desse un giudizio di piena concordanza, o totale discordanza, o parziale discordanza tra regole e criteri del manuale ed applicazione di tali regole e criteri. In pratica, per ogni legge, si trattava di riempire una scheda a righe e colonne, nella quale su ogni riga veniva indicato l'argomento (titolo, partizioni interne dell'atto, articoli, commi ecc.), con l'intesa ovviamente che tutti gli argomenti venivano tratti dal manuale adottato, e sulle colonne compariva il segno + nel caso di concordanza, il segno — nel caso di totale discordanza, il segno 0 nel caso di parziale discordanza (e nessun segno ovviamente nel caso in cui l'argomento non veniva rilevato in quella specifica legge).

In tal modo, per quanto in modo rozzo ed empirico, diveniva possibile ottenere giudizi globali per ogni legge

(sommando i diversi segni relativi a quella legge), e un giudizio globale per ciascun argomento in tutte le leggi (sommando appunto i diversi segni ricevuti da ciascun argomento in tutte le leggi in cui l'argomento era stato rilevato).

È vero che i giudizi appaiono fortemente soggettivi ed approssimati, ma il fatto che vengano ripetuti su molte leggi li rende abbastanza attendibili: (se per un certo argomento i + sono il 20% e i — e gli 0 sono l'80%, anche se le percentuali non sono certe, è certo che le discordanze prevalgono nettamente sulle concordanze, e cioè che la regola del manuale è scarsamente seguita).

Le regioni che hanno provveduto a tale lavoro sono: Lombardia, Toscana, Friuli Venezia Giulia, Valle d'Aosta, Umbria, Lazio. Di questo lavoro diamo una relazione di sintesi per ciascuna regione (vedi rispettivamente i Doc. I - nn. 2/a, 2/b, 2/c, 2/d, 2/e, 2/f).

Le schede sulle singole leggi sono conservate presso la segreteria del gruppo (e cioè presso il Dr. Crisafi del Consiglio regionale dell'Umbria).

Per quanto riguarda l'obiettivo n. 3 (e cioè l'analisi delle procedure di fatto seguite nelle diverse regioni per quanto attiene al drafting), è stato elaborato un questionario sulla cui base i responsabili delle varie regioni hanno condotto una inchiesta presso i loro colleghi, scrivendo poi una relazione illustrativa dei risultati di tale inchiesta. Essa è stata condotta in Lombardia, Liguria, Provincia di Trento, Valle d'Aosta, Friuli Venezia Giulia, Sardegna, Puglia, Lazio, Toscana e Umbria (vedi rispettivamente i Doc. I - nn. 3/a, 3/b, 3/c, 3/d, 3/e, 3/f, 3/g, 3/h, 3/i).

Per quanto riguarda l'obiettivo n. 4 (bozza di un manuale unificato), dopo una prima discussione generale di tutto il gruppo, un sottogruppo composto da tre persone (il dott. Zubin della Regione Friuli Venezia Giulia, il dott. Santantonio dell'Istituto per le Regioni del CNR, e il sottoscritto), ha ricevuto l'incarico di mettere a punto una bozza, che è stata elaborata ed inviata a tutti i componenti il

gruppo, poi discussa collettivamente in una riunione plenaria, e infine messa a punto dal dott. Zubin (questa bozza viene presentata con il Doc. I - n. 4).

Infine, per quanto riguarda l'obiettivo n. 5 (illustrazione sinottica degli attuali sistemi di pubblicazione di fatto e proposta di un sistema unificato), un gruppo di lavoro della Regione Marche ha dapprima curato la parte informativa, e poi, dopo averne discusso col gruppo, ha redatto il progetto finale (vedi Doc. I - n. 5). Faccio notare incidentalmente che in questo modo il gruppo di lavoro ha prodotto ben 18 documenti.

3. — Risultati impliciti della ricerca, e suggerimenti che ne derivano.

Poichè i documenti allegati sono firmati, è possibile indicare e ringraziare per nome i funzionari regionali che si sono assunti il compito di contribuire alla ricerca, studiando singole parti e scrivendo i rapporti finali. A tutti deve andare il ringraziamento più vivo e il riconoscimento dell'ottimo lavoro svolto.

Non va poi dimenticato che in ciascuna regione interessata i responsabili di ricerca hanno spesso coinvolto molti loro colleghi: nelle relazioni vengono ricordati il numero e la qualità dei funzionari che hanno collaborato in qualche modo alla buona riuscita della iniziativa.

Queste osservazioni induce ad alcune considerazioni ulteriori:

a) anzitutto è evidente, ancora una volta, che i funzionari, contrariamente a troppi luoghi comuni indimostrati, sono ampiamente disponibili a studi, ricerche, iniziative volti a migliorare il loro lavoro e il rendimento delle strutture a cui appartengono;

b) in secondo luogo il valore e l'utilità della ricerca svolta non stanno solo nei risultati finali, ma prima ancora nel fatto puro e semplice che essa è stata svolta: ha per-

messo, per il solo fatto di essere svolta, a molti funzionari di riflettere sulla propria esperienza, confrontarla con quella di altri, verificare la qualità e i risultati del proprio lavoro, verosimilmente arricchire le proprie capacità professionali;

c) la partecipazione superiore ad ogni aspettativa, la soddisfazione dimostrata più volte dai partecipanti, l'interesse mostrato, ridimostrano che uno dei problemi più acuti di cui soffre la p.a. in Italia è proprio la inesistenza, o la scarsità, o comunque la estrema difficoltà di momenti di pausa rispetto alla routine quotidiana, e di riflessione sulla propria attività, al fine di verificarla, valutarla, correggerla, migliorarla. C'è oggettivamente grande fame di queste cose, cosicchè quando, qualche volta, si riesce ad impostare un utile lavoro in questa direzione, la risposta è pronta e convinta.

Qualcuno dirà che si tratta della scoperta dell'acqua calda: è vero; sta di fatto però che in Italia non c'è la pratica di organizzare sistematicamente seminari di studio e riflessione per dirigenti e addetti delle pubbliche amministrazioni, e quindi vale la pena richiamare l'attenzione anche sull'acqua calda.

D'altra parte, nel seguito di questa relazione, emergerà l'esigenza di forme di coordinamento tra i funzionari appartenenti a diversi settori, ma ugualmente interessati alla buona redazione degli atti normativi: ebbene il coordinamento è fatto anche di diretta conoscenza tra le persone, di informazioni comuni, di studi e addestramenti condotti insieme, di confronti e riflessioni faccia a faccia: uno dei modi più economici ed efficaci di coordinare è quello di riunire periodicamente le diverse persone responsabili dei settori da coordinare e farle discutere tra di loro, ovviamente in modo ordinato e ragionato.

4. — Il grado di applicazione dei manuali esistenti, ciò che i manuali sulla redazione dei testi normativi non possono ottenere.

Per quanto riguarda l'obiettivo n. 2 (e cioè la verifica del grado di applicazione dei manuali adottati in alcune re-

gioni), per quanto il campione sia incompleto (riguarda 6 Regioni su 9 possibili), e le tabelle non sono immediatamente comparabili (sia perchè gli argomenti non sempre si corrispondono, sia perchè le percentuali sono state calcolate secondo criteri non coincidenti), pure la ricerca svolta consente alcune interessanti osservazioni:

a) anzitutto il gruppo di lavoro ha constatato, con sorpresa pressochè generale, che il grado di corrispondenza è molto più alto di quanto ciascuno si aspettasse. In altre parole, molti pensavano che i manuali non venissero minimamente rispettati ed hanno invece verificato che essi vengono rispettati abbastanza (non sono rari i casi in cui la concordanza arriva al 60-70%, e vi sono casi di percentuali anche superiori);

b) all'opposto le percentuali (per quanto approssimative) di totale o parziale discordanza sono ancora troppo alte, specie rispetto a taluni argomenti, cosicchè è facile concludere che in ciascuna regione deve essere condotto uno sforzo ulteriore e mirato affinchè tali casi di discordanza si riducano a percentuali insignificanti per tutti gli argomenti;

c) se il grado medio di corrispondenza non è affatto così disastroso come taluno pensava, e se però persiste la convinzione così diffusa che la legislazione italiana, sia statale che regionale, è pessima, ciò è segno che questo giudizio così negativo solo in piccola parte dipende dal rispetto (o mancato rispetto) delle specifiche regole sulla redazione dei testi normativi, e dipende invece per buona parte dalle difficoltà interpretative ed applicative che discendono dai contenuti dei testi (ed i contenuti, come è ovvio, non sono migliorabili con prescrizioni di carattere formale-redazionale, ma con decisioni politiche).

Questa ultima notazione va particolarmente sottolineata: per quanto sia utile migliorare sempre più la tecnica redazionale, non bisogna illudersi sui risultati che essa può dare. Tale risultati, dal punto di vista del ben legiferare, sono

piccoli e secondari. In altre parole, la buona legislazione dipende da buone, consapevoli e coerenti decisioni politiche; la buona tecnica redazionale può impedire che buone scelte vengano stravolte e sconciate da cattive formulazioni, ma non può minimamente ottenere che cattive scelte divengano buone.

È bene conoscere serenamente ed obiettivamente il grado di utilità ed i limiti di ciò che stiamo facendo.

5. — I risultati della indagine sulle procedure nelle regioni per quanto attiene alle tecniche redazionali, e le proposte che ne conseguono per i progetti di Giunta.

Per quanto riguarda i risultati della indagine n. 3 (e cioè la verifica delle procedure effettivamente seguite nelle regioni nella redazione dei testi normativi), al di là delle utilissime e preziose informazioni, delle valutazioni e delle proposte che si trovano nelle singole relazioni, da tutte emerge una grande insoddisfazione: in tutte si sottolinea che o non esiste specifica attenzione ai problemi della redazione, o, se essa esiste, tempi e forze non sono sufficienti.

Non abbiano ragione per dubitare della esattezza di questo giudizio complessivo che emerge dalle diverse relazioni.

Conviene allo avanzare alcune proposte, per verificare se è possibile eliminare questa disfunzione o comunque attenuarla (se è possibile, detto all'inverso e in positivo, migliorare le procedure nella redazione degli atti normativi).

A questo fine è opportuno distinguere tra progetti di legge di Giunta e progetti di altri soggetti (giacchè soluzioni e proposte che si adattano ad uno non vanno sempre bene per gli altri).

Per quanto riguarda i progetti di Giunta, è auspicabile che per ciascun assessore (e cioè per ciascun responsabile politico di settore) vi sia un ufficio, ristretto ma altamente

qualificato, che, magari insieme ad altre qualità e competenze, sia comunque in grado di garantire la corretta redazione degli atti normativi che l'assessore intende proporre alla Giunta. L'indagine mostra che ciò non avviene quasi mai, anche se (e qui sta la stranezza e la contraddizione) i progetti di legge vengono quasi sempre elaborati e proposti dagli assessori (e ovviamente dai loro collaboratori tecnici).

In ogni caso il progetto, prima di essere presentato in Giunta, deve passare attraverso il filtro di un ufficio centrale che ha, esclusivamente o insieme ad altri compiti, quello di assicurare la buona redazione del testo secondo il manuale adottato (ed altre regole di esperienza, di logica, di buon senso, e simili). In generale l'indagine svolta mostra che un tale ufficio (quale che sia il nome ufficiale) esiste, ma: *a*) da un lato spesso non è bene attrezzato per un tale compito; *b*) alcuni (talvolta molti) progetti di legge saltano tale ufficio e giungono direttamente in Giunta.

I rimedi a queste due disfunzioni sono ovvi:

a) per quanto riguarda la prima, si tratta di aumentare l'organico, dotarlo di funzionari con specifiche competenze, stabilire procedure, tempi e criteri in modo che l'esame dei progetti dal punto di vista della loro redazione venga svolto sistematicamente ed efficacemente;

b) per quanto riguarda la seconda disfunzione, spetta al Presidente della Giunta, in forza della sua funzione di direzione e coordinamento della Giunta, ridurre al minimo tali scavalcamenti (è difficile esigere che non avvengano mai: ciò può accadere sia per ragioni insuperabili di urgenza, sia perchè, come mette in evidenza la relazione della Provincia di Trento, talvolta i politici hanno bisogno di un tale grado di riservatezza che anche l'ufficio qui ipotizzato deve rimanere all'oscuro della iniziativa legislativa).

Vanno poi sottolineate due esigenze: anzitutto, contro la prassi dominante, è bene che un tale ufficio centrale non dipenda da un assessore, ma direttamente dal Presidente

della Giunta, per l'ovvia ragione che spetta a questo dirigere e coordinare la Giunta, e la verifica della buona redazione dei progetti di legge è un classico caso di coordinamento, così come l'ufficio che compie tale verifica è un indispensabile supporto per l'attività del Presidente; non va poi trascurato che altra è l'autorità nei confronti dei singoli assessori e degli altri uffici di un ufficio che dipende direttamente dal Presidente della Giunta.

In secondo luogo è auspicabile che già in questa fase si attivino forme di collaborazione tra funzionari della Giunta e funzionari del Consiglio, al fine di sciogliere dubbi e difficoltà redazionali fin dall'inizio, con il concorso di tutte le forze professionali disponibili.

Le relazioni ci dicono che il progetto approvato in Giunta, anche se è stato emendato rispetto a quello presentato, passa direttamente al Consiglio: è invece auspicabile che, in caso di testo emendato, esso venga riesaminato dall'ufficio legislativo della Giunta per quanto riguarda la buona redazione, ed eventualmente messo a punto sotto la responsabilità del Presidente della Giunta (che dovrà valutare, nel caso l'ufficio proponga modifiche di forma, se esse vanno accettate o respinte, e, nel caso vengano accolte, se è necessario tornare in Giunta o si tratta di modifiche che non toccano la sostanza delle decisioni della Giunta).

6. — (segue) I progetti di soggetti diversi dalla Giunta.

Per quanto riguarda la iniziativa di soggetti diversi dalla Giunta, in molte regioni è previsto che tali soggetti possano, se vogliono, chiedere l'aiuto tecnico di un apposito ufficio del Consiglio, che ha il compito di aiutarli a redarre per la prima volta un progetto di legge o a migliorare la redazione di un progetto già redatto da loro. Rispetto a questo caso si tratta:

a) di verificare se tale ufficio esiste in tutti i consigli regionali, e, se non esiste, istituirlo;

b) verificare se tale ufficio ha forze e qualità sufficienti;

c) propagandare l'esistenza di tale ufficio tra gli interessati;

d) ottenere che si crei e si mantenga un clima di fiducia tra ufficio e utenti.

In ogni caso va ripresa e potenziata la struttura e la procedura della Provincia di Trento (e quelle analoghe a questa, se esistono), per cui tutti i progetti di legge presentati al Consiglio, senza eccezione, vengono preventivamente esaminati da un ufficio apposito alle dipendenze del Presidente del Consiglio regionale; questo ufficio ha il compito:

a) apportare automaticamente quelle modifiche puramente formali che corrispondono a prescrizioni certe e incontrovertibili (ad es.: se gli articoli non sono numerati progressivamente, numerarli progressivamente);

b) compilare una scheda che accompagna il progetto, nella quale si suggeriscono tutte le modifiche redazionali che appaiono opportune (e che non rientrano nel primo gruppo).

Ugualmente va ripresa e generalizzata la regola della Provincia di Trento (e altre regole eguali a questa di altre regioni, se esistono), per cui ogni fase successiva entro il Consiglio deve essere seguita sul piano redazionale-formale da un apposito funzionario (che nel caso della Provincia di Trento è il funzionario addetto ad una commissione consiliare).

7. — (segue) La fase in Consiglio regionale, in particolare il problema degli emendamenti.

Rispetto alla fase in Consiglio vanno esaminati due punti importanti. Anzitutto la collaborazione funzionari di Giun-

ta - funzionari del Consiglio. Dalle analisi risulta che essa talvolta non esiste affatto, altre volte è sporadica, quando c'è dipende da iniziative personali dei singoli funzionari.

Naturalmente ho ben chiaro che dietro questo problema si nasconde un problema molto più difficile e complesso: il problema del rapporto legislativo-esecutivo (o, a livello regionale, Consiglio-Giunta). Credo però che tutti converranno sulla tesi che, dal punto di vista della buona redazione della legge, è un vantaggio: *a)* se i funzionari della Giunta si consultano spesso e sistematicamente con quelli del Consiglio prima ancora di andare in Giunta e in Consiglio; *b)* se durante la fase consiliare funzionari della Giunta seguono i lavori consiliari che li riguardano per competenza; *c)* se in questa fase c'è un continuo e organizzato interscambio di pareri tra funzionari Giunta e funzionari Consiglio.

Se i funzionari Giunta e funzionari Consiglio addetti alla redazione delle leggi si incontrano regolarmente per seminari di studio e per scambi di esperienze, è probabile che si crei quell'insieme di conoscenze reciproche, stima, fiducia, che renderà possibile poi, nel lavoro quotidiano l'attuazione dei punti prima indicati.

La seconda questione da esaminare riguarda gli emendamenti.

In tutti i consigli esaminati (ma, per quanto ne so, in tutti assolutamente) è possibile presentare ed approvare emendamenti in corso di seduta.

Quali che siano le giustificazioni dei politici, credo che i tecnici abbiano il dovere di dire apertamente e francamente che questa regola e questo costume sono scandalosi, indegni di ogni legislatore che pretenda di fregiarsi di questo nome.

Buon senso, prima ancora che esigenze elementari di buona procedura, vorrebbero che gli emendamenti fossero presentati almeno 24 ore prima della discussione e votazione degli articoli emendati. Di fronte al rifiuto di

accettare e praticare una tale regola, viene da pensare che i consiglieri non usano leggere e studiare per tempo i progetti che pure approvano, cosicchè per essi diventa difficile, o addirittura impossibile, presentare emendamenti prima della discussione, e gli emendamenti quindi verranno «inventati» seduta stante. Esigere che gli emendamenti vengano depositati almeno 24 ore prima è il minimo per garantire:

a) che i progetti di legge vengano studiati per tempo da tutti;

b) che gli emendamenti vengano pensati e non improvvisati;

c) che vi sia tempo, sia per gli altri consiglieri sia per i tecnici, di valutare le conseguenze di tali emendamenti (comprese le conseguenze sul piano redazionale).

È evidente che emendamenti possono essere suggeriti dalla stessa discussione; in tal caso avremo due possibilità: o gli emendamenti presentati in corso di seduta sono riformulazioni o accorpamenti di emendamenti già presentati, e in tal caso bisogna ammettere la possibilità di approvarli seduta stante (è da presumere che il nuovo testo migliori quello o quelli già presentati e già studiati dagli interessati: seguendo la logica interna a tale procedura però si dovrebbe ammettere la possibilità di opposizione di un consigliere, che chiede ed ottiene 24 ore di riflessione); oppure gli emendamenti sono nuovi, e allora non si vede quale gran danno vi sia nel rinviare la decisione di 24 ore per permettere un minimo di riflessione su tali nuovi emendamenti.

In ogni caso, se continuerà l'attuale andazzo, è evidente che tutti i progetti, per quanto ben pensati e ben redatti a monte, rischiano di essere stravolti e sconciati dalle frenetiche e convulse modificazioni che, specie per le leggi più impegnative, vengono approvate in corso di seduta, senza un minimo di ponderazione e di riflessione collettiva.

Passando ad altro tema, dopo la approvazione in Consiglio, quasi sempre si prevede che un ufficio apposito, sotto la responsabilità del Presidente del Consiglio, possa limare il testo dal punto di vista meramente redazionale.

Si possono fare esempi ovvi e non problematici: se è stato approvato un articolo 14 bis, si può e si deve procedere ad una nuova numerazione degli articoli per cui il 14 bis diventa 15 (e in tal caso bisogna dare ovviamente numeri diversi a tutti i rinvii interni, in corrispondenza con la nuova numerazione degli articoli da 15 in poi). Se un verbo o un aggettivo non concorda col soggetto, questo errore di grammatica può e deve essere corretto. Siccome non risulta che questo potere (che pure, sul piano del rigore, pone non pochi problemi e interrogativi) abbia mai causato a livello regionale polemiche e controversie, è da auspicare che in tutte le regioni questa possibilità di messa a punto finale da parte del Presidente del Consiglio regionale (e dei suoi uffici) venga prevista e praticata (1).

8. — La bozza di manuale unificato per la redazione dei testi normativi.

Per quanto riguarda l'obiettivo n. 4 (e cioè la redazione di una bozza di manuale unificato valido sia per lo Stato che per tutte le regioni), il risultato del nostro lavoro è contenuto nel Doc. I - n. 4.

Rispetto a questo obiettivo, che è il più ambizioso di tutti, per prima cosa diciamo che si tratta di un contributo che offriamo alla discussione. Ci auguriamo che questo convegno, sollecitato anche dal nostro contributo, riesca a convincere tutte le istituzioni interessate (Parlamento, Presidenza del Consiglio, Regioni) che, se è opportuno per ciascuna istituzione adottare regole e criteri per la buona redazione degli atti normativi, è almeno altrettanto opportuno che questo manuale sia unico per tutti i centri produt-

tori di atti normativi. Paradossalmente, l'adozione di manuali diversi rischia di peggiorare la situazione, perchè irrigidisce le regole per ciascun centro in contrapposizione agli altri, e aggrava anzichè migliorare lo stato di confusione e di incertezza in questa materia. Meglio allora sarebbe che le cose restassero allo stato fluido, senza regole ufficiali, perchè in tal caso è sperabile che ciascun centro produttore, ispirandosi agli altri, si uniformi spontaneamente a regole e criteri comuni a tutti, piuttosto che la adozione ufficiale di manuali diversi, perchè in tal caso ciascun centro, vincolato al proprio manuale, è costretto a seguire regole e criteri diversi ogni volta che i manuali divergono (come in effetti già oggi divergono, e su alcuni punti non poco).

In sostanza e in sintesi: è certamente possibile che la nostra bozza di manuale unificato venga messa totalmente da parte, perchè inadeguata e insoddisfacente; non è accettabile che venga messo da parte il nostro appello affinché si giunga al più presto ad un manuale unificato.

9. — Una possibile procedura per approvare il manuale unificato.

Se il nostro appello è ragionevole, mi permetto di ipotizzare per prima cosa quei passi procedurali che potrebbero favorire il raggiungimento dell'obiettivo.

Anzitutto vi dovrebbe essere un impegno collettivo a carattere politico-istituzionale che trovi d'accordo i presidenti delle due Camere, il Presidente del Consiglio dei Ministri, i Presidenti delle Regioni.

Questo primo passo, breve e semplice concettualmente, consiste nell'approvazione di una mozione comune che impegna tutti i firmatari ad elaborare, approvare ed attuare un manuale comune per la redazione degli atti normativi.

Il secondo passo dovrebbe consistere nella nomina di una commissione di esperti di fiducia di tutti i firmatari che, avvalendosi eventualmente di tutti gli studi già presentati e comunque delle esperienze già in corso, elabora una prima bozza. È prevedibile ed auspicabile una intensa fase di consultazioni incrociate per cui la commissione, diffusa la prima bozza, sulla base delle osservazioni degli interessati affini la proposta fino alla bozza definitiva.

Il procedimento si chiude con una mozione finale che approva la bozza e impegna i firmatari alla attuazione del manuale adottato.

Il valore di questo atto finale, come di tutta la procedura, è politico e non giuridico (è sconsigliabile allo stato attuale, ma forse sempre, pensare ad atti giuridici vincolanti in questa materia): il manuale avrà efficacia, non perchè giuridicamente obbligatorio, ma perchè, essendo ben fatto e comunque comune a tutti, è persuasivo ed autorevole, e tutti i redattori di testi normativi trovano conveniente rifarsi ad esso.

10. — *(segue)* Criteri ispiratori nella redazione della bozza di manuale.

Affinchè l'iniziativa vada in porto, è bene tenere presente alcuni punti di merito, oltre che di metodo:

a) anzitutto un manuale unificato, per definizione, esige che ciascuno cambi regole e criteri su qualche punto: posto che i manuali esistenti sono già diversi, un manuale unificato costringerà comunque alcuni a cambiare alcune regole: poichè è improbabile che il manuale unificato adotti uno dei manuali già adottati (e comunque quello che proponiamo non coincide con nessuno di questi) tutti dovranno cambiare qualcosa (alcuni alcune cose, altri altre cose).

Se è così, e non può che essere così, allora tanto vale cercare le regole e i criteri che oggi appaiono migliori, senza preoccuparsi di chi ci «guadagna» (perchè deve cambiare di meno) e chi ci «perde» (perchè deve cambiare di più). L'unificazione è un guadagno per tutti tale da compensare ampiamente qualsiasi «sacrificio»;

b) poichè cresce l'integrazione europea, è bene, nei limiti del possibile, adeguarsi a regole comuni agli altri paesi;

c) nello stesso tempo (criterio diverso, e in qualche modo opposto al precedente) è bene apportare alla prassi già esistente in Italia i minori sconvolgimenti possibili. Sarebbe insensato cambiare regole che in Italia sono ormai pacifiche da decenni e sono seguite da tutti;

d) l'eleganza della scrittura va sacrificata alla chiarezza e univocità delle prescrizioni: spesso, se vogliamo che una disposizione sia chiara ed univoca, saremo costretti ad una redazione ridondante, inelegante, minuziosa (ad esempio saremo costretti a ripetere più volte i nomi propri, anzichè usare i più eleganti pronomi);

e) bisogna tenere sempre presente che già oggi, e ancora di più in futuro, l'uso e la manutenzione delle fonti si avvarranno di strumenti informatici: la redazione dei testi dunque deve tener conto delle esigenze di tali strumenti. I criteri ora elencati sono, ovviamente, quelli a cui si è ispirato il testo da noi presentato.

Abbiamo cercato di far tesoro di tutte le regole e criteri che si trovano sia nei manuali italiani sia in quelli di altri paesi (2). Il manuale unificato è divenuto così, inevitabilmente, molto più lungo, ricco e articolato dei precedenti. Se le integrazioni sono numerose, le modificazioni, a ben vedere, non sono molte, e comunque quasi sempre puramente redazionali (maiuscole e minuscole, abbreviazioni, sigle, citazioni dell'articolo discendenti (dall'articolo verso le parti minori) anzichè ascendenti (dalla parte minore verso l'articolo), e simili).

Abbiamo deciso (a differenza del testo adottato dalle Camere e dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri) di non distinguere tra regole e suggerimenti, sia perchè spesso la distinzione è impalpabile, sia perchè le regole debbono rimanere prescrizioni che si impongono per persuasività e non per forza giuridica, sia perchè i criteri e i suggerimenti, se corretti, in pratica diventano regole. Vi è poi anche una esigenza di chiarezza espositiva: è bene che lo stesso argomento sia trattato unitariamente, e non trattato in due luoghi separati, una prima volta nelle regole, una seconda tra i suggerimenti.

Tutto il manuale è stato articolato in 5 parti con uno sforzo di razionalizzazione rispetto all'esistente.

La prima parte tratta il linguaggio normativo, e cioè sia le regole della lingua italiana che sembra opportuno richiamare, sia le regole e gli accorgimenti linguistici (grammaticali e sintattici) che si rendono opportuni nel linguaggio normativo (che è un linguaggio parzialmente specialistico il quale si innesta su e dipende dal linguaggio comune).

La seconda parte tratta della scrittura in senso stretto, e cioè delle forme esteriori di scrittura (sigle, abbreviazioni, maiuscole, punteggiatura, cifre, ecc.).

Essa tratta anche di una particolare scrittura, propria degli atti normativi: la scrittura delle citazioni di atti normativi. Si tratta di normalizzare una evenienza comunissima nei testi normativi, e che oggi viene scritta usando formule diversissime.

La terza parte si occupa della struttura dell'atto normativo (titolo, partizioni interne all'atto, articolo e parti dell'articolo, disposizioni transitorie e finali, allegati e così via).

La quarta si occupa dei riferimenti, e cioè di quell'aspetto, molto delicato e portatore di molte complicazioni pratiche, che concerne i diversi modi attraverso cui una disposizione o un atto si riferisce ad un'altra disposizione

o ad un altro atto, e le diverse conseguenze che discendono da tali modi.

La quinta ed ultima parte tratta di quell'aspetto, ancora più delicato e complesso, che riguarda le modifiche che un atto apporta ai precedenti atti.

Come si vede le prime due parti hanno un contenuto prevalentemente formale (di tecnica redazionale nel senso quasi scritturale del termine), le seconde tre invece trattano prevalentemente questioni concettuali (sul modo migliore di raggiungere certi risultati redazionali, e di evitarne altri). Poichè un manuale di tecnica redazionale ha l'elementare obbligo di essere esso stesso ben redatto, abbiamo seguito il criterio di dare una numerazione continua agli oggetti principali (vi sono così 38 numeri), e, quando un oggetto per la sua complessità esige una articolazione interna, di suddividere eventualmente il numero principale in altri numeri secondari.

Tutti gli oggetti dunque, principali e subordinati, hanno sempre un primo numero da 1 a 38; e poi, se vi sono oggetti interni al numero principale, un secondo numero progressivo preceduto dal punto. Vi sono così i punti 14.1 e 28.2, ma anche il punto 31 e quello 33, non divisi al loro interno. Talvolta, per i punti più complessi, esiste una terza partizione, anch'essa separata dalle precedenti da un punto.

11. — (segue) Analisi di alcune scelte contenute nella bozza - Modifiche esplicite testuali e non testuali - Atti modificati più volte.

Come è ovvio, ogni oggetto principale, e ogni articolazione interna ad esso, meritano una spiegazione ed una giustificazione.

È altrettanto ovvio che questo si può fare solo in un seminario specifico, dotato di molto tempo.

Qui mi limito a segnalare alcune scelte più impegnative e complesse.

Anzitutto nel testo proposto viene ripresa e sottolineata una distinzione che invece è andata perduta nei manuali vigenti: quella tra modifica esplicita testuale e modifica esplicita non testuale. Si tratta di una distinzione facilmente rilevabile nella pratica dei testi normativi vigenti: essa merita di essere segnalata sia per la necessità di corrispondere alla realtà, sia per richiamare l'attenzione sulla opportunità di preferire la modifica testuale (con riscrittura del testo ufficiale), al posto della più comoda ma pericolosa modifica (eslicita ma) non testuale.

Un altro punto che va ripreso e sottolineato riguarda la sequenza di atti l'uno modificativo dell'altro. Le regole e i criteri suggeriti nella bozza proposta, se rigorosamente seguiti, porterebbero a queste non disprezzabili conseguenze:

a) anzitutto, dato l'atto ultimo nel tempo, il testo di questo permette, mediante citazioni espresse, di ricostruire la intera sequenza di atti modificativi ancora in vigore nei confronti di un testo base. Infatti, dato un testo iniziale, e un altro testo ultimo in ordine di tempo, questo secondo, se il manuale viene rispettato, cita, o nel suo stesso titolo, o comunque nel titolo degli articoli, i testi intermedi modificativi dell'atto iniziale, ed omette solo le citazioni di testi intermedi non più in vigore perchè assorbiti da altri testi;

b) questo esercizio di citazione completa della sequenza di atti modificati permette ai redattori di verificare immediatamente se e quando è opportuno *b1)* o scrivere un ultimo testo che assorbe tutte le modificazioni intermedie, lasciando un vigore solo l'atto iniziale modificato; *b2)* o addirittura riscrivere un atto che assorba anche l'atto iniziale cosicchè l'ultimo atto diventa un nuovo atto base da cui ripartire (consolidamento). Tutto ciò diventa possibile solo se 1) vengono evitate modifiche esplicite non testuali

(e tutte le modifiche sono rigorosamente testuali), e 2) vengono a maggior ragione evitate le modifiche implicite.

Lo scopo delle regole e dei criteri ora esposti è evidente: ottenere che in ogni momento, di ogni legge, esista un solo testo ufficiale e certo, ricostruibile, nonostante le modifiche via via intervenute, con rapidità e sicurezza.

In questa direzione naturalmente risultano preziose, se ben fatte, le note alla pubblicazione legale della legge, a somiglianza di quanto oggi avviene a livello statale (e di qualche regione).

12. — (segue) Sui testi unici vigenti.

Se si condivide l'esigenza che ci ha mosso, si apre proprio a livello regionale un grave problema, che rischia di impedire *in limine* ogni progresso in questa direzione.

Come è noto, le regioni evitano di riapprovare precedenti testi e di consolidare le modifiche, via via intervenute, in un nuovo testo (che rappresenterebbe l'equivalente dei testi unici statali), perchè temono, giustamente, che il Governo approfitti di questa riapprovazione per impugnare disposizioni che precedentemente, quale che sia la ragione, non aveva impugnato.

Stando così le cose le soluzioni ipotizzabili sembrano tre:

a) o il Governo, mediante un accordo politico che si ipotizza verrà sempre rispettato, si impegna a non rinviare ed impugnare leggi regionali che rappresentano meri testi unici, e a non impugnare disposizioni che si limitano a ripetere nella sostanza precedenti disposizioni;

b) o la Corte Costituzionale, sollecitata da un caso pilota, decide che il ricorso dello Stato è inammissibile quando impugna leggi regionali meramente ripetitive di precedenti leggi (o è inammissibile nella parte in cui le disposizioni della nuova legge si limitano a riscrivere in

modo ordinato e coerente precedenti disposizioni rimaste sostanzialmente immutate);

c) o viene approvata una legge costituzionale che prevede e disciplina i testi unici regionali, garantendo alle regioni che essi, a tutto ammettere, potranno essere impugnati solo per quelle disposizioni sostanzialmente innovative eventualmente in essi contenute (non ritengo invece ammissibile sul tema una legge ordinaria).

13. (segue) *Sui riferimenti (o rinvii).*

Passando ad altro argomento, si noterà la preferenza accordata alla parola «riferimenti» rispetto a quella più nota ed usata di «rinvii».

Vi sono due ragioni che spiegano questa preferenza (e il suggerimento implicito di adottare questa terminologia nuova, e meno impegnativa):

a) anzitutto la constatazione che vi sono richiami ad atti normativi che non sono dei veri e propri rinvii (e cioè richiami di disposizioni da inserire nell'atto richiamante): quando si usa la frequentissima espressione «la commissione di cui all'art. x della legge y», il riferimento è fatto per nominare la commissione, che non ha un nome proprio; e infatti, quando si richiama una organizzazione col suo nome proprio, non è necessario, non è opportuno, e comunque non si usa citare la legge istitutiva di tale organizzazione (non si usa scrivere: «il Ministero delle Partecipazioni statali di cui alla legge xy»);

b) in secondo luogo con la parola «riferimento» si indica il fatto esteriore del riferirsi esplicitamente ad altra disposizione (del medesimo atto o di altro atto), e si evita in tal modo di impegnarsi sia sulla natura del riferimento, sia, per connessione, sui casi di rinvio implicito (per cui una normativa contenuta in altro atto viene implicitamente richiamata per la inevitabile connessione che si crea tra nuovo atto e sistema entro cui esso si inserisce).

Andando contro un luogo comune, la bozza da noi proposta non demonizza i riferimenti (o rinvii), non si impegna eccessivamente nella antica *querelle* tra rinvio formale e rinvio materiale, non cerca regole rigide per stabilire quando il rinvio è utile o addirittura necessario, e quando da evitare.

In effetti, tocchiamo qui uno dei punti più delicati e complessi, che mette a dura prova i redattori ed evidenzia la loro arte e sensibilità giuridica (se ne hanno). Poichè ogni nuovo atto si inserisce in un sistema dato, è concettualmente impossibile elencare tutte le connessioni che si stabiliscono tra il nuovo atto ed il sistema. Nello stesso tempo è chiaro che più connessioni saranno previste e disciplinate *ex ante* dal legislatore, minori saranno gli spazi per la discrezionalità dell'interprete-applicatore, e viceversa. Il buon redattore deve innanzitutto chiarire a se stesso il maggior numero possibile di tali connessioni: deve cioè possedere un'ottima conoscenza dell'ambiente normativo entro cui si inserisce il nuovo atto.

Se, in ipotesi, data la materia specialistica, non possiede una perfetta conoscenza di esso, ha l'obbligo professionale di acquisirla rapidamente, prima di por mano alla redazione del nuovo atto (sempre che il committente gli dia tempo sufficiente).

Sulla base di tale perfetta padronanza potrà, volta a volta, valutando i pro e i contro, decidere o suggerire se e come va esplicitato il riferimento, se e quando e come va evitato, e simili. Solo una ricca casistica, con la illustrazione delle ragioni che hanno consigliato una certa soluzione anzichè un'altra, potrà in questa materia accrescere la professionalità degli addetti.

14. — (segue) **La legge 400/88 e il nome proprio degli atti normativi.**

Un'ultima notazione sulle particolarità del testo proposto: nella parte relativa ai modi di citazione è stata tenu-

ta presente la legge 400/88 sulla Presidenza del Consiglio.

Poichè in questa legge, innovando nella tradizione, alcuni atti normativi che non l'avevano ricevono ufficialmente un nome proprio (decreto legislativo, regolamento), le citazioni di tali atti ora ufficialmente chiamati con un nome proprio debbono contenere tale nome, per rispettare la lettera e lo spirito della legge.

15. — (segue) Meglio un manuale unico, anche se imperfetto, che molti manuali perfetti.

Per concludere questo punto, ribadisco che, ferma restando la legittimità di ricercare la soluzione migliore, la uniformità delle soluzioni è la scelta sempre migliore: in altre parole, meglio che tutti adottino una regola magari non perfetta, piuttosto che qualcuno adotti una regola migliore ma difforme da quella seguita da altri. La speranza dunque è che comunque si addivenga ad un manuale unificato, per quanto imperfetto possa risultare, e per quante modificazioni possa imporre ai manuali esistenti. Ci sarà poi tempo e modo, col consenso di tutti gli interessati, di migliorarlo.

16. — La manutenzione delle fonti regionali.

Per quanto riguarda le raccolte di leggi regionali da usare nella pratica quotidiana, anche in questo campo grandi sono le differenze.

A parte le regioni che non hanno alcuna forma di raccolta sistematica e aggiornata delle loro fonti, rinveniamo due sistemi principali:

a) una raccolta a stampa annuale, più, eventualmente, ma senza periodicità fissa e garantita, una raccolta di consolidamento che fissa la legislazione in un momento dato

(ad esempio 31 dicembre 1987), rendendo inutili le precedenti raccolte annuali;

b) una raccolta a fogli mobili, con aggiornamenti periodici, in più volumi, che presenta tutta la legislazione vigente fino all'ultimo aggiornamento, ordinata secondo criteri sistematici (che variano molto da regione a regione).

La ricerca e le proposte avanzate su questa materia sono esposte nel Doc. I - n. 5. Qui segnalo questi punti particolari:

1) il maggior difetto di tutte le raccolte oggi esistenti consiste nella mancanza di indici analitici ben fatti e comparabili, cosicchè il ricercatore, che voglia raccogliere e mettere a confronto le disposizioni vigenti di tutte le regioni su un dato oggetto, trova grandi difficoltà e spende troppo tempo;

2) i criteri per ordinare sistematicamente le leggi regionali variano molto da regione a regione;

3) vi sono svantaggi e vantaggi sia nel sistema dei volumi e volumi di consolidamento, sia nel sistema dei volumi a fogli mobili: nel primo caso, soprattutto se l'ultimo volume di consolidamento è antico, bisogna consultare più volumi, e ricostruire il testo vigente attraverso il confronto delle diverse leggi succedutesi nel tempo; nel secondo caso l'aggiornamento dipende dalla tempestività e solerzia sia di chi stampa i fogli mobili, sia di chi deve inserirli materialmente nella raccolta: inoltre va perduto il testo storico (ovviamente nella raccolta, non nel BU);

4) è grave in ogni caso che alcune regioni non abbiano alcun tipo di raccolta a disposizione dei cittadini e dei funzionari, o che le raccolte esistenti siano arretrate di anni;

5) non c'è dubbio che tutte le regioni dovrebbero fare ricorso a strumenti informatici, collegati tra loro, e quindi costruiti secondo una logica uniforme. Nè l'archivio della Cassazione nè quello della Camera sembrano oggi soddisfacenti per il lavoro quotidiano degli operatori;

6) sarebbe un errore usare solo strumenti informatici e abolire il supporto cartaceo, sia perché esistono molti utenti esterni che non hanno facoltà di accesso agli strumenti informatici, e ugualmente però debbono conoscere le leggi regionali, sia perché gli stessi uffici possono trovare talvolta più utile e rapido usare la carta stampata, anziché il terminale.

Rispetto alle proposte avanzate su questo tema, richiamo la attenzione su due di esse:

a) anzitutto, contraddicendo l'ipotesi di partenza, il gruppo di lavoro è arrivato alla conclusione che non conviene profondere tempo ed energie nel tentativo di creare una sistematica comune a tutte le regioni: il tentativo quasi sicuramente fallirebbe, e comunque, a ben vedere, è sostanzialmente inutile: ciascuna regione è interessata ad organizzare le sue fonti nel modo che meglio le si addice; a tutti gli altri utenti interessa trovare rapidamente le disposizioni che servono, ed a questo fine la collocazione sistematica in grandi voci delle leggi regionali è di aiuto scarso o nullo;

b) per questa ragione si suggerisce, come obiettivo principale, di costruire un programma di ricerca informatizzato, attraverso indici analitici ben congegnati, che consenta ad ogni utente di trovare rapidamente presso tutte le regioni la o le disposizioni che interessano.

Naturalmente questo obiettivo può essere perseguito da un gruppo che unisca competenze giuridiche ed informatiche (questo può essere il tema di una prossima ricerca, con conseguente traduzione pratica).

17. — Sui corsi di drafting.

Esistono già oggi alcuni corsi sul drafting. Ad esempio quello curato dall'ISLE a Roma, e quello curato dall'ISAPREL (3) in Friuli Venezia Giulia. Il Formez ha, tra

i suoi programmi di formazione, uno che è molto vicino a questi. A Bologna l'Università organizza un seminario sul linguaggio normativo a cui, in base a convenzione, partecipano anche funzionari regionali. L'elenco è lungo dall'essere completo.

Ci permettiamo di suggerire due cose su questo tema:

a) anzitutto sarebbe opportuno che, attraverso un confronto tra i programmi, si giungesse ad elaborare un corso standard, in modo che, chiunque lo organizzi e lo gestisca, i risultati e i linguaggi siano omogenei: sarebbe controproducente che in Italia coloro che si occupano di tecniche redazionali degli atti normativi parlassero linguaggi non omogenei a causa delle diverse scuole che li hanno addestrati. Uno studio specifico sul punto, ed un convegno, organizzati dalle regioni (eventualmente con la collaborazione di altri soggetti), sarebbero di grande utilità;

b) in secondo luogo questi corsi debbono comprendere una parte teorica, accurata e approfondita, ma anche una parte applicativa, severa e lunga, di modo che nel corso sia presente un momento efficace di addestramento all'uso delle tecniche insegnate.

18. — Una associazione e una rivista di legistica.

Sembra matura la possibilità e la esigenza di una associazione che colleghi tutti coloro i quali portano interesse ai nostri problemi. Vi sono in Italia almeno due-trecento persone che a vario titolo si occupano di redazione degli atti normativi: anzitutto i molti funzionari addetti agli uffici legislativi sia degli esecutivi che delle assemblee rappresentative, a livello statale e regionale; poi alcuni docenti universitari; quasi sicuramente alcuni politici particolarmente attenti a questi problemi. Una associazione permetterebbe a tutti costoro di collegarsi stabilmente, tenere riunioni periodiche, scambiarsi informazioni e strumenti conoscitivi,

separare alcune pericolose separatezze (come ad esempio quella che oggi separa gli esperti presso le Camere e quelli presso le regioni).

Se poi questa associazione riuscisse a garantire la pubblicazione regolare di una rivista specializzata, ci metteremmo al passo con le più avanzate esperienze straniere (4).

Non credo sia necessario spendere altre parole per dimostrare l'utilità della associazione e della rivista.

Quanto poi agli aspetti pratici e operativi, è bene verificare se e quanta disponibilità esiste, e solo in seguito a questa verifica concordare con gli interessati gli ulteriori aspetti attuativi (peraltro non facili).

Quanto al nome «legistica» è una proposta che si raccomanda essenzialmente per la brevità ed essenzialità della espressione: in italiano è un neologismo, già usato da qualcuno e copiato dall'Austria, ma conforme alle regole che in italiano presiedono alla coniazione di nuove parole.

19. — Tecnici e politici.

Vorrei concludere questa mia relazione con il tema più difficile e delicato che sottende tutto il nostro lavoro.

Siamo e dobbiamo essere consapevoli che l'oggetto delle nostre analisi, per quanto sia ed appaia di carattere tecnico, incide su una delle attività politicamente più delicate, giustamente e gelosamente rivendicate dai rappresentanti eletti dal popolo: l'attività legislativa.

Il nostro studio e le nostre proposte presuppongono:

a) da un lato che è possibile, in molti casi anche se non in tutti, ed anche se la linea di demarcazione è sempre approssimativa, distinguere tra tecnica e politica, tra scelte orientate dalla tecnica e scelte orientate dalla politica, e quindi in conclusione tra tecnici (che si limitano ad offrire il contributo delle loro conoscenze specialistiche) e politici (che decidono);

b) che anche nella attività legislativa è possibile e utile che i tecnici, ai diversi livelli, compreso quello della redazione della legge, assistano i politici, fermo restando che i tecnici sono subordinati ai politici e che tra tecnico e politico deve correre un rapporto di lealtà e di fiducia (pena la impossibilità di collaborare).

Per quanto riguarda il punto a), tutte le relazioni presentate in questo convegno sono il tentativo di mostrare concretamente quali sono i contributi tecnici che coloro che svolgono questa professione sono in grado di offrire per la migliore redazione dei testi normativi: se anche i politici concordano sulla natura prevalentemente tecnica di tali analisi e proposte, ecco che in tal modo, per consenso unanime, si crea un campo sicuramente tecnico, quand'anche su altri temi la distinzione tra tecnica e politica resta insicura e disputata: intanto acquisiamo, con consenso unanime, che alcuni aspetti rientrano sicuramente nel campo della tecnica redazionale, e diventano l'oggetto privilegiato di addestramento, studio e proposta di alcuni professionisti al servizio dei politici.

Per quanto riguarda il punto b), è difficile negare che in principio la buona redazione di una legge migliora la sua comprensione ed applicazione, e quindi garantisce meglio le intenzioni dei politici che l'hanno voluta. Se poi in pratica le regole e i criteri suggeriti sono adeguati o al contrario danno risultati cattivi, ebbene questo giudizio non può che derivare dalla esperienza: sarà la pratica a dirci se e come cambiare, affinare, aggiungere regole e criteri. Oggi non possiamo che fotografare lo stato dell'arte.

N O T E

(1) La questione invece a livello statale ha dato luogo a pronunce della Corte Costituzionale, a cominciare dalla famosa sentenza n. 9 del

1959. Vedi da ultimo la sentenza 292 del 1984, che ammette la legittimità del coordinamento successivo da parte della Presidenza dell'Assemblea, purchè meramente redazionale. Per questioni uguali o connesse vedi anche le sentenze 134/69 e 152/82.

(2) Oggi è facile trovare tali testi nell'ottimo lavoro pubblicato dalla Camera dei Deputati e curato da **Rodolfo Pagano**, con due preziose introduzioni, dello stesso **Pagano** e di **Frosini**, *Normative europee sulla tecnica legislativa*.

(3) Sul corso organizzato dall'Isaprel vedi ora l'ottimo volume a cura di **Bartole S.**, *Lezioni di tecnica legislativa*, Cedam, Padova 1988.

(4) In Gran Bretagna esiste la Statute Law Society, che dal 1980 pubblica la rivista *Statute Law Review* (informazioni in **Pizzorusso A.**, *Il Renton Report e il Sistema giuridico inglese in L'Educazione giuridica*, a cura di **Giuliani A.**, e **Picardi N.**, volume V, tomo III, Napoli 1987, pag. 139 e seg.); negli USA esiste *L'Harvard Journal in Legislation* (informazioni in **Bartole S.**, *Note sugli studi di «drafting» legislativo negli Stati Uniti d'America, da Ernest Freund all'Harvard Journal on Legislation*, nel volume sopra citato, pag. 168 e seg.).

In generale i tre tomi del volume V dell'opera sopra citata intitolata *Modelli di Legislatore e Scienza della Legislazione*, sono di grandissima utilità. Per una bibliografia molto ampia sui temi della tecnica legislativa si vedano le citazioni nei volumi ora citati e in quelli citati in nota 2 e nota 3.

ELENCO ELABORATI DEL GRUPPO DI LAVORO

I documenti sotto elencati (ad esclusione della Relazione - Doc. I - n. 6) saranno pubblicati in un successivo volume

Doc. I - n. 1:

Comparazione di manuali di formazione tecnica dei testi legislativi adottati dalle Regioni: Toscana, Umbria, Marche, Lombardia, Liguria, Lazio, Valle d'Aosta e dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Doc. I - n. 2/a:

Regione Friuli Venezia Giulia

Rilevazione del grado di efficacia delle regole di tecnica legislativa adottate. All. lista di controllo.

Doc. I - n. 2/b:

Regione Lazio

Note alle schede sulla legislazione 1987 della Regione Lazio.

Doc. I - n. 2/c:

Regione Lombardia

Relazione di sintesi sullo stato di applicazione delle regole di tecnica legislativa. Regione Lombardia.

Doc. I - n. 2/d:

Regione Toscana

Riepilogo statistico della verifica di applicazione delle regole di drafting con riferimento all'attività legislativa del 1987.

Doc. I - n. 2/e:

Regione Umbria

Applicazione delle regole di tecnica legislativa nella legislazione del 1987.

Quadro riassuntivo.

Doc. I - n. 2/f:

Regione Valle d'Aosta

Tecnica legislativa e legislazione regionale: il caso della Valle d'Aosta.

Doc. I - n. 3/a:

Regione Friuli Venezia Giulia

La redazione dei testi legislativi nella Regione Friuli Venezia Giulia: efficacia delle regole di tecnica legi-

slativa adottate e prassi e procedure di redazione dei testi legislativi.
Relazione di sintesi.

Doc. I - n. 3/b:

Regione Lazio

Questionario sulle tecniche legislative (procedure di fatto).

Doc. I - n. 3/c:

Regione Liguria

Indagine sulle procedure di fatto seguite nella redazione delle proposte di legge.

Doc. I - n. 3/d:

Regione Lombardia

— Sistema di gestione dei progetti di legge;
— Fasi dell'istruttoria dei progetti di legge in Consiglio regionale.

Doc. I - n. 3/e:

Regione Puglia

Procedure seguite in concreto nella redazione dei testi normativi.

Doc. I - n. 3/f:

Regione Sardegna

Prassi e procedure seguite nelle redazioni dei testi legislativi.

Doc. I - n. 3/g:

Regione Toscana

Profili organizzativi dei processi di redazione dei testi normativi.

Doc. I - n. 3/h:

Provincia autonoma di Trento

Rapporto sull'analisi delle prassi e delle procedure seguite nella redazione dei testi legislativi.

Doc. I - n. 3/i:

Regione Valle d'Aosta

Risposte al questionario sulla redazione delle leggi.

Doc. I - n. 4:

Esame delle procedure e dei criteri di fatto praticati per la pubblicazione e la diffusione dei testi normativi.

Doc. I - n. 5:

Ipotesi di manuale unificato di formulazione tecnica dei testi normativi.

Doc. I - n. 6:

Relazione del Prof. G. U. Rescigno al seminario «Le tecniche redazionali degli atti normativi e la manutenzione delle fonti».

Doc. I - n. 7:

Ipotesi e proposte di lavoro iniziali del Prof. G. U. Rescigno:

- 1) Ricerca sulla progettazione legislativa dal punto di vista tecnico-redazionale;
- 2) Ricerca sulla analisi di fattibilità delle leggi;
- 3) Ricerca sulla manutenzione delle fonti.

Doc. I - n. 8:

Schema di lavoro.

MARIO PATRONO

ANALISI DI FATTIBILITÀ DELLE LEGGI

In Italia, a differenza che in altri paesi, è solo negli anni più recenti (diciamo negli ultimi dieci anni circa) che nel libro dove la scienza del diritto trascrive e continuamente riordina (mettendo, levando, cambiando) i risultati degli studi che si vanno compiendo intorno alla legge come «atto» e come «procedimento», fa la sua comparsa (timida in principio e quasi clandestina) un capitolo sul tema della «redazione» (o «confezione») delle leggi e della connessa «fattibilità»; concetti, quello della «redazione» e l'altro della «fattibilità», che nei paesi anglosassoni si ha l'abitudine di fondere nel termine *drafting* legislativo.

Per la verità, il problema, in certi suoi aspetti collaterali, comincia ad affiorare, presso la nostra dottrina, già parecchio tempo prima: corre infatti l'anno 1960 quando alcuni dei giuristi più autorevoli dell'epoca (e per tutti cito Carnelutti, Mortati, Sandulli, Lucifredi, Chiarelli) aprono, sulla rivista «Diritto dell'economia», un dibattito sul modo di fare le leggi e sull'ipotesi (di veneranda memoria, che a formularla per primo credo sia stato Geny, nel lontano 1919...) — e sull'ipotesi, dicevo, di fondare una «scienza della legislazione» da inserire, come tale, fra le discipline di studio universitario.

Proprio da qui, da quel primo episodio (rimarchevole anche per l'implicita dimostrazione di quanto sia acerba la tradizione italiana sui temi del presente convegno) prende l'avvio, facendosi largo a fatica tra le maglie di un positivismo giuridico attentissimo alla «forma» e disattento alla sostanza dei problemi, quel filone di ricerche intorno alle caratteristiche «quantitative» e «modali» della legislazione (quali ad esempio l'inflazione legislativa, il dilagare delle leggi provvedimento, i troppi decreti legge sguarniti dei presupposti giustificativi, e così via) dal quale, per gradi, sul finire degli anni settanta, si svilupperà l'indirizzo dottrinale che mira appunto ad esplorare le tecniche redazionali e la «fattibilità» delle leggi; avendo per tappe fondamentali, quell'indirizzo, gli scritti comparsi nel '77 in «Studi parlamentari e di politica costituzionale» e gli altri scritti, tutti dell'85, raccolti in parte ne «Le Regioni» e in parte ne «Il Foro italiano».

Si deve quindi attendere il 1979, e con il 1979 il celebre «Rapporto Giannini» (*Rapporto sui principali problemi dell'amministrazione e dello Stato*), per potersi finalmente vedere il problema della progettazione legislativa preso in esame dal Parlamento e dal Governo con la necessaria attenzione, e sia pure unicamente sotto il profilo della «attuabilità amministrativa» delle leggi, dell'idoneità cioè della struttura burocratica ad assicurare l'applicazione di ciò che la legge statuisce.

Un paio di anni dopo, nell'81, chiamata ad approfondire gli stessi temi, la Commissione Barettoni Arleri (*Commissione di studio per la semplificazione delle procedure e la fattibilità e l'applicazione delle leggi nonché l'approntamento dei conseguenti schemi normativi*) segna, rispetto al «Rapporto Giannini», e quanto meno dal punto di vista concettuale, un notevole passo avanti: essa modificò, ampliandolo, il concetto di fattibilità delle leggi, fino a farvi rientrare anche il momento progettuale in senso stretto, cioè, appunto, la tecnica redazionale; in altre parole sottolineò,

la Commissione, che, in genere, i ritardi e l'incompletezza nell'applicazione delle leggi non dipendono soltanto da carenze della macchina amministrativa, ma dipendono anche dalla trascurata redazione dei testi normativi, la quale ne pregiudica la intellegibilità e, di conseguenza, la retta ed uniforme interpretazione. Sicchè propose, tra l'altro, a conclusione dei propri lavori, che fosse creata un'apposita struttura al fine di compiere tale verifica.

Puntualmente, nel 1981, durante il Governo Spadolini, queste affermazioni di intenti trovano, sul piano pratico, la loro prima realizzazione con l'istituzione del «Dipartimento analisi e verifica del programma di governo»: il quale Dipartimento, tra l'altro, iniziò la predisposizione di «griglie di valutazione di fattibilità dei disegni di legge» attente agli aspetti di tecnica e di operatività dei soggetti pubblici coinvolti nei singoli progetti. L'esperimento, tuttavia, naufragò ben presto, nè venne ripreso dai successivi Governi.

Infine, tre anni dopo, e precisamente nel settembre del 1984, la Relazione Craxi (*Relazione del Presidente del Consiglio dei Ministri sul lavoro di elaborazione istituzionale svolto dalle apposite Commissioni di studio costituite presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri*) viene a completare la precedente Relazione Barettoni Arleri, approfondendo — ad opera della sottocommissione presieduta da Sabino Cassese — l'aspetto concernente la delegificazione con risultati che saranno poi alla base, in qualche misura, della disciplina posta in materia dalla legge n. 400 dell'88 (legge 23 agosto 1988, n. 400: *Disciplina dell'attività di governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri*, art. 17, comma 2).

In parallelo con questi e con altri lavori e documenti di varia natura elaborati a livello *statale* (si pensi pure, ad esempio, alle circolari della Presidenza del Consiglio dei Ministri finalizzate ad ottenere un miglioramento nella qualità della produzione legislativa, ed emanate soprattutto nel

periodo 79/80 e nel periodo 86/88), esperienze di tipo analogo sono andate maturando — come si sa — anche a livello *regionale*.

Dopo un primo esperimento, tentato dalla Regione Lombardia, di analisi dell'*iter* legislativo-regionale con l'applicazione di tecniche informatiche, nel 1982 il Professor Losano presenta all'Ufficio di Presidenza della Regione Piemonte le proprie *Proposte per innovare la tecnica legislativa*, che era stato incaricato di formulare.

L'ISAS di Palermo, dal canto suo mette a punto un *test* di fattibilità delle leggi riprendendo e sviluppando le indicazioni contenute nel Rapporto Giannini e nel Rapporto Berettoni Arleri, nonché le sperimentazioni fatte presso il «Dipartimento analisi e verifica del programma di governo», di cui già si è detto.

Ancora, le Regioni del Molise e del Lazio hanno svolto, e con risultati tutto sommato apprezzabili, due ricerche sulla efficacia delle leggi.

Ma è certo che l'esperienza di gran lunga più importante rimane a tutt'oggi quella della Regione Toscana, la quale per prima ha affrontato le questioni di tecnica legislativa in tutti i suoi aspetti (e cioè la tecnica di redazione delle leggi, la verifica di fattibilità dei progetti di legge, il controllo sulla attuazione delle leggi), e in tale contesto ha elaborato sia una «griglia» per l'analisi di fattibilità di un progetto di legge, sia un documento contenente *Suggerimenti per la redazione dei testi normativi*, già reso in qualche modo operativo.

Da ultimo (e dico ultimo nel senso cronologico del termine, naturalmente), l'Istituto superiore per l'addestramento della pubblica amministrazione regionale e degli enti locali — ISAPREL, sull'esempio della Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione, del FORMEZ e ora dell'ISLE, ha inserito nei suoi programmi (coordinati da Sergio Bartole per i funzionari della Regione Friuli-Venezia Giulia) corsi sulle tecniche di progettazione legislativa, allo scopo

di offrire agli operatori e ai protagonisti di questo settore una adeguata e solida preparazione, nonché — come scrive Pototschnig — «valide indicazioni teoriche con cui poter risolvere problemi pratici e concreti di interpretazione e fattibilità». Recente frutto di tale iniziativa è un volume (*Lezioni di tecnica legislativa*) che raccoglie una serie di saggi che affrontano i principali problemi della tecnica legislativa.

Nella *mappa delle sollecitazioni* rivolte al legislatore, sia statale che regionale, perchè infine provveda a disciplinare la materia nei suoi termini generali, a quelle provenienti dalle *commissioni di studio*, dalla *dottrina*, dai primi *esperimenti applicativi*, di cui abbiamo fin qui discorso, si è ora aggiunto il *pressante invito della Corte costituzionale*: la quale, con la sent. n. 292/84 ha denunciato l'abuso dei rinvii c.d. «innominati», e cioè dei rinvii fatti dal legislatore ad imprecisate «successive modificazioni», statuendo inoltre la Corte la propria competenza a dichiarare l'illegittimità costituzionale di una legge, quando ne risulti oscuro il significato.

Questa decisione — che la Corte sotto altro aspetto ha ribadito con la sentenza n. 364/88 relativa all'art. 5 C.P., ma la cui importanza stranamente ai più è sfuggita — non ha tuttavia indotto il Parlamento a bruschi cambiamenti di rotta. Come dimostrano in modo inequivocabile le ricerche fatte da Pegoraro sul «seguito» parlamentare delle sentenze/indirizzo (*La Corte e il Parlamento. Sentenze indirizzo e attività legislativa*, Padova 1987), le trasgressioni al monito della Corte in questo settore continuano infatti a manifestarsi in gran numero, nè i titolari del potere di iniziativa legislativa sembrano aver dimesso il malvezzo di usare (e di abusare) di tali formule di rinvio, pur tanto nocive sul piano della certezza del diritto.

Ciò non significa, beninteso, che niente sia stato fatto per tradurre sul piano della realtà legislativa tutto questo lavoro teorico e sperimentale. Solo che, al solito, si è ca-

duti anche qui nella trappola di cominciare dalla testa invece che — correttamente — dai piedi.

Non mi riferisco, s'intende, alle recentissime leggi n. 400 dell'88 e n. 86 dell'89 (la cosiddetta «legge La Pergola») le quali prevedono distinte ipotesi di *delegificazione*, rispettivamente in ambito interno e in ambito comunitario. Qui mi riferisco, invece, al D.P.R. 28 dicembre 1985, n. 1092, con cui è stato approvato il T.U. delle disposizioni sulla promulgazione delle leggi, sulla emanazione dei decreti del Presidente della Repubblica e sulle pubblicazioni ufficiali della Repubblica italiana (corredato da un regolamento di esecuzione: D.P.R. 14 marzo 1986, n. 217); e alla legge 11 marzo 1988, n. 67 (legge finanziaria del 1988), che all'art. 2, commi 1, 2, 3, 4 e 7 disciplina le modalità cui deve conformarsi il processo di formazione delle iniziative di legge destinate a produrre effetti sulla finanza pubblica (cui ha fatto seguito la circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 30 aprile 1988 sulle procedure delle iniziative legislative che comportino maggiori spese o minori entrate); e in modo particolare mi riferisco alla legge 11 dicembre 1984, n. 839 (che disciplina la pubblicazione delle leggi e degli atti normativi nella Raccolta delle leggi e dei decreti e nella Gazzetta Ufficiale), la quale consente ora all'interprete di fare riferimento ai lavori preparatori, di conoscere i testi coordinati delle leggi di conversione dei decreti legge, di avere sott'occhio le norme modificate e ogni altro riferimento necessario per evitare un faticoso lavoro di ricerca indietro negli anni (ma... ci sarà poi da fidarsi, visto e considerato il valore non normativo delle postille pubblicate sulla Gazzetta Ufficiale?).

La critica che rivolgo a tutta la serie di questi provvedimenti, utili certo per taluni versi e comunque frutto di uno sforzo encomiabile, è *critica di principio* che può riassumersi nel modo seguente: che nelle cose bisogna partire dall'inizio, e che l'inizio delle cose di cui andiamo discor-

rendo consiste sia in quelle *riforme dei regolamenti camerali e consiliari* (meglio che in leggi ordinarie, di cui è discutibile che possano vincolare il legislatore futuro) che tengano conto anche dei problemi del *drafting*, quali ad esempio l'irricevibilità per gli emendamenti non coperti dal titolo della legge, il rafforzamento dei poteri di coordinamento che non sia penalizzato dal ritorno in aula del testo, ecc.; sia, in secondo luogo, nella ristrutturazione degli uffici preposti alla redazione delle leggi; e sia, da ultimo, in una maggiore attenzione per la formulazione linguistica, rivestendo la qualcosa carattere di particolare gravità per le leggi regionali, tuttora pervase di quella «poesia delle Regioni» e di quel linguaggio di stampo sessantottesco che sfocia troppo spesso in «grida», in «proclami», in «leggi-manifesto», destituite come tali di qualunque contenuto prescrittivo e di qualunque fattibilità.

Sia come che sia, il fatto resta che oggi il quadro di insieme non può certo dirsi confortante: i risultati spesso deplorabili che scaturiscono dai controlli di fattibilità, i difetti («interni» ed «esterni») che continuano a viziare le leggi sia statali che regionali, l'assenza nell'immediato di qualunque seria prospettiva di riforma dei regolamenti camerali e consiliari nel senso che abbiamo indicato, sono tutti elementi che fanno temere che sia prevalente in Italia la tendenza a rimanere fermi al discorso teorico; e che al di là di semplici esercitazioni accademiche, al di là di qualche esperimento applicativo e anche al di là degli episodi legislativi citati pochi istanti fa, non si riesca ad avanzare sulla strada maestra di una maggiore concretezza.

Eppure sembra indubitabile che sussistano al momento attuale tutte le condizioni per passare decisamente dalle parole ai fatti, tali condizioni potendosi rinvenire:

1) a *livello ideologico*, nel senso che il ritorno ad una «cultura della legalità» come osservanza generalizzata delle regole, quale oggi sembra di potersi riscontrare dopo l'ondata «trasgressiva» che segnò l'intero arco degli anni

'70, e l'inizio degli anni '80, non può non implicare — sul piano della tecnica legislativa — l'esigenza che tali regole siano rese per così dire maggiormente «efficaci»: e perciò comprensibili a chiunque, comune cittadino e pubbliche autorità, vi sia in qualche modo tenuto, come pure attuabili in concreto da parte delle strutture burocratiche che hanno per ufficio quello di portarle a compimento; fino al punto — si può dire — che la chiarezza e la realizzabilità delle leggi costituiscono «valori» universalmente riconosciuti che nessuno che nessuno per nessuna ragione oserebbe contestare;

2) a *livello politico*, nel senso che sembra venuta meno, o sul punto di venir meno, salvo qualche velleitario tentativo di riesumazione, quella pratica consensuale o consociativa di governo, tutta giocata sul filo di patteggiamenti e compromessi con le opposizioni, che finora ha costituito un elemento non certo secondario di ambiguità dei testi legislativi;

3) a *livello di metodo giuridico*, nel senso che sembra ormai nettamente minoritario l'ostracismo lungamente decretato da certa spocchiosa dottrina nei confronti degli studi di *drafting*;

4) a *livello tecnico*, nel senso che, al di là di qualunque disaccordo su punti specifici, esiste consenso su tutta una serie minima ma sufficiente di modalità e di procedure.

Un passo in avanti che speriamo decisivo verso la traduzione in realtà della cultura del *drafting* viene ora fatto segnare dall'odierno convegno, il quale, avvalendosi dei risultati di taluni controlli svolti «sul campo», si propone di accertare quanto più analiticamente possibile *come è*, e *come dovrebbe essere* attuato il *drafting* e in particolare l'analisi di fattibilità.

Alcune regioni (diverse dal punto di vista socio-economico, della forma di governo, della formula politica) hanno utilizzato delle «griglie» per la valutazione del grado di perfezione tecnica e di fattibilità in senso stretto

di taluni atti normativi, e ciò allo scopo sia di confrontarne le risultanze ed evidenziare quei difetti della legge che più frequentemente emergono, sia di perfezionare eventualmente tali strumenti, e cioè le «griglie», per un loro più utile e più efficace impiego nel futuro.

La campionatura forse non è esauriente, ma è senz'altro significativa.

Le «griglie» utilizzate sono due: la «griglia Rescigno» e quella «ISAS», le quali, pur presentando tra loro delle divergenze, tuttavia prevedono delle fasi comuni: *a*) la fase dell'analisi testuale (e contestuale), con alcune parti che si riferiscono più specificamente alla legge regionale (rinvii a leggi statali, ecc.); *b*) la fase della fattibilità (copertura amministrativa, finanziaria, e così via), anche qui con alcune analisi mirate alla specificità delle regioni rispetto allo Stato.

Poco importa, in questa sede, verificare di quale griglia le singole regioni si siano servite per i loro esperimenti. Ciò che piuttosto vale la pena di sottolineare — e qui pervengo ad una prima conclusione «di merito» che mi sento di tirare — è che tali questionari non dovrebbero comunque essere troppo elaborati o pedanti, nè preoccuparsi troppo di problemi che non sono di stretta pertinenza della legge (come ad esempio la creazione di strutture nuove, che peraltro ritroviamo tra gli «items» della griglia ISAS). La griglia, in altri termini, deve essere sì esauriente, ma nel contempo *agile*, in modo che una volta calata nella realtà di un ufficio legislativo non ne inceppi senza costrutto il lavoro.

Quanto alle modalità operative, le singole regioni hanno seguito metodiche diverse. In base alle differenti procedure adottate, le regioni intervenienti possono essere ripartite in tre gruppi:

1) Nel primo gruppo si possono far rientrare la Regione Liguria e la Regione Toscana.

La *Liguria* ha svolto un'analisi di fattibilità di una legge di procedure (a contenuto indifferente) attraverso la compilazione di due differenti griglie (analisi di fattibilità, dunque, non della legge ma della griglia), raggiungendo così un elevato grado di astrazione. In particolare, dal lavoro compiuto sono emerse alcune riflessioni critiche soprattutto in ordine all'opportunità di elaborare una griglia più semplificata, che sappia tener conto sia dei problemi formali che dei problemi sostanziali relativi all'introduzione della nuova legge, e che comunque costituisca un valido punto di riferimento per l'analisi, di volta in volta diversificata, dei singoli provvedimenti. La griglia che viene proposta è articolata su 4 quesiti basilari: analisi giuridica - fattibilità amministrativa - fattibilità finanziaria - rapporti con altre leggi.

Anche la *Toscana*, da parte sua, non ha sperimentato l'analisi di fattibilità su un «campione di legge», ma ha suggerito delle indicazioni su *come fare il drafting*. Così, all'analisi di fattibilità vera e propria di provvedimenti normativi — che si esplica attraverso l'utilizzo delle famose griglie — viene proposto di anteporre tutta una serie di rilevazioni e di informazioni sugli aspetti organizzativi, procedurali, socio-economici relativi al campo di applicazione dei progetti di legge regionale; una procedura «standard» da modellarsi di volta in volta sulle iniziative esaminate.

2) Nel secondo gruppo possono essere ricomprese altre tre regioni che hanno invece operato un'analisi di fattibilità vera e propria; hanno cioè avviato esperimenti di applicazione delle griglie di fattibilità a schemi normativi di diverso contenuto, e precisamente: ad un *dl* d'iniziativa della Giunta concernente l'istituzione della scuola di sanità pubblica (*Basilicata*); ad un *ddl* presentato dal Presidente della Regione in materia di formazione professionale (*Sicilia*); ad una *pdl* d'iniziativa di alcuni consiglieri regionali sulla difesa del patrimonio ittico e l'esercizio della pesca e dell'acquacoltura (*Sardegna*).

Vale qui la pena di sottolineare, e sia pure per sommi capi, alcune delle risultanze di questi lavori.

La Regione Sardegna ha operato l'analisi sia sulla relazione dei proponenti (evidenziandone l'eccessiva superficialità quanto alla sintesi del contenuto normativo e quanto alla differenziazione dei problemi ivi disciplinati), sia sul testo della proposta di legge, la quale presenta difetti «interni» (quali la mancata ripartizione in titoli, capi, sezioni; ripetizioni, e così via) accanto a difetti «esterni» (come ad esempio la mancanza di copertura amministrativa, relativamente, in un caso specifico, al piano regionale per la pesca).

Un'analisi sia linguistica sia di fattibilità è stata avviata anche dalla Regione siciliana, la quale ha verificato appunto i modi in cui i diversi elementi di un progetto di legge vanno sottoposti agli esami dei differenti indicatori di una griglia. Anche in questa sede si è potuto osservare che tali parametri non sono ancora perfettamente formulati e che essi andrebbero revisionati e semplificati, in modo da consentire esami esaurienti del tipo di quelli «check-list».

3) A se stante, infine, può essere considerata la Provincia di Trento, la quale ha condotto il suo esperimento su un disegno di legge, d'iniziativa della Giunta provinciale, in materia di agricoltura biologica. Ciò che qui rileva è che la metodica adottata in questo caso sta «a mezzo», quale anello di congiunzione, tra le modalità operative impiegate dagli altri due «gruppi». Più specificatamente il lavoro svolto dalla Provincia di Trento è stato articolato in due parti: una parte teorica, e un'altra di analisi di fattibilità vera e propria.

Riassumendo, ciò che di positivo emerge da tutte queste esperienze è l'aver rilevato che tali indagini devono essere svolte necessariamente sulla legge «in itinere», e non quando è ormai inutile e troppo tardi per porvi un qualche rimedio. E c'è da sperare che tali esperimenti non rimangano sempre tali, ma che possano inaugurare un «nuovo corso»

in cui l'analisi *preventiva* di fattibilità della legge diventi la regola.

Ma forse si potrebbe fare in questo campo anche di più: si potrebbe cioè individuare «a priori» le *fasi* del procedimento legislativo, in cui è richiesto l'intervento del *draftsman* — e pare indispensabile, per potersi il problema delle leggi oscure e mal redatte risolvere in modo definitivo, che tali fasi siano appunto plurime e predeterminate.

In linea di principio, già nella fase di «input» e di presentazione del progetto (d'iniziativa — s'intende — giuntale) all'assemblea consiliare, il *drafting* potrebbe esercitarsi largamente — per quanto la possibilità di attivare tale controllo sia più o meno condizionata dalle diverse norme procedurali che stabiliscono i termini per la distribuzione dei progetti presentati all'assemblea e per l'assegnazione di essi alla commissione.

L'attività di *drafting* potrà quindi proseguire senz'altro nella fase dell'esame in commissione, nonché in quella della discussione in assemblea (anche qui a seconda dei tempi e delle modalità previste per la presentazione dei progetti), dovendosi concentrare, in quest'ultimo caso, soprattutto nell'attività di ricezione e vaglio degli emendamenti.

Potrebbe invece sollevare qualche dubbio di costituzionalità l'eventuale intervento del *draftsman* nella fase del coordinamento finale. In questo stadio, comunque, conviene fare una distinzione fra le «correzioni finali» che intervengono prima del voto definitivo e sono deliberate dall'assemblea, e il «coordinamento formale del testo approvato» effettuato *dopo* che la «voluntas» del legislatore ormai si è formata. Il secondo caso, in effetti, più che il primo, solleva problemi di legittimità che già sono stati (e tuttora sono) oggetto di attenzione da parte della dottrina e della giurisprudenza costituzionale.

Tiriamo le fila. Dalle analisi fatte nel quadro dell'odierno convegno si possono ricavare le seguenti conclusioni:

a) check-up — la necessità imprescindibile (ed improcrastinabile) di sottoporre a *tecniche di monitoraggio* comparti debitamente selezionati della legislazione statale e regionale, onde far regredire lo *stato di malformazione* che oggi riguarda un numero troppo elevato di leggi;

b) griglie prolisse — la necessità di utilizzare, per le analisi di *drafting*, griglie che siano *maneggevoli* e cioè confezionate «a maglie larghe», in modo da scremare le leggi dai loro maggiori difetti senza tuttavia intasare con questo il lavoro degli uffici legislativi già di per sé pesante per la quantità strabocchevole delle iniziative in esame;

c) analisi in itinere — la necessità che i controlli di *drafting* abbiano carattere *preventivo* e cioè cadano lungo il processo di formazione delle leggi in modo da potersi realizzare a *tappe* e per *fasi prestabilite*;

d) professionalità — la necessità che l'intervento del *draftsman* sia caratterizzato da livelli di alta specialità in ragione della delicatezza del compito da svolgere.

Perché mai dunque resiste forte, malgrado la presenza di tante condizioni favorevoli, un senso di ritrosia nel mettere in pratica tali modalità e tali procedure, quanto meno in ambito regionale e cioè là dove è più sviluppata, o sembra esserlo, la cultura del *drafting*? Perché mai così tanta lentezza nel decidersi a fare cose — utili a giudizio di tutti e necessarie quando se ne discetti in termini di accademia — che in altri Paesi hanno fatto e vanno facendo molto più celermente di noi? La ragione io credo si nasconde in una difficoltà che sta per così dire «a monte» di tutta la questione: la difficoltà cioè di restituire, nel campo delle leggi, il politico e il tecnico alle funzioni loro proprie: il politico alla scelta dei *fini*, il tecnico alla scelta dei *mezzi* per ottenere quei fini. Qui infatti «restituire» suona un po' un diminuire, ha un che di «ablatorio», adombra un esproprio, una confisca. E forse proprio in questo togliere qualcosa sia al politico, sia al tecnico — togliere per l'esattezza un privilegio, quello di poter ciascuno travalicare la pro-

pria sfera di competenza: ciò che al politico consente di abbandonarsi al gusto di dar forma di legge ad declamazioni che non hanno contenuti o ne hanno di irrealizzabili; e al tecnico di versare nella forma della legge contenuti di malcerta legittimazione; e di poterlo entrambi fare copertamente e impunemente — risiede la difficoltà dell'impresa; risiede l'ostacolo. L'intoppo.

BRUNO DENTE

LEGIFERARE PER RISULTATI?
NOTE CRITICHE SULL'ANALISI
DELL'ATTUAZIONE DELLE LEGGI REGIONALI

1. — Premessa: la necessità di valutare l'attuazione delle leggi.

Affrontare la problematica dell'attuazione delle leggi regionali, e dei modi per valutarla, appare un questione non ulteriormente eludibile.

È inutile negare, infatti, che vi è oggi una notevole insoddisfazione nei confronti della legislazione regionale, solo in parte da far risalire alla permanenza di tendenze antiregionaliste all'interno del sistema politico/amministrativo italiano. In parte essa dipende invece dalle peculiari funzioni attribuite dalla nostra carta costituzionale alle Regioni — principalmente, ma non solo, a quelle a statuto ordinario — ed in parte a pure e semplici insufficienze del processo legislativo. Essere coscienti di queste critiche, pertanto, è il primo passo per cercare di porvi rimedio.

In primo luogo l'insoddisfazione nasce dalla considerazione che il ruolo di «governo» delle Regioni è più facile da affermare in teoria che da praticare, trovandosi a mez-

za strada, per così dire, tra la legislazione «di principio» e l'attività amministrativa in senso tradizionale. In realtà ciò ha significato un'enfasi acritica sull'esigenza di una programmazione globale degli interventi, che a sua volta si è tradotta in una indicazione di obiettivi spesso astratti e sempre comunque dipendenti da comportamenti degli altri enti solo in parte influenzabili da parte della Regione stessa. Molti «fallimenti» della programmazione sono allora abbastanza spiegabili e forse non sono nemmeno dei veri e propri fallimenti se ad esempio l'indicazione da parte dell'ente Regione di obiettivi «ambiziosi» può agire come stimolo nei confronti di altri soggetti che, in caso contrario, si sarebbero accontentati di azioni ancor meno incisive.

In secondo luogo occorre anche tener conto della ambiguità che ha contraddistinto il ruolo del Consiglio regionale sin dalla fase di elaborazione degli Statuti, e che ha portato alcuni studiosi a ritenere che la stessa distinzione tra legislativo ed esecutivo nel caso delle Regioni fosse difficile a cogliere. Il forte coinvolgimento dell'organo consiliare e delle sue commissioni nella attività amministrativa in senso stretto, attraverso l'attribuzione di poteri deliberativi o comunque di poteri consultivi estremamente penetranti, ha probabilmente favorito la diffusione di formulazioni vaghe e ampiamente discrezionali, dato che comunque il consenso dell'organo consiliare era necessario nella fase di approvazione delle delibere attuative. Quali siano state le cause delle opzioni statutarie, e quanto esse fossero il frutto di una fase tendenzialmente consociativa del nostro sistema dei partiti, non è questa la sede per discutere. Appare tuttavia importante sottolineare questo punto, nel momento nel quale la revisione statutaria è all'ordine del giorno in molte Regioni, per enfatizzare come siano gli effetti sulla qualità della legislazione, prima ancora che quelli sulla speditezza dell'azione amministrativa, del resto scarsamente documentati, che dovrebbero indurre a ritenere necessaria una modifica della situazione attuale.

In terzo luogo non si può nemmeno negare che l'insoddisfazione nasce anche dalla bassa qualità tecnica di molte normative. Nelle altre sezioni di questo convegno — dove si tratta del *drafting* e dell'analisi di fattibilità — questi punti verranno messi in migliore evidenza. Né occorre qui individuare con precisione le responsabilità per queste insufficienze (è stato suggerito che ciò dipende dalle caratteristiche peculiari del ceto politico regionale ed in particolare dal fatto che trattandosi in grande maggioranza di esecutori locali i consiglieri sono molto più a proprio agio nella redazione di delibere amministrative che di testi legislativi, ma si potrebbe ipotizzare che anche il ceto burocratico non è esente da critiche a questo proposito). Si può solo sperare che questa situazione sia in via di superamento attraverso la diffusione di adeguati strumenti tecnici e in particolare degli uffici legislativi presso la Giunta e presso il Consiglio capaci di porre rimedio alle più vistose carenze tecniche della legislazione.

Ma le ragioni principali delle critiche riguardano la scarsa attuazione, e forse la scarsa attuabilità, di molta legislazione. Anche se la metafora è un po' scontata in un'occasione come questa, il richiamo delle «grida manzoniane» appare appropriato ed il rischio è allora che lo scarso rispetto nei confronti della legislazione si rifletta sull'istituzione, e sull'organo al suo interno, che l'approva. Porsi la questione dell'attuazione della legislazione regionale, e dei modi per valutarla, diventa allora essenziale. A questo problema è dedicato questo intervento.

2. — I caratteri distintivi degli interventi regionali.

Il principale problema da risolvere prima di porsi la questione della valutazione dell'attuazione delle leggi è quello di individuare le caratteristiche tipiche della legislazio-

ne regionale. In estrema sintesi tre sono gli elementi, tra loro interrelati, che emergono.

Il primo riguarda il carattere essenzialmente di trasferimento che ha la finanza regionale. In pratica una larga parte della legislazione regionale altro non è che trasferimenti finanziari (di parte corrente o in conto capitale) ad altri enti pubblici (le UU.SS.LL., in primo luogo, ma anche le Province, i Comuni, i Consorzi e le Comunità Montane). Una quota non irrilevante è costituita da trasferimenti alle imprese mentre gli investimenti direttamente effettuati dalle Regioni, e soprattutto i servizi da esse direttamente gestiti, assorbono una quota sostanzialmente limitata delle risorse disponibili. Per di più, se in alcuni casi anche rilevanti (il riferimento obbligato è alla sanità) le risorse di provenienza regionale costituiscono la totalità o comunque una parte preponderante delle risorse complessivamente disponibili per i servizi, in altri invece esse coprono una quota marginale della spesa pubblica nel settore. E infine quasi sempre l'utilizzazione di tali risorse non può essere liberamente determinata dall'amministrazione regionale, ma è sottoposta ad una serie di vincoli di varia natura.

Il secondo elemento distintivo della legislazione regionale, che la differenzia fortemente da quella statale e che non sempre viene considerato con sufficiente attenzione, è che nell'elenco di materie di cui all'art. 117 Cost., e più in generale in quelle comunque affidate alla competenza delle Regioni, i poteri direttamente regolativi dei comportamenti individuali sono sostanzialmente ristretti e quindi ancor più ristretti (per i motivi che vedremo di seguito) sono i compiti di amministrazione attiva degli uffici regionali. In buona sostanza la quantità di permessi, autorizzazioni, licenze, concessioni, ma anche le attività di vigilanza svolte direttamente incidono in maniera relativamente limitata sulla sfera di libertà dei cittadini: se cavatori, titolari di agenzie di viaggio o gestori di supermercati possono pensarla diversamente, tuttavia è evidente che di fatto il comune cit-

tadino ben di rado si trova ad avere a che fare con i poteri regionali. Ciò non significa peraltro che la regione sia sprovvista di poteri autoritativi, ma solo che spesso essi si esplicano nella approvazione o nel controllo delle deliberazioni adottate da altri enti (dai piani regolatori ai piani commerciali, per intenderci). La conseguenza più appariscente è che, anche per quanto attiene ai poteri autoritativi, l'effettività della legislazione regionale spesso dipende dai comportamenti altrui.

Ma, ed è il terzo elemento distintivo che occorre richiamare, questa non-autosufficienza regionale è in qualche modo programmatica, dal momento che il dettato costituzionale prevede per l'appunto la delega agli enti locali come modalità normale di svolgimento delle funzioni amministrative proprie della Regione. Ciò significa — dal punto di vista che qui ci interessa — che le strutture di attuazione (dal punto di vista organizzativo e procedimentale) sono spesso predeterminate in via generale senza aver riguardo alle caratteristiche specifiche del singolo atto legislativo o della singola materia sotto esame. Quanto la previsione costituzionale sia poi effettivamente operante, e quanto sia adeguata alla eterogenea realtà degli enti locali nel nostro paese ed alle variegate competenze regionali, è ovviamente un altro discorso, ma certo sembra di poter percepire una tendenza a «liberare» gli uffici regionali da una serie di adempimenti, anche di notevole portata (si pensi alle autorizzazioni agli impianti industriali in materia di inquinamento atmosferico o alla distribuzione dei fondi per l'istruzione professionale).

Insomma, queste tre caratteristiche ci consegnano un'immagine, se si esclude la legislazione regionale che attiene strettamente alla «macchina» regionale, tale da mettere in evidenza come ben di rado l'effettività, e quindi l'attuazione della normativa, dipenda esclusivamente dalla Regione stessa ma derivi invece dalla congruenza di comportamenti ben poco influenzabili, se non altro per motivi

politici che attengono all'eguale legittimazione di cui godono tutti i livelli di governo nel nostro paese.

Molti di questi elementi, in verità, si applicano anche alla legislazione statale e quindi quanto diremo nel prossimo paragrafo è in qualche misura generalizzabile. Tuttavia il fatto di disporre di poteri autoritativi di ben maggiore portata e di controllare i cordoni della borsa mette lo Stato in condizione di poter garantire ai propri strumenti normativi una vigenza sostanzialmente superiore. Al contrario la «sovranità limitata», sia verso l'alto che verso il basso, tipica delle Regioni pone problemi non piccoli a chi voglia valutare l'attuazione delle loro leggi e richiede una riflessione proporzionata.

3. — Gli oggetti della valutazione: dalle leggi alle politiche.

Il ragionamento sin qui svolto non vuole essere fine a se stesso o limitato a mettere in luce le difficoltà implicite in un'analisi dell'attuazione delle leggi regionali. Al contrario esso è la base di una proposta specifica che possiamo sintetizzare nel modo seguente: il fatto che di regola gli interventi regionali si svolgano in un contesto fortemente interorganizzativo ed intergovernativo obbliga a riconsiderare l'oggetto stesso della valutazione ed a chiedersi se ed in che misura si possa effettivamente parlare di attuazione delle leggi regionali.

In realtà io personalmente ritengo che anche se gli interventi regionali fossero basati esclusivamente su risorse proprie e prive di vincoli, su poteri autoritativi esclusivi ed attuati unicamente dalla amministrazione diretta regionale, risulterebbe egualmente difficile parlare di efficacia dell'attuazione delle singole leggi, se non altro perché occorrerebbe prendere in considerazione, da un lato, i comportamenti dei soggetti destinatari dei benefici e/o delle

regolazioni e, dall'altro, il rapporto che si stabilisce tra le singole leggi in ogni settore di intervento.

In ogni altro caso così non è, dato che le risorse finanziarie impiegate sono spesso vincolate e concorrenti con quelle di altri soggetti, dato che i poteri autoritativi propri delle Regioni sono sostanzialmente limitati, e tali comunque da determinare solo indirettamente i comportamenti finali, e dato che la attuazione degli interventi è di regola affidata — a vario titolo — a strutture amministrative non legate da stretti vincoli di subordinazione alla amministrazione regionale. A maggior ragione, allora, occorre affrontare il problema che ci sta a cuore con una certa cautela e cercare strade differenti e per certi versi inedite.

In sostanza il problema è quello dell'unità di analisi, o se si preferisce dell'oggetto della valutazione: la legge? Il rendimento della organizzazione incaricata della attuazione? La produttività del personale in essa impiegato? Il raggiungimento degli obiettivi indicati negli strumenti di programmazione? Ciascuna di queste alternative ha degli apparenti vantaggi e degli evidenti inconvenienti, anche se talvolta il dibattito tende ad oscurare la differenza tra le singole proposte.

Senza entrare in una critica di quelle sino ad oggi avanzate, e delle teorie sulle quali esse sono basate, in questa sede vorremmo presentare una proposta alternativa, a sua volta basata su presupposti disciplinari a dir poco inconsueti nella tradizione italiana.

L'analisi delle politiche pubbliche — *public policy analysis* — definisce una politica pubblica come una serie più o meno lunga di decisioni o di non-decisioni collegate alla soluzione di un problema generalmente percepito come di pubblico interesse. Che tali decisioni o scelte siano produttive o controproduttive, che siano prese da una singola unità organizzativa oppure da una pluralità di soggetti, che coloro che vi intervengono siano esclusivamente organizzazioni formalmente pubbliche oppure anche soggetti quasi

pubblici o privati, sono tutti elementi importanti nell'analisi, ma non tali da modificare la definizione della politica pubblica: perché essa esista occorre essenzialmente che esistano delle azioni e che esista un problema generalmente percepito come tale. La valutazione dell'attuazione della politica così definita si misura ovviamente sulla base della capacità delle azioni intraprese — presumibilmente, ma non necessariamente, dalle pubbliche autorità — a risolvere il problema, e cioè a soddisfare il bisogno, la domanda o l'opportunità che lo costituisce.

La proposta analitica che vorrei avanzare in questa sede è che, perché sia possibile parlare di efficacia dell'azione regionale, occorre prima ricostruire le *politiche* regionali che sono composte anche da leggi, evidentemente, ma che in quanto tali ben difficilmente si identificano con una singola legge, non foss'altro perché tra le varie azioni che le compongono molte appartengono a soggetti formalmente e sostanzialmente non vincolati dalla legislazione regionale.

Naturalmente il livello di definizione delle politiche regionali può essere differente (così potremo avere una politica sanitaria, al suo interno una politica dell'assistenza ospedaliera, all'interno della quale si colloca a sua volta una politica di assistenza ai lungodegenti), e altrettanto ovviamente tra una Regione e l'altra possono esservi differenze nelle problematiche affrontate. Tuttavia, parlando all'ingrosso, possiamo affermare che la legislazione di intervento delle Regioni si svolge in settori sostanzialmente analoghi, limitati come sono dalla definizione costituzionale delle materie di loro competenza e dalla legislazione statale che la ha precisate e talvolta arricchite. Inoltre anche all'interno dei singoli settori di intervento, se pure vi sono ulteriori possibilità di differenziazione, la stessa limitatezza degli strumenti tecnicamente disponibili determina un numero finito di programmi (o politiche) caratterizzati da una identificazione relativamente precisa del problema alla cui soluzione sono indirizzati.

Tra l'altro ragionare in termini di politiche, programmi e problemi ha anche la conseguenza di sdrammatizzare la questione che spesso viene sollevata per dimostrare l'impossibilità di valutare l'efficacia dell'azione regionale, e cioè l'assenza, o la contraddittorietà, degli obiettivi esplicitamente indicati dalla legislazione. Per quanto, come vedremo, sarebbe sommamente auspicabile una maggiore attenzione alla specificazione di obiettivi realistici e non contraddittori in sede di approvazione degli strumenti normativi, tuttavia il fatto che la ricostruzione delle politiche avviene intorno a problemi consente ai valutatori di prescindere almeno nella fase di costruzione del modello di analisi da un'aderenza troppo stretta alla lettera della legge, dal momento che comunque sarà lecito attendersi che nel corso dell'analisi emergeranno altri obiettivi perseguiti dai differenti soggetti pubblici e privati che nell'attuazione dell'intervento sono a vario titolo coinvolti. Anzi in modo un po' provocatorio si potrebbe affermare che la necessità di valutare l'attuazione delle politiche regionali non corrisponde tanto e solo alla esigenza di verificare il raggiungimento degli obiettivi dichiarati, quanto soprattutto a quella di conoscere gli obiettivi di fatto perseguiti dall'insieme dei soggetti che nell'attuazione sono intervenuti. Da questo punto di vista logicamente e cronologicamente la creazione di un sistema di valutazione dell'efficacia degli interventi precede e non segue la costruzione di un sistema programmatico adeguato, proprio perché permette di arricchire l'attività di governo delle conoscenze relative ai comportamenti delle altre componenti del «sistema-Regione» che concorrono a determinare gli esiti dell'attività.

Per concludere due osservazioni: sino ad ora abbiamo parlato esplicitamente degli *interventi* regionali e cioè dei tentativi di modificazione del mondo esterno attraverso l'uso di strumenti finanziari e/o autoritativi. Ciò non significa però che il concetto di politica pubblica non sia applicabile anche agli aspetti interni della attività regionale: potremmo

mo infatti parlare di politica del personale, di politica dell'organizzazione, eccetera. Tuttavia, per motivazioni che attengono alla esigenza di chiarire la portata, ed i limiti, del ruolo di governo delle Regioni una strategia di introduzione sistematica della valutazione, a mio parere, deve partire dal domandarsi l'effettività delle azioni svolte nei confronti della società regionale. È qui che vi è più da imparare e forse da correggere: un'attenzione esclusivamente ripiegata all'interno, infatti, rischierebbe di riprodurre un errore in qualche modo tipico delle pubbliche amministrazioni, quello cioè di ritenere che l'organizzazione e gli strumenti di lavoro siano sostanzialmente indipendenti dai compiti, molto differenziati, che le varie unità devono perseguire o che comunque possano essere predeterminati in astratto senza un legame con l'ambiente esterno. Ma ciò non significa che in un futuro anche prossimo non si dovranno affrontare anche i problemi delle politiche «orizzontali» per verificarne la congruenza rispetto ai diversi obiettivi da perseguire.

La seconda osservazione è ancor più concreta e riguarda la praticabilità dell'approccio sopra delineato. È possibile «costruire le politiche» regionali? Ed attraverso quali strumenti di analisi una simile operazione può essere portata a compimento? Qui basta un rinvio dal momento che una delle relazioni che seguiranno riguarderà proprio questo problema, in parte rifacendosi all'esperienza della Regione Lombardia, dove l'attività di controllo di gestione è da tempo basata su uno strumento, quello della *catena-leggi* che appare esplicitamente legato ad una concettualizzazione in termini di politica pubblica. In estrema sintesi tutte le attività regionali — gli interventi e quelle di natura «orizzontale», le attività di spesa e quelle regolative — sono state o presto saranno raggruppate, a partire da una lettura simultanea della legislazione, del bilancio e della struttura organizzativa, in catene-leggi ad ognuna delle quali corrisponde un problema specifico o un insieme di proble-

mi tra loro inestricabilmente correlati. È su questa base, che è prevista anche da altre Regioni, che avviene la costruzione dei sistemi informativi a loro volta essenziali per lo svolgimento della valutazione. Per il momento basta rilevare come sia empiricamente possibile ricostruire le «politiche» regionali, e come di fatto l'approccio che qui si propone sia stato concretamente sperimentato con risultati apprezzabili.

4. — I criteri di valutazione: dalla coerenza formale all'efficacia.

Affermare che bisogna valutare l'attuazione delle politiche regionali, così come sopra definite, e non semplicemente delle leggi, ovviamente significa ben poco se non vengono al tempo stesso indicati i criteri a partire dai quali tale valutazione è utile e necessaria. In questo caso occorre anzitutto trovare una possibile tipologia dei criteri astrattamente utilizzabili, e in secondo luogo indicare le priorità intorno alle quali si deve costruire il sistema di valutazione. Schematicamente, ed in ordine crescente di importanza, possiamo dire che la valutazione deve riguardare la coerenza delle politiche, il loro impatto finanziario, la loro efficienza, la loro tempestività e la loro efficacia.

Il primo dei criteri elencati — la *coerenza* — può darsi almeno in due differenti significati. Anzitutto si ha una coerenza interna alla singola politica, con ciò intendendo la non contraddittorietà dei fini perseguiti e l'adeguatezza dei mezzi utilizzati al loro raggiungimento. In secondo luogo possiamo parlare di coerenza esterna con ciò intendendo le relazioni, anch'esse non contraddittorie, che si devono stabilire tra le differenti politiche. Sotto questo secondo profilo la questione è stata affrontata essenzialmente come un problema di coordinamento tra politiche e tra apparati ed è implicitamente alla base dell'enfasi sulla programmazione

che ha caratterizzato quella fase di riformismo istituzionale che ha visto tra l'altro la nascita delle Regioni a statuto ordinario. Si tratta ovviamente di un aspetto rilevante della valutazione e quindi è lecito chiedersi con un po' di stupore perché l'ho indicato come il meno importante. In realtà, come vedremo in chiusura di questa relazione, come criterio di valutazione *a priori* (e cioè all'interno di un'analisi di fattibilità della legge, del programma o della politica) il requisito della coerenza interna è essenziale e prioritario. Tuttavia nella definizione di politica adottata è implicita la considerazione simultanea delle azioni poste in essere da una pluralità di soggetti pubblici: pertanto trovare obiettivi tra loro in contraddizione è normale e non patologico. In ogni caso occorre ricordare che un certo grado di contraddittorietà ed incongruenza è implicito nella realtà e che il modo di conseguire gli esiti migliori non è negare la complessità con un atto del pensiero, ma riflettere tale complessità del reale negli strumenti e nelle procedure di intervento, scontando un certo margine di incoerenza formale. Né si può dimenticare che — per quanto riguarda soprattutto la coerenza esterna — il coordinamento ha un costo, anche, ma non solo, finanziario, che se è difficile quantificare con esattezza non per questo è meno reale. Come le più moderne analisi suggeriscono, un certo grado di ridondanza organizzativa, la stessa esistenza di duplicazioni di funzioni o di spazi bianchi, possono essere funzionali allo sviluppo dell'innovazione ed addirittura all'efficacia degli interventi. Insomma, la valutazione dell'attuazione delle politiche e dei programmi sulla base della loro coerenza interna ed esterna è esercizio dal significato assai dubbio che riflette un approccio di tipo essenzialmente formalistico alla questione della valutazione.

Con il termine di *impatto finanziario* intendiamo far riferimento al criterio di gran lunga più usato nella valutazione dell'attuazione degli interventi pubblici sino ad oggi, vale a dire alla capacità di spesa. Come è noto, infatti,

la misura dei residui passivi è stata largamente utilizzata per giudicare l'attività di governo delle amministrazioni pubbliche, additando al pubblico ludibrio quelle che mostravano una grande quantità di risorse non spese. In realtà si tratta di una misura importante, anche e non solo perché è facile da usare, ma il problema è quello di capire che attraverso questo indicatore si misura essenzialmente la capacità di formulare previsioni corrette da parte delle pubbliche amministrazioni, soprattutto per quanto attiene ai tempi di progettazione degli interventi ed ai flussi di cassa conseguenti. È quindi essenziale, ai fini della programmazione finanziaria, per ottimizzare ciò che va sotto il nome di *cash management*, ed in ultima analisi per valutare la bontà delle politiche di bilancio. Tuttavia considerare la capacità di spesa di per se sola come un indicatore della capacità realizzatrice dell'amministrazione è non solo indebito, ma anche estremamente pericoloso. Anzitutto considerare la pura e semplice abilità di impegnare e di spendere le risorse finanziarie alla stregua della capacità di realizzazione significa in qualche modo confondere i mezzi con i fini. In secondo luogo e soprattutto un'attenzione ossessiva alla capacità di spesa rischia di generare effetti perversi nelle amministrazioni pubbliche, se non altro perché espone al pericolo di trucchi contabili (dall'uso indebito delle partite di giro al ricorso a meccanismi di delega dell'attività di erogazione finanziaria non accompagnata da una corrispettiva delega della capacità decisionale, in modo che i residui si accumulano presso qualche altra tesoreria) oppure ad effetti di vero e proprio spreco delle risorse (chi non conosce l'abitudine propria di molti uffici di acquistare beni e servizi anche inutili nel mese di Dicembre per evitare la formazione di residui?). Valutare l'attuazione delle politiche regionali sulla base della capacità di spesa è pertanto intrinsecamente scorretto e quindi da rifiutare.

Un terzo criterio di valutazione è costituito dalle misure di *efficienza*. Senza dilungarci troppo possiamo limi-

tarci a sottolineare come, in primo luogo, occorre precisare di che tipo di efficienza si tratti. Possiamo avere infatti l'efficienza gestionale (che misura la utilizzazione delle risorse disponibili) o l'efficienza produttiva (che misura il costo per unità di prodotto). Anche in questo caso, come nei precedenti, non si può negare l'importanza di tenere sotto osservazione l'economicità dell'azione pubblica, soprattutto in presenza di tanto numerose prove di scarsa attenzione alla utilizzazione delle risorse. Tuttavia occorre anche ricordare che, per la parte che qui ci interessa, e cioè la legislazione di intervento così come sopra definita, l'efficienza che occorre controllare è quella degli utilizzatori finali delle risorse, di coloro cioè che producono i beni o erogano i servizi finanziati in tutto o in parte dalla Regione. Sapere il costo di una giornata di degenza, o la percentuale di letti vuoti, nei differenti presidi ospedalieri è senza dubbio importante, ma in assenza di queste informazioni non serve a nulla conoscere il «costo per atto» dell'attività di erogazione dei contributi da parte dell'amministrazione regionale. In sostanza occorre concludere che appare certamente essenziale mettere in moto un processo che porti alla verifica puntuale ed in tempo il più possibile reale dell'efficienza delle azioni svolte grazie al contributo regionale, ma che si tratta di un obiettivo estremamente ambizioso, per l'estrema complessità di tenere sotto controllo il gran numero di variabili che influenzano l'economicità dei comportamenti. Ed inoltre per poter affermare che un servizio è prodotto in modo più efficiente di un altro occorre considerarne equivalente l'efficacia e quindi è a quest'ultimo criterio che occorrerà in via prioritaria fare riferimento.

Prima, tuttavia, occorre menzionare un ulteriore criterio di valutazione che troppo spesso viene ignorato, vale a dire quello della *tempestività* dell'azione amministrativa. Per quanto infatti molto frequenti siano le lamentezioni relativamente alla lentezza esasperante delle pubbliche

amministrazioni, ben difficilmente sistemi di valutazione prevedono esplicitamente la dimensione cronologica, anche quando la legislazione prevede esplicite scansioni temporali per i diversi adempimenti. In parte tale scarsa attenzione dipende da motivazioni corrette: compiere velocemente una serie di errori non è necessariamente meglio che svolgere lentamente un lavoro positivo. Tuttavia dietro la scarsa attenzione nei confronti delle misure di tempestività sta forse anche una difficoltà ad individuare con esattezza il significato che esse possono assumere. Personalmente ritengo che esse dovrebbero essere utilizzate essenzialmente per misurare la capacità delle amministrazioni di comprendere la complessità (tecnica, politica, procedurale, ecc.) del mondo reale al cui interno le loro azioni si svolgono. Prevedere con correttezza i tempi di attuazione di un intervento o quelli per la predisposizione di un piano significa anzitutto anticipare i possibili intoppi e anche gli «incidenti» che sul percorso di qualsiasi politica pubblica non possono non mancare. Ed è questo aspetto di capacità analitica e progettuale che un adeguato sistema di valutazione della tempestività dovrebbe in primo luogo essere capace di cogliere.

Comunque, come già accennato, tutto il sistema di valutazione dell'attuazione non ha significato se esso non pone al primo posto l'analisi dell'*efficacia* delle politiche pubbliche. Coerentemente con la definizione di politica sopra adottata, l'efficacia è definita come la capacità di rispondere alle domande, soddisfare i bisogni e sfruttare le opportunità — e cioè in sostanza risolvere il problema che sta alla base delle azioni intraprese dalla pubblica amministrazione. Ovviamente ciò significa che è sulla definizione del problema che gli analisti dovranno in particolar modo soffermare la loro attenzione. Ad esempio sarà probabilmente necessario che all'interno di tale definizione venga adeguatamente considerato il problema della equità nella distribuzione dei benefici e dei costi. In ogni caso la tra-

sfornazione forse maggiore che una valutazione sistematica dell'efficacia delle politiche pone agli organi decisionali ed attuativi è la necessità di considerare con continuità — sia in termini di previsione, sia in termini di verifica ex-post — la misurazione della domanda di servizi da parte dei possibili beneficiari dell'azione regionale; vi è un diffuso disinteresse nei confronti della quantificazione di questo dato e ciò è spesso alla base delle difficoltà che in sede attuativa si incontrano.

5. L'efficacia della valutazione.

Il terzo problema da affrontare e risolvere, o quanto meno da impostare, è quello relativo all'efficacia del controllo dell'attuazione delle politiche regionali. Si tratta di una questione spinosa, se non altro perché, come vedremo, è forse il terreno sul quale più difficile è riconciliare le tradizioni amministrative italiane con le opportunità offerte da uno strumento di governo quale la valutazione sistematica dell'attuazione delle politiche pubbliche.

Rinviando alle altre comunicazioni presentate nel corso di questa sessione per approcci parzialmente differenti qui vorrei delineare una posizione «non-ortodossa» che forse può essere oggetto di discussione e approfondimento.

In sintesi vorrei sostenere che la valutazione dell'attuazione delle politiche è essenzialmente *uno strumento di apprendimento per il governo dei conflitti intra e inter-istituzionali*. Si tratta di un approccio volutamente estremizzato che ha però il pregio di mettere in luce due aspetti solitamente ignorati quando si affrontano le tematiche dell'organizzazione nelle istituzioni pubbliche. Ma vediamo con ordine i due principali elementi della definizione.

In primo luogo la valutazione dell'attuazione è uno strumento di apprendimento organizzativo. E cioè, se essa è finalizzata a misurare gli esiti delle politiche pubbliche, ciò

deve avvenire per favorire il dibattito e l'approfondimento sulle cause che hanno determinato gli esiti stessi. Interrogarsi sulle ragioni immediate, e su quelle di più largo respiro, che stanno alla base dei «fallimenti» e dei «successi» appare lo scopo principale dell'intero esercizio, anche sulla base della considerazione che l'analisi retrospettiva dell'attività svolta è spesso del tutto assente oppure viene compiuta solo a partire dalle impressioni dei responsabili politici e amministrativi. Abbiamo già sottolineato che la valutazione serve essenzialmente a chiarire quali sono stati gli obiettivi effettivamente perseguiti. Essa, inoltre, serve più a porre domande (vogliamo ancora fare ciò che abbiamo fatto sinora?) che a fornire risposte. Possiamo anche aggiungere che, allo stato delle nostre conoscenze, e proprio per l'estrema complessità dei meccanismi attraverso i quali vengono decise ed attuate le politiche pubbliche, è forse più facile apprendere dai successi piuttosto che dai fallimenti: questi ultimi hanno spesso troppe motivazioni di ordine generale (la rigidità delle normative, ad esempio) che è difficile riuscire a comprenderne le cause più ravvicinate. Al contrario i «successi» — anche solo in termini relativi — hanno radici più specifiche, mettere in luce le quali può servire a generalizzare a casi analoghi le soluzioni sperimentate. E infine si può sottolineare come, a differenza del controllo di gestione di matrice aziendale dove quello che conta sono gli scostamenti dalla norma, la valutazione di efficacia delle politiche debba concentrare la sua attenzione soprattutto sulle eccezioni, su quei casi cioè che appaiono singolari, nel male, ma soprattutto nel bene.

Controllo come controllo degli obiettivi, analisi retrospettiva come modo per porre domande ai responsabili politico/amministrativi, attenzione ai successi piuttosto che ai fallimenti e alle eccezioni piuttosto che agli scostamenti: il quadro che abbiamo delineato è forse quanto di più lontano dalla tradizione amministrativa dei controlli si possa

immaginare. E probabilmente non basta ancora, dato che nelle nostre istituzioni politiche si discute molto, ma spesso delle cose sbagliate, mentre in quelle amministrative le discussioni sono troppo poco frequenti e affidate alla buona volontà dei singoli più che ad un meccanismo di revisione periodica delle decisioni. Quindi la costruzione di un sistema di monitoraggio dei risultati, che costituisce la prima e insostituibile fase di costruzione della valutazione dell'attuazione delle politiche, va raccordata necessariamente con tutta una serie di altre modifiche procedurali, organizzative (ad es. la rivalutazione dei ruoli ispettivi), e in senso lato culturali che peraltro non appaiono ulteriormente procrastinabili se non si vuole ulteriormente allargare il già vasto solco che divide la amministrazione pubblica italiana dal resto della «azienda Italia». L'esigenza di mettere a punto strumenti di apprendimento, e di considerare anzitutto tali le possibili innovazioni organizzative e procedurali, mi sembra da questo punto di vista chiarissima ed urgente (anzi forse si potrebbe suggerire che il criterio fondamentale sulla cui base valutare le proposte di innovazione organizzativa dovrebbe proprio essere quello di chiedersi se esso può sviluppare un apprendimento; ma anche recenti progetti di riforma tendono a presentarsi come meccanismi automatici o semi-automatici di miglioramento della funzionalità che lasciano poco spazio all'adattamento ed all'evoluzione).

La seconda parte della definizione è di più immediata comprensibilità. In parole povere si tratta di questo: all'interno delle Regioni, come del resto di ogni struttura organizzativa complessa, vi sono necessariamente dei conflitti tra le diverse componenti: tra Giunta e Consiglio, tra Assessorati, tra questi e la Presidenza, tra le funzioni di programmazione e quelle di gestione, tra la componente politica e quella tecnico/burocratica, eccetera. Lo stesso vale nei rapporti esterni (tipicamente nei rapporti tra Regione e Usl o tra Regione ed Enti locali). L'esistenza di questi conflitti

è inevitabile e non dipende da una qualche patologica disfunzione del sistema: è naturale che ogni unità organizzativa cerchi di accentuare i propri punti di vista e sarebbe preoccupante se così non accadesse, se non altro perché sarebbe un grave indizio di demotivazione.

Il modo di trattare alcune di queste contraddizioni prevalente nella prassi politico/amministrativa più «moderna» è quello di porre l'enfasi sui meccanismi di consultazione nella fase di redazione dei piani e dei programmi: in questo si è sostanziato l'imperativo di coordinamento che, come abbiamo già detto, ha costituito una delle parole d'ordine fondamentali del riformismo istituzionale degli anni '70. L'introduzione della valutazione sistematica dei risultati in termini di efficacia delle politiche pubbliche non può né vuole abolire l'esistenza di contraddizioni e conflitti. Essa però può orientare la discussione in termini positivi per la funzionalità complessiva del «sistema Regione» nella misura in cui obbliga a ragionare in termini di efficacia dei servizi per i cittadini, e non di sfere di competenza, di disegno istituzionale, di astratte esigenze di integrazione.

È in questo modo, a mio avviso, che bisogna cogliere l'efficacia della valutazione dell'attuazione. Nella coscienza che non si tratta della panacea che risolve tutti i problemi, ma di un processo dinamico la cui effettiva capacità di modificare la cultura politica ed amministrativa potrà essere vista solo nel medio periodo. Ma forse anche questa è una strada attraverso la quale il ruolo di governo delle Regioni potrà essere riempito di significato e cessare di costituire uno slogan difficile da praticare.

6. — Le condizioni di successo della valutazione.

Abbiamo sino ad ora cercato di delineare il quadro di una possibile nozione di valutazione dell'attuazione, precisandone nei limiti del possibile l'oggetto, i criteri e l'ef-

ficacia nel sistema di governo regionale. Occorre ora, per quanto sinteticamente, indicare alcune condizioni senza soddisfare le quali tale operazione appare a dir poco improbabile. Le altre comunicazioni specificeranno meglio alcuni di questi punti e pertanto in questa sede possiamo solo accennarli.

Innanzitutto perché la valutazione possa innescare quel processo di apprendimento organizzativo che prima ponevo in luce, occorre che vi sia un modo di misurare i risultati delle politiche. Il primo o uno dei primi compiti per innescare il processo — immediatamente successivo a quello della ricostruzione delle «politiche» svolte — è quello di mettere a punto un sistema di indicatori che consenta la misurazione di differenti aspetti, qualitativi e quantitativi, di efficienza e di efficacia delle azioni pubbliche. Esiste ormai una letteratura abbastanza vasta su questi indicatori, e, se non esiste ovviamente nessun sistema che metta automaticamente al sicuro dal compiere errori, è altrettanto ovvio che anche per la costruzione delle unità di misura vale lo stesso principio che per il resto dell'attività di valutazione, vale a dire la necessità di procedere attraverso una logica di apprendimento. Ciò che è importante è che nella precisazione degli indicatori si ponga attenzione a tre aspetti: innanzitutto essi devono misurare trasformazioni del mondo reale che possono essere fatte risalire con certezza o quanto meno con un adeguato grado di probabilità agli effetti dell'azione pubblica, in secondo luogo si deve trattare di misure chiare e facili da usare e in terzo luogo su di essi deve svilupparsi tra i diversi protagonisti delle politiche un dibattito che porti a condividerli. Sotto il primo profilo è all'ipotesi di impatto, come viene chiamata tecnicamente, che vogliamo fare riferimento ed interrogarsi sistematicamente su di essa appare sommamente importante per evitare di illudersi che certi strumenti possano conseguire effetti ad essi non commisurati; ma su questo torneremo ancora brevemente in chiusura. Il secondo requisito

di un «buon» sistema di indicatori è abbastanza chiaro: la valutazione dell'attuazione delle politiche e della legislazione non è, nell'accezione che qui abbiamo presentato, un'attività scientifica con puri fini conoscitivi; deve essere, al contrario un'attività politica ed amministrativa con fini di governo; pertanto gli indicatori ed i modelli di analisi devono essere tali da poter essere effettivamente utilizzati nel dibattito politico e nelle discussioni tecnico/amministrative; l'imperativo della chiarezza e della semplicità, pertanto, deve prevalere su quello della sofisticazione metodologica. Il terzo ed ultimo requisito fa riferimento alla esistenza di quei conflitti intra ed inter-istituzionali cui prima si accennava: è ovvio che, passato il primo momento di spiazzamento derivante dalla introduzione sistematica dei risultati, le varie unità organizzative avranno forti preferenze sulle dimensioni dell'efficacia o dell'efficienza da tenere prioritariamente sotto controllo, perché corrisponde ai loro interessi immediati una valorizzazione di certi aspetti piuttosto che di certi altri; anche qui occorre ricordare che, allo stato delle nostre conoscenze, ma presumibilmente per un periodo di tempo abbastanza lungo, l'attività di valutazione non è e non può essere un giudicare imparzialmente i «buoni» ed i «cattivi»; la costruzione del consenso sulle misure da adottare, pertanto, è un aspetto di grande rilevanza, perché consente alla valutazione di procedere ed al tempo stesso stimola quel dibattito sui risultati dell'azione che, come abbiamo visto, costituisce la principale dimensione dell'efficacia dell'intero esercizio; pensare ad indicatori scelti autoritariamente, dall'alto, una volta per tutte, sarebbe contraddittorio con l'impostazione che abbiamo dato al problema; lo sviluppo della contrattazione e della negoziazione tra i diversi interessati, per raggiungere equilibri provvisori e sottoposti a successive verifiche, al contrario, non è un inconveniente inevitabile al quale occorre adattarsi ma lo scopo dell'intero esercizio. Parafrasando quanto è stato scritto

ad altro proposito possiamo dire che «una concezione del potere pubblico come un blocco monolitico, indivisibile nello spazio e nelle funzioni, come un sovrano assoluto che solo il suffragio universale preserverebbe dall'abuso, tende a respingere il principio ed i canoni» della valutazione delle politiche, i quali «si inquadrano assai più naturalmente in una visione articolata del potere...che affida la salvaguardia dei valori della democrazia non solo al pluralismo dei contendenti nelle competizioni elettorali, ma anche alla pluralità delle funzioni e delle istituzioni di governo» (Fiorella e Tommaso Padoa Schioppa, 1984).

Ancor più velocemente possiamo trattare della seconda condizione perché una sistematica valutazione delle politiche pubbliche possa vedere la luce e dispiegare la sua efficacia, e cioè l'esistenza di adeguati strumenti informativi. In definitiva l'intero meccanismo di monitoraggio degli esiti delle azioni pubbliche altro non è che un modo di raccogliere dati ed informazioni e di restituirle adeguatamente elaborate sotto forma di indicatori. L'attenzione alla costruzione dei sistemi informativi, pertanto, costituisce il secondo compito che logicamente deve porsi il valutatore. Su questo tema sono previste ulteriori comunicazioni e quindi qui posso solo aggiungere che a mio parere, piuttosto che impostare sistemi informativi integrati e di grandi dimensioni conviene, almeno per tutta una prima fase, assicurare la finalizzazione delle informazioni ai diversi scopi (conoscitivi, gestionali, valutativi) che attraverso il sistema informativo si vogliono perseguire. Purtroppo sui sistemi informativi si sono riversati da un lato tutti quegli imperativi di armoniosità, coordinamento, integrazione e indefinitiva centralizzazione che hanno costituito il lato più regressivo e più fallimentare della cultura riformista degli anni '70, e dall'altro una prevalenza di competenze informatiche in qualche modo precedenti allo sviluppo dell'informatica distribuita. Rimettere il dibattito con i piedi per terra e quindi chiedersi anzitutto di che cosa si ha (o si avrà)

bisogno è quindi un salutare criterio decisionale per chi è veramente interessato ad avviare un processo di valutazione sistematica dell'attuazione delle politiche regionali.

La terza ed ultima condizione di successo cui voglio accennare in questa sede — ma altre ancora se ne dovrebbero menzionare — riprende in parte quanto dicevamo più sopra rispetto all'ambiguità della divisione del lavoro che gli Statuti regionali hanno prefigurato tra organo esecutivo ed organo consiliare. Qui il problema riguarda, se si vuole, la collocazione della funzione di valutazione e controllo tra Giunta e Consiglio, ma più in generale rinvia ad una migliore definizione delle funzioni e delle competenze dell'organo assembleare. Come già detto, di questo tema si occupano altre comunicazioni presentate in questo convegno e quindi posso limitarmi a due cenni entrambi volutamente provocatori. In primo luogo io non avrei alcun timore di duplicazione delle funzioni di controllo, anzi, se non fosse per la considerazione della scarsità di professionalità adeguate ad affrontare le tematiche in oggetto, riterrei ideale una situazione in cui, solo per limitarci all'ambito regionale, la valutazione viene fatta a livello dei singoli assessorati, a livello della Presidenza di Giunta ed a livello consiliare. L'esperienza di «duplicazione» che si ha negli USA per quanto attiene al processo di bilancio tra l'Office of Management and Budget (OMB) dell'esecutivo e il Congressional Budget Office (CBO) del legislativo mi pare, sulla scorta di quanto si capisce, altamente positiva, anche dal punto di vista strettamente tecnico, per la necessità che ciascuno dei due organi aveva di compiere analisi sempre più sofisticate ed attendibili per far prevalere il proprio punto di vista. E del resto lo sviluppo di un contraddittorio sulla valutazione non potrebbe che favorire quell'apprendimento interorganizzativo che prima abbiamo visto. Quindi, a mio parere, il problema è tecnico, e fermo restando che una valutazione svolta da parte dei soggetti responsabili dell'attuazione ha comunque sco-

pi parzialmente differenti — e più operativi — rispetto a quella affidata ad un organo legislativo o di indirizzo, è possibile pensare ad una serie di soluzioni organizzative che consentano di risolvere il problema della scarsità delle risorse soddisfacendo alle differenti esigenze.

Il secondo punto che vorrei accennare è che comunque a me pare che sia nell'interesse dei Consigli Regionali «barattare» una minore partecipazione all'attività amministrativa con un maggior coinvolgimento nella attività di controllo. In sostanza il pericolo è che l'attuale tendenza a rivedere gli Statuti, diminuendo il ruolo del Consiglio e delle sue commissioni nella fase attuativa, conduca a ritenere che, allora, per evitare che la Giunta tradisca gli orientamenti dei consiglieri, sia necessario approvare leggi estremamente dettagliate, in modo da ridurre la discrezionalità dell'esecutivo. Così facendo, peraltro, si rischia di togliere anche qualsiasi flessibilità all'azione regionale, e di diminuire ulteriormente la già scarsa responsabilità politica degli assessori e/o la responsabilità tecnica e professionale dei dirigenti. Una via d'uscita dal dilemma tra un coinvolgimento indebito del Consiglio nell'attività amministrativa ed un irrigidimento dell'azione può essere trovata, forse, nella riqualificazione dei ruoli di controllo che un vasto corpo di legislazione attribuisce all'assemblea e che sino ad oggi sono stati poco utilizzati. Insomma, io credo che, se non altro per riequilibrare gli eccessi del passato, occorra aumentare in qualche misura la distanza tra i due principali organi costituzionali delle Regioni, sviluppando anche le potenzialità del sistema di *checks and balances* che il nostro sistema offre.

7. — Legiferare per risultati?

Siamo così giunti alla fine del nostro discorso. L'ultima questione che vorrei porre è forse quella che tutti si

aspettavano dalla mia relazione e che il titolo stesso che ho scelto faceva immaginare. La domanda, infatti, è la seguente: «perché possa svilupparsi la valutazione sistematica dei risultati in termini di efficacia, è necessario, o comunque utile, che la legislazione stessa si trasformi?».

La risposta ad una domanda formulata in questi termini non può che essere positiva: certamente una trasformazione del modo nel quale sono costruite le leggi può grandemente favorire lo sviluppo della valutazione, e, più ancora, può rendere più trasparente il processo di apprendimento che essa, come abbiamo visto, dovrebbe stimolare.

Sotto questo profilo occorre innanzitutto far riferimento alla chiarezza degli obiettivi che si intendono perseguire attraverso la nuova normativa, alla precisa identificazione dei presumibili prodotti dell'attività amministrativa e pertanto al rapporto (di «pertinenza») che si stabilisce tra i primi ed i secondi. E naturalmente l'attenzione alla corretta quantificazione delle risorse finanziarie coinvolte, alla precisa identificazione delle professionalità tecniche ed amministrative necessarie, alla coerenza del rapporto tra la nuova legislazione e quella precedente, alle conseguenze politiche e burocratiche delle scelte procedurali effettuate ed alla realistica previsione dei tempi di attuazione delle singole fasi sono altrettanti elementi che agevolano grandemente la scelta di indicatori per la valutazione e ne rendono i risultati più facilmente trasferibili.

Tuttavia occorre indicare le due ragioni per le quali non ho dedicato a queste tematiche grande attenzione in questo intervento.

In primo luogo perché personalmente ritengo che un certo grado di «irrazionalità» sia comunque inevitabile nelle attività degli organi politici collegiali, che in realtà esso corrisponda anche ai valori ed ai requisiti di una società democratica e che in ogni caso esistono dei limiti cognitivi — ad esempio alla previsione — che non possono essere ignorati o soppressi con un atto del pensiero. Quindi un

«buon sistema di valutazione» non solo non può essere basato sull'assunto che l'attività legislativa, e quella decisionale in specie rispetti esattamente i canoni sopra elencati sommariamente, ma deve tutto al contrario partire dall'esistenza di contraddizioni e conflitti per cercare di trarne tutti i possibili benefici.

In secondo luogo, e comunque, i requisiti che la valutazione porrebbe ad una legislazione «ideale», non sono differenti da quelli che potrebbero essere posti in sede di esame preventivo di fattibilità. È a tale problematica, ed alla sessione che ad essa è dedicata all'interno di questo convegno, che occorre pertanto rinviare.

COSTANTINO CIAMPI

**I SISTEMI INFORMATIVI
NELLE ASSEMBLEE LEGISLATIVE REGIONALI**

Introduzione

Un tema finora poco approfondito, nel pur ampio dibattito sui problemi relativi all'informatizzazione della Pubblica Amministrazione, è quello del ruolo di un sistema informativo a base informatica quale ausilio nei processi decisionali di competenza delle Assemblee legislative regionali.

Questa lacuna, in verità, non si giustifica facilmente, se si considera che nel dibattito politico-istituzionale s'insiste spesso sulla centralità del potere legislativo e sulle sue imprescindibili funzioni di indirizzo e controllo dell'attività amministrativa, e che nella letteratura tecnico-specialistica si sottolinea che i sistemi informativi, destinati in ogni caso a migliorare l'efficienza delle strutture organizzative in cui vengono inseriti, possono fornire i vantaggi più rilevanti proprio nelle organizzazioni caratterizzate da una maggiore complessità.

Tra queste, un rilievo particolare assumono le assemblee legislative, nelle quali è tipica la gestione di un insieme, anche diversificato, di informazioni di elevate dimensioni da parte di più soggetti utilizzatori concorren-

ti. In questi casi, infatti, il sistema informativo a base informatica, oltre a rendere possibile una maggiore efficienza funzionale rispetto ai flussi informativi tradizionali, risulta apprezzabile anche in termini di efficacia, razionalizzando tutte le fasi di trattamento dell'informazione (raccolta, elaborazione, diffusione) e garantendo l'univocità, la protezione e la riservatezza dell'informazione stessa, nonostante la presenza di una pluralità di soggetti cooperanti nel sistema.

Con la presente relazione, che si è alimentata delle discussioni e dei suggerimenti sviluppati dai funzionari regionali partecipanti al relativo gruppo di lavoro, tento di sopperire a questa mancanza, avviando in questo Convegno una riflessione che dovrà essere utilmente approfondita anche in altre sedi, forse più istituzionali, come non mancherò di suggerire nelle indicazioni propositive a conclusione del mio intervento.

Per affrontare adeguatamente l'argomento è necessario inquadrarlo nella più ampia tematica dell'informatica pubblica e in particolare dell'uso in generale che le amministrazioni regionali fanno delle moderne tecnologie dell'informazione.

Il quadro sintetico offerto nel primo paragrafo di una realtà ahimè non troppo confortante mi permetterà di sviluppare (nel secondo) alcune considerazioni sulle carenze progettuali nel settore dell'informatica pubblica, le quali possono ricondursi, secondo l'opinione prevalente di coloro che hanno partecipato all'elaborazione di questo contributo, ad almeno tre ordini di fattori:

a) il mancato completamento della riforma istituzionale della pubblica amministrazione;

b) la sussistenza nel nostro ordinamento di alcune norme arcaiche, pletoriche e contraddittorie che impediscono all'informatica di sviluppare i suoi benefici effetti, e d'altra parte la mancanza di norme che regolino i nuovi prodotti e servizi messi a disposizione dall'informatica (si

pensi al vuoto giuridico che circonda in Italia il software, le banche dati, i servizi telematici, e i sistemi di scambio elettronico dei dati nelle contrattazioni commerciali);

c) il persistere nella burocrazia pubblica — dall'alta dirigenza ai gradini più bassi — di una cultura amministrativa impregnata di formalismo e rispondente a concezioni politiche e a criteri giuridici non più adeguati a dominare la complessità dei fenomeni e dei rapporti sociali.

Nel terzo paragrafo tenterò di delineare le caratteristiche essenziali di un sistema informativo «ideale» per le assemblee legislative, traendo ispirazione non solo da ricerche ed esperimenti settoriali condotti nell'ambito dell'Istituto per la documentazione giuridica del CNR, che opera da oltre venti anni in questo campo di ricerca, ma soprattutto riconducendo ad unità e a «sistema» la frastagliata e per molti versi ancora incompleta esperienza di quei consigli regionali o di quei parlamenti nazionali e sovranazionali che hanno già imboccato la strada dell'elaborazione automatica dell'informazione, senza peraltro preoccuparsi, nella maggioranza dei casi, di elaborare una chiara politica di piano.

1. L'uso delle tecnologie informatiche nelle amministrazioni regionali (in particolare, presso le assemblee legislative): assetto istituzionale e normativo, procedure informatizzate, risorse umane, tecniche e finanziarie.

Prima di affrontare il tema centrale della relazione, sembra opportuno dedicare qualche attenzione alla situazione generale del processo d'informatizzazione presso le Regioni.

Emerge subito dalle varie fonti d'informazione, documentali e personali, un dato inequivoco: nonostante il consistente estendersi delle iniziative, l'impegno politico delle amministrazioni regionali appare tuttora insufficiente.

te. L'inadeguatezza del loro intervento nel settore si riflette sia sulle applicazioni realizzate, sia sulle risorse — umane, organizzative e finanziarie — impegnate a tal fine.

1.1. Le applicazioni.

Le applicazioni, infatti, sono tuttora di tipo poco evoluto e continuano ad estendersi in modo disorganico; poche eccezioni confermano lo stato generale.

Anche l'ultimo Rapporto del Formez (1), aggiornato al 1988, dopo aver rilevato la distribuzione della procedure automatizzate nei vari settori funzionali (servizi sociali, 27,4%; sviluppo economico, 19,6%; gestione del territorio, 17,4%; ordinamento e organizzazione amministrativa, 15,8%; finanza e tesoro, 12%; documentazione giuridico e socio-economica 7,9%, ha evidenziato che in tutti i settori prevalgono le applicazioni di carattere gestionale rispetto a quelle volte a un'utilizzazione più avanzata (ricerca, programmazione, valutazione dei dati e dell'attività dell'Amministrazione). Ne dà prova il fatto che poche amministrazioni si sono proposte un'azione di coordinamento dei dati e delle procedure in sistemi informativi, e che le effettive esperienze in tal senso risultano ancora agli inizi.

Tra le applicazioni di tipo gestionale, le più diffuse — anche se con modalità e livelli d'automazione differenti — sono quelle per il trattamento economico e giuridico del personale, quelle di contabilità e bilancio, la gestione di archivi anagrafici e documentari in diverse aree d'interesse regionale e, nel settore sanitario, la gestione delle convenzioni uniche nazionali.

Possano ritenersi applicazioni più sviluppate quelle per la formazione di vari osservatori e di basi di dati cartografici. In particolare, sono molto diffuse le iniziative per la realizzazione di osservatori epidemiologici e di statistiche sanitarie, frutto di quella nuova concezione della difesa della

salute e di quella più avanzata politica sanitaria che la legge di riforma ha assunto: varie Regioni hanno costituito strutture e finanziato attività nel settore; tutte peraltro hanno previsto — anche in sede legislativa — e hanno effettuato una consistente attività di raccolta ed elaborazione di dati sanitari, al fine di poter meglio conoscere, oltre ai caratteri strutturali e funzionali dei servizi socio-sanitari, anche le situazioni ambientali, la distribuzione territoriale dei fattori di rischio e gli andamenti della morbosità.

Numerose amministrazioni, inoltre, hanno promosso, anche con provvedimenti legislativi e in base ad intese con l'ISTAT o col Ministero del lavoro, la costituzione di osservatori regionali del mercato del lavoro. C'è da osservare che in materia, soprattutto dopo i più recenti interventi normativi sul Cnel (l. 30 dicembre 1986, n. 936) e sull'osservatorio nazionale del mercato del lavoro (l. 28 febbraio 1987, n. 569), s'impone nel complesso un intervento di maggiore coerenza organizzativa.

Sono anche in progetto o in fase d'avvio presso alcune Regioni altri osservatori, talvolta in collaborazione con l'ISTAT: sul turismo, su dati congiunturali, sulla caccia e la pesca marittima, sull'agricoltura, sul commercio, sui trasporti e la viabilità, sulla finanza locale.

Infine, trovano sempre più spazio, nei programmi o fra le iniziative delle regioni, le applicazioni in materia di urbanistica e assetto del territorio. Esse tendono in generale, secondo le stesse intenzioni politiche dichiarate, a riunire organicamente le conoscenze sul territorio, per accelerare i relativi processi decisionali, elaborare misure di governo ed esercitare le funzioni di tutela ambientale; fornire una serie di servizi informativi agli enti locali (dati pre-elaborati, strumenti cartografici, indicazioni tematiche), necessari per la pianificazione del territorio e per la gestione degli strumenti urbanistici. La legislazione regionale si riferisce spesso alla realizzazione di sistemi informativi territoriali; ma in realtà anche le esperienze più avanzate

o meglio impostate — come quelle delle Regioni Veneto, Toscana, Piemonte e Liguria — sono ancora lontane dall'obiettivo. Per di più, tutte le iniziative esistenti evidenziano, per la diversità delle metodologie e degli strumenti utilizzati, la necessità di un raccordo con le competenti amministrazioni centrali (soprattutto finanze-direzione generale del catasto, ambiente, lavori pubblici, sanità, interni, protezione civile) e con quelle istituzioni ed enti che curano vari aspetti della conoscenza e del governo del territorio, per evitare che anche su questo terreno — che oggi costituisce un *business* di rilevanti proporzioni — si ripeta la babele e la separatezza dei diversi patrimoni informativi pubblici.

1.2. *Il personale.*

Per quanto riguarda il personale adibito a funzioni di gestione e sviluppo dell'informatica, esiste tuttora nelle amministrazioni regionali una situazione insoddisfacente. Alla base di ciò si deve riconoscere la mancanza di una prospettiva corretta e lungimirante, che tenda a collegare i problemi di acquisizione e addestramento del personale a quelli del riordinamento amministrativo.

In questa prospettiva infatti ci si dovrebbe preoccupare di acquisire, più che competenze sulle tecnologie d'informatica, soprattutto nuove professionalità per l'esercizio delle competenze amministrative: per esempio, quelle nei settori della documentazione amministrativa e della statistica, in cui peraltro si profilano particolarmente interessanti le possibilità d'impiego dei sistemi d'informatica individuale; o quelle in materia di sociologia dell'organizzazione e di logica giuridica, necessarie per l'analisi dell'organizzazione e delle funzioni amministrative. Le competenze d'informatica, certamente indispensabili, dovrebbero essere acquisite e impiegate in funzione di ciascuna di queste aree.

Inoltre, quest'ottica implicherebbe che fosse la stessa P.A. a organizzare le attività di formazione dei dipendenti pubblici e, di più, che queste si svolgessero nell'ambito dell'attività amministrativa, sia per collegare i presupposti teorici dell'insegnamento alle realizzazioni pratiche che per meglio sostenere il nuovo tipo d'impegno del personale. Un tale orientamento s'imporrebbe soprattutto per il personale amministrativo, a causa della molteplicità e specificità delle competenze del loro ruolo. Ma anche per il personale tecnico esiste una serie di funzioni per le quali l'Amministrazione si deve approntare in modo tutto proprio e con precisi orientamenti: per esempio, occorre sviluppare nuove professionalità, da destinare alla consulenza sui problemi del mercato e della contrattualistica; superare le difficoltà ancora oggi esistenti per l'uso del software applicativo, adottando sistematicamente modalità di formazione e addestramento collegate alle applicazioni da realizzare; e così ancora superare l'incongruenza tra la qualità dell'offerta e le necessità complementari di formazione, spesso dovute all'uso di apparecchiature diverse.

A fronte di queste ragioni che spingono verso un'attenta politica del personale, non sembra di poter ancora rinvenire nelle iniziative regionali segni di giudizio più maturo.

Innanzitutto gli organici regionali risultano generalmente sottodimensionati rispetto al fabbisogno dichiarato: secondo il Rapporto del Fornez, si contano attualmente 2.099 addetti, tra interni ed esterni; 800 in più rispetto al censimento del 1985. Fanno eccezione alcune Regioni, che hanno provveduto recentemente ad acquisire personale tecnico in misura adeguata e, di contro, altre Regioni, che hanno un organico sovrabbondante rispetto alle applicazioni realizzate. Tutte le amministrazioni denunciano peraltro difficoltà legate alla gestione delle procedure concorsuali.

La formazione del personale, d'altronde, risulta sempre orientata quasi esclusivamente agli aspetti tecnici e agli specialisti d'informatica, ed è affidata soprattutto alle case

costruttrici e alle società di servizi. Nelle Regioni in cui lo sviluppo dell'informatica è curato da strutture esterne, queste non hanno favorito, ma piuttosto hanno ostacolato talvolta le attività d'insegnamento e di sperimentazione. Un qualche impegno in tal senso avrebbero potuto svolgere i vari istituti regionali di ricerca, tutti interessati alle applicazioni d'informatica per elaborazioni di dati socio-economici; ma difficoltà d'ordine politico e finanziario hanno quasi sempre impedito queste possibilità d'integrazione culturale.

Rimangono inoltre varie incertezze e ambiguità nella disciplina giuridica, nel trattamento economico e nell'organizzazione del lavoro del personale — specialista e non — dedicato all'informatica.

Per quanto riguarda il primo aspetto, è vero che alcune Regioni (Abruzzo, Emilia-Romagna, Marche, Umbria, Valle d'Aosta, Veneto e — più limitatamente — Basilicata, Lazio, Lombardia, Toscana e Sardegna) hanno previsto con legge specifici profili professionali, relativi soprattutto alle funzioni tradizionali dell'informatica, ma talvolta anche, più estesamente, a quelle della statistica, della documentazione, dell'analisi dell'organizzazione e ad altre funzioni complementari, per le quali alcune amministrazioni fanno esplicito riferimento all'uso di strumenti informatici. Tuttavia, le indicazioni risultano talvolta scarse e approssimative, talaltra quasi obsolete: andrebbero perciò migliorate e recepite nelle previsioni normative di tutte le Regioni.

Quanto, poi, ai problemi del trattamento economico, si sono rivelate inadeguate le varie misure adottate per cercare di superarli (indennità speciali, contratti atipici, ecc.).

L'analisi dell'organizzazione del lavoro presso le Regioni consente infine di evidenziare il ruolo riduttivo svolto finora dal personale amministrativo nella progettazione dei sistemi automatizzati e l'insoddisfazione dello stesso

personale tecnico, spesso esautorato dall'affidamento all'esterno delle funzioni di maggiore creatività e responsabilità. Sono, questi, elementi che contrastano profondamente con qualsiasi prospettiva di sviluppo istituzionale. Giova perciò ricordare che l'esigenza di attribuire un ruolo attivo agli utenti finali nei processi d'informatizzazione del lavoro, già recepita nell'accordo intercompartimentale di cui all'art. 12 della legge quadro del pubblico impiego e poi sancita nell'art. 20 del D.P.R. 1 febbraio 1986, n. 16, ha trovato conferma anche nei più recenti accordi di comparto. È auspicabile quindi che tale previsione normativa si realizzi nel modo più esteso ed efficace, grazie anche alla collaborazione attenta e consapevole del personale stesso e dei sindacati.

1.3. Le strutture organizzative.

Anche le strutture organizzative impiegate per la gestione e lo sviluppo dell'informatica denotano l'inadeguatezza dell'intervento regionale nel settore.

Com'è noto, il problema delle strutture organizzative ha trovato soluzione nelle diverse realtà regionali in un periodo in cui la cultura più diffusa e la stessa tipologia dell'offerta drammatizzavano le difficoltà d'impiego degli elaboratori nell'amministrazione pubblica, soprattutto per la complessità dell'organizzazione necessaria al loro funzionamento e per l'enorme divario culturale esistente tra la domanda e l'offerta delle nuove tecnologie. L'alternativa era subito apparsa quella tra un'organizzazione interna e una esterna agli enti: la prima, colta a far acquisire all'Amministrazione — pur tra notevoli difficoltà — un sempre maggiore dominio dei problemi del settore; la seconda, decisa invece ad escludere tali problemi dal novero di quelli tradizionali dell'Amministrazione. Ognuna di queste alternative si è concretizzata poi progressivamente con modalità e formule giuridiche diverse nelle amministrazioni regionali.

Alle prime significative esperienze organizzative (Friuli-Venezia Giulia, S.p.A. a partecipazione regionale minoritaria; Toscana, struttura interna dipartimentale; Umbria, formula consortile di diritto privato tra Regione, province e comuni; Piemonte, impresa pubblica di servizi d'informatica costituita da Regione, Università e Politecnico) si sono aggiunte man mano le iniziative di tutte le altre Regioni.

Attualmente prevale presso queste amministrazioni — anche se con caratteristiche molto diverse — il modello organizzativo interno.

Negli ultimi anni, tuttavia, si è andata diffondendo in termini significativi il modello più spinto dell'organizzazione esterna, la costituzione e/o partecipazione regionale a società per azioni, che risulta ora adottato da cinque Regioni e due province autonome (Friuli, con l.r. 27 aprile 1972, n. 22; Lombardia, con l.r. 16 marzo 1981, n. 15; Veneto, con l.r. 16 agosto 1983, n. 44, ma l'iniziativa risulta sospesa; Umbria, con l.r. 11 aprile 1984, n. 19; Liguria, con l.r. 9 aprile 1985, n. 17; Trento, con l.p. 6 maggio 1980, n. 10; Bolzano, con l.p. 8 novembre 1982, n. 33).

Il dilemma tra strutture interne e strutture esterne, che echeggia tuttora con enfasi in molti dibattiti riguardanti in generale tutta la P.A., si pone perciò oggi in modo particolarmente paradossale: mentre infatti la discussione rimane ancorata a motivazioni spesso abusate, l'evoluzione tecnologica va proponendo metodi e strumenti che sempre meno richiederanno la complessità organizzativa del passato, ma piuttosto pongono in modo pressante altre fondamentali esigenze, che le strutture esterne non possono soddisfare, per loro stessa natura o per mancanza di adeguate previsioni normative: si tratta soprattutto dell'esigenza di rendere sempre più aderente l'uso delle nuove tecnologie al modo d'essere e alle attività dell'Amministrazione, attraverso un processo continuo d'integrazione e assimi-

zione reciproca di questi elementi, e dell'esigenza di gestire l'attività di raccolta ed elaborazione elettronica dei dati nei limiti di un quadro normativo, che tuteli sia le funzioni istituzionali dell'Amministrazione che i diritti dei soggetti giuridici.

Oltre a queste prospettive generali, riguardanti le istituzioni e le tecnologie, si consideri poi la formula organizzativa della partecipazione pubblica al capitale privato, priva com'è di un quadro normativo adeguato, presenta caratteri di particolare pericolosità in questo campo, sol che si pensi alla capacità di penetrazione e d'incidenza sull'organizzazione sociale delle tecnologie d'informatica. Per poter assumere questa figura organizzativa in un ambito così delicato e strategico, sarebbe perciò imprescindibile stabilirne una disciplina legislativa che preveda gli opportuni strumenti di direzione e controllo dell'attività imprenditoriale (di carattere sia amministrativo che sociale); in mancanza di questa, sono comprensibili, anzi auspicabili, gli atteggiamenti di prudenza delle autorità di controllo e degli organi giurisdizionali.

1.4. La spesa.

Il dato più aggiornato e attendibile sulla consistenza della spesa delle regioni per il settore dell'informatica (macchine, programmi, servizi, consulenze e formazione) è quello ricostruito dal già citato *Rapporto* del Fornez, tra non lievi difficoltà dovute alla limitata trasparenza dei bilanci regionali, e alla diversità dei criteri di classificazione delle voci di spesa: 232,7 miliardi previsti nel 1986, distribuiti per il 65% tra le Regioni settentrionali e per il restante 35% tra quelle centrali, meridionali e insulari.

Se raffrontiamo questa cifra al totale delle spese regionali, rimaniamo già colpiti dal basso valore percentuale della spesa informatica rispetto al totale della spesa pubblica (0,19%). Ma ancor più apparirà inadeguata tale

cifra se consideriamo che nella distribuzione percentuale della spesa informatica in Italia per settore economico, la pubblica amministrazione locale ricopre una posizione di coda. Infatti le più accreditate stime sul totale della spesa informatica in Italia calcolano una cifra di 11.195 miliardi, così ripartita in valori percentuali: industria, 31,8%; banche, 20,6%; servizi, 12,8%; distribuzione, 11,6%; P.A. centrale, 10,7%; P.A. locale, 5,8%; assicurazioni e finanziarie, 3,5%; altro: 3,2%.

Non meno preoccupante è il divario esistente negli impegni finanziari tra le Regioni settentrionali e il resto del Paese. Come si osserva anche per l'amministrazione centrale, così anche per l'amministrazione locale la disomogeneità degli impegni di risorse (indice di una più sostanziale disparità d'interventi) è un ostacolo fondamentale a qualsiasi programma d'integrazione dei patrimoni informativi pubblici.

1.5. *L'informatizzazione delle Assemblee legislative.*

Se, dal piano delle considerazioni generali fin qui svolte, passiamo ad analizzare in particolare la situazione dell'informatizzazione degli organi legislativi delle Regioni e delle Province autonome, il quadro che ne risulta rivela che questi organi hanno generalmente accumulato un ritardo di circa dieci anni rispetto agli uffici delle Giunte e che spesso le Assemblee legislative sono arrivate ad introdurre le nuove tecnologie più per un effetto indotto dall'automazione dei servizi dell'Esecutivo, che per un autonomo impulso progettuale.

Questo giudizio, che può sembrare espresso qui in maniera apodittica, trova conferma dal confronto dei dati presentati nelle due *Tavole* allegate, che presentano in forma schematica alcuni interventi regionali in materia informatica: nella prima sono sintetizzati i dati relativi alle Giun-

te, nella seconda i corrispondenti dati relativi ai Consigli (cfr. *Tavola 1* e *Tavola 2*).

Risulta, per le Giunte, che 17 enti su 22 hanno condotto e sviluppato studi di fattibilità sul sistema informativo generale della Regione (in alcune Regioni si parla specificamente di sistema informativo per la programmazione, sistema informativo territoriale, sistema informativo interconnesso con i sistemi informativi degli enti infraregionali); e tutti gli enti, compresi quelli che non hanno condotto approfonditi studi preparatori, hanno avviato procedure automatiche di elaborazione dei dati gestionali, organizzando quasi sempre le procedure che risultavano aggregabili in sottosistemi informativi coerenti.

Solo in sei Regioni, appartenenti all'area settentrionale o al Centro-Nord (Piemonte, Lombardia, Provincia autonoma di Trento, Friuli-Venezia Giulia, Emilia-Romagna e Toscana), si nota un particolare sforzo di interconnettere i sottosistemi informativi in un unico sistema informativo integrato, e questo sforzo in alcune Regioni è stato accompagnato molto opportunamente dalla emanazione di norme che tendono a standardizzare i dati e le procedure, e a regolare i flussi informativi che vengono scambiati da un soggetto all'altro o tra i vari sottosistemi.

TAVOLA I

SISTEMI INFORMATIVI INTERVENTI REGIONALI	GIUNTA REGIONALE					
	PREPARAZIONE		REALIZZAZIONI			
	STUDI FATT.	LEGGI	S. I. INTEGR.	SOTTO SYSTEM.	SING. PROCED.	
REGIONI A STATUTO ORDINARIO						
ABRUZZO.....	X	*		X	X	l.r. 65/84
BASILICATA.....	X	*		X	X	l.r. 38/79 e 28/82
CALABRIA.....				X	X	
CAMPANIA.....	X			X	X	
EMILIA-ROMAGNA.....	X	lr. 30/88	+	X	X	
LAZIO.....	X			X	X	
LIGURIA.....		*		X	X	+ l.r. 11/88
LOMBARDIA.....	X	lr. 15/81	+	X	X	+ mod. da lr. 55/85
MARCHE.....	X			X	X	
MOLISE.....				X	X	
PIEMONTE.....	X	*	+	X	X	* 18/78 e 18/75 e
PUGLIA.....	X	PROGETTO		X	X	
TOSCANA.....	X	PROGETTO	+	X	X	
UMBRIA.....	X	*		X	X	lr. 21/80
VENETO.....	X			X	X	
REGIONI A STATUTO SPECIALE						
FRIULI VENEZIA GIULIA	X	lr. 22/72	+	X	X	* mod. da lr. 7/73
SARDEGNA.....	X			X	X	
SICILIA.....				X	X	
TRENTINO ALTO ADIGE	X			X	X	
PROV. BOLZANO.....		*		X	X	lr. 39/88
PROV. DI TRENTO.....	X	*	+	X	X	lr. 10/80
VALLE D'AOSTA.....	X	lr. 6/89		X	X	
TOTALI.....						
	17	2 PROGETTI 5 LRGEN. 7 LR PARZ.	6	22	22	

TAVOLA 2

SISTEMI INFORMATIVI INTERVENTI REGIONALI	CONSIGLIO REGIONALE			
	Preparazione		Realizzazioni	
	Studi fattibilità	S. I. integr.	Sottosist.	Sing. Proced.
Regioni a statuto ordinario				
ABRUZZO.....				X
BASILICATA.....				X
CALABRIA.....				X
CAMPANIA.....				X
EMILIA-ROMAGNA.....	X	+	X	X
LAZIO.....	X		X	X
LIGURIA.....				X
LOMBARDIA.....	X	+	X	X
MARCHE.....	X con Giunta			X
MOLISE.....				X
PIEMONTE.....	X	+	X	X
PUGLIA.....	X			X
TOSCANA.....	X		X	X
UMBRIA.....	X		X	X
VENETO.....	X			X
Regioni a statuto speciale				
FRIULI-VENEZIA GIULIA.....			X	X
SARDEGNA.....	X			X
SICILIA.....	X		X	X
TRENTINO-ALTO ADIGE.....				X
PROV. DI BOLZANO.....				X
PROV. DI TRENTO.....				X
VALLE D'AOSTA.....				X
Totale	10	3	8	22

Per quanto riguarda i Consigli, invece, solo 10 enti su 22 hanno sviluppato, internamente o con la collaborazione di società esterne di consulenza, studi di fattibilità sull'automazione dei servizi. In generale, tali studi sono stati condotti in piena indipendenza sui servizi informatici delle Giunte (con l'eccezione del Consiglio delle Marche, che ha lavorato congiuntamente con gli esperti della Giunta). Solo 8 Consigli (tra cui l'Assemblea legislativa che ospita questo Convegno) hanno raggiunto uno stato di sufficiente autonomia nell'organizzazione delle proprie esigenze di elaborazione elettronica ed hanno coordinato le singole procedure in veri e propri sottosistemi informativi; e di questi soltanto 3 (Lombardia, Piemonte ed Emilia-Romagna) hanno maturato una visione più organica di tutto il sistema informativo e contano di integrare a breve termine i sottosistemi componenti. Nelle restanti Regioni, i Consigli sono solo in grado di avvalersi di qualche strumento informatico isolato, destinato all'automazione di procedure gestionali di *routine*, come la contabilità, l'editazione dei testi e l'interrogazione di banche di dati esterne (Camera, Senato, Cassazione).

Quali le ragioni di questo persistente divario tra il livello di automazione degli uffici delle Giunte e quello degli uffici dei Consigli?

In realtà, le Assemblee legislative regionali sono state investite dalle tecniche informatiche con un certo ritardo rispetto agli uffici dell'Esecutivo. D'altra parte, la limitatezza dei loro bilanci e degli organici ha impedito che gli organi legislativi investissero in strumenti e metodologie informatiche in un tempo in cui l'offerta informatica presentava solo soluzioni costose, e gestibili in modo centralizzato (e poco distribuito) unicamente da tecnici altamente specializzati. Le Giunte, invece, pressate dall'impellenza dei loro gravosi compiti di amministrazione attiva, orientarono la loro domanda verso l'informatica anche in questa prima fase, con soluzioni — come abbiamo sottoli-

neato nei paragrafi precedenti — diverse (interne, esterne o miste).

La stessa cultura informatica dominante tendeva a privilegiare, a quel tempo, la cosiddetta «informatica per la gestione» piuttosto che la cosiddetta «informatica per la programmazione», dividendo i due approcci in modo troppo rigido e spesso contrapponendoli.

Oggi lo scenario tecnologico è profondamente mutato, ed in esso si vanno consolidando alcune macro-tendenze, che sembrano favorire un'informatizzazione più spinta anche nelle Assemblee legislative:

a) il passaggio dai sistemi informatici di tipo centralizzato, tendenzialmente rigidi e statici, a quelli di tipo distribuito, più flessibili e dinamici, in cui l'utente scopre un suo ruolo sempre più attivo, in cui l'attenzione si sposta dai «programmi» ai «dati», da elaborare localmente, e in cui cambia lo stesso ruolo del centro di elaborazione dati tradizionale;

b) l'affermarsi dell'informatica a distanza, cioè dell'abbinamento dell'elaboratore con la tecnologia delle telecomunicazioni, che rende sempre più facile, a ciascun utente del sistema, l'accesso a risorse di calcolo o a basi di dati che sono distanti rispetto all'abituale luogo di lavoro;

c) un notevole miglioramento della cultura informatica in tutti gli ambienti di lavoro e a tutti i livelli di responsabilità burocratica, e quindi l'emergere di una domanda di servizi quantitativamente e qualitativamente superiori.

Se anche i Consigli regionali sapranno cogliere le opportunità insite in queste tendenze in atto, e riusciranno a compiere un'analisi accurata dello scenario tecnologico in cui verranno ad operare, dei flussi informativi che caratterizzano sia la loro attività interna che gli ambienti esterni con cui entrano istituzionalmente in rapporto, allora saranno in grado di attuare una corretta strategia che li porterà a superare agevolmente il divario tra le proprie sempre più

ampie esigenze di informazione, organizzazione ed accesso ad un insieme coerente di dati (sociali, economici, scientifici, ecc.) e l'inadeguatezza dei mezzi e delle strutture destinate attualmente alla loro soddisfazione.

Il recupero di funzionalità tentato dai Consigli attraverso le tecnologie dell'informazione si svolgerà, probabilmente, lungo due direzioni: da una parte, la costituzione di banche di dati proprie, parallele o alternative a quelle delle Giunte; dall'altra, la rivendicazione del diritto di accesso alle banche di dati di cui dispone, direttamente o indirettamente, l'Esecutivo.

Ciò risulterà più chiaramente da quanto dirò nel terzo paragrafo di questa relazione, dedicato all'individuazione dei lineamenti di un sistema informativo «ideale» di supporto alle attività delle Assemblee legislative regionali, la cui eventuale realizzazione non deve rappresentare semplicemente un'ulteriore occasione di lauti appalti per i fornitori, ma essere un momento di ripensamento del ruolo proprio degli organi che introducono le nuove tecnologie e di profonda incisione sull'organizzazione complessiva del sistema pubblico di poteri.

2. Gli indirizzi di politica regionale nel campo dell'informazione e dell'informatica.

2.1. *Problemi politici, istituzionali, giuridici (bilanciamento delle informazioni tra potere legislativo ed esecutivo, rapporti con gli Enti fornitori e fruitori di informazioni, trasparenza delle informazioni, diritto di accesso).*

Per alcuni decenni l'informatica pubblica in Italia è andata sviluppandosi con fatica e con risultati spesso deludenti, in mancanza di una politica di piano e di organismi certi, deputati al coordinamento delle diverse iniziative di automazione. Eppure in tale settore, da tutti gli studiosi de-

finito «strategico», gli investimenti hanno finito per ammontare alla cifra considerevole di circa 2.000 miliardi annui. Naturalmente, questo processo di informatizzazione nè pianificato nè coordinato ha condotto ad ovvi sprechi di risorse finanziarie e organizzative molte volte lamentati dalla Corte dei Conti nelle relazioni annuali al Parlamento, e soprattutto denunciati, con particolare vigore, dal famoso *Rapporto Giannini* (1979).

Solo di recente, con il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 15 febbraio 1989, si sono poste le basi di una chiara politica di coordinamento delle iniziative e di pianificazione degli investimenti in materia di automazione nelle amministrazioni pubbliche, al termine di un lungo travaglio che ha visto opposti diversi attori.

Il sistema disegnato dal Decreto prevede, nell'articolo 1, che al Dipartimento della funzione pubblica — coadiuvato dalla Commissione per il coordinamento normativo e funzionale dell'informatica nella pubblica amministrazione (i cui poteri consultivi sono tracciati nell'art. 7) — siano attribuiti poteri di indirizzo, controllo preventivo, intervento attivo in tutta l'area dell'informatizzazione delle strutture pubbliche (amministrazioni statali, anche ad ordinamento autonomo, enti parastatali, amministrazioni locali, strutture del servizio sanitario nazionale), e che al Provveditorato generale dello Stato siano attribuiti poteri di verifica degli schemi contrattuali e di valutazione sulla congruità tecnico-economica dei progetti di automazione, nonché il compito di organizzare banche dati delle gare e degli appalti per la fornitura di prodotti e servizi informatici nelle amministrazioni statali (art. 2).

Nel Decreto si fa carico alle amministrazioni di elaborare preventivamente programmi triennali di automazione da presentare per la conseguente valutazione al Dipartimento della funzione pubblica e una relazione annuale consuntiva che dia conto dello stato di realizzazione e di operatività dei progetti approvati rispetto alle indicazioni ed ai tempi

previsti dai rispettivi programmi, e dei risultati raggiunti in una prospettiva di valutazione dei costi raffrontati ai benefici (artt. 4 e 5).

Per l'avvio e il coordinamento di progetti intersettoriali, l'art. 3 prevede che siano dichiarati formalmente responsabili una o più amministrazioni interessate, ovvero aziende specializzate, anche a carattere consortile, e che sia nominato un funzionario, scelto tra i dirigenti generali delle amministrazioni interessate, quale responsabile della verifica dei tempi di attuazione e dell'osservanza delle modalità tecniche, organizzative ed operative, del rispetto del piano finanziario e dei risultati di ciascuno dei progetti intersettoriali.

È fatto obbligo al Dipartimento della funzione pubblica, ai sensi dell'art. 8, d'informare periodicamente il Parlamento, nell'ambito della relazione annuale sullo stato della pubblica amministrazione, sulle linee di sviluppo del processo d'informaticizzazione, sullo stato di avanzamento dei progetti, sulle iniziative di formazione e sulle eventuali proposte di carattere normativo e legislativo afferenti tale area d'intervento.

In attesa che il Decreto sopra citato abbia pratica attuazione e si tramuti eventualmente anche in atti specifici della Presidenza del Consiglio di indirizzo e coordinamento dell'attività amministrativa delle Regioni, gli enti interessati farebbero bene a riflettere sulle linee di tendenza che emergono dal Decreto e a riorganizzare, se già esistente, o a stabilire *ex novo* una pianificazione degli interventi nel settore dell'automazione e dei sistemi informativi a base informatica.

Uno dei problemi preliminari da affrontare nell'ambito dell'informatica pubblica regionale è quello del rapporto tra Consigli e Giunte circa la formazione di banche di dati e la parità di accesso. Come è stato già osservato da altri, le istituzioni politiche tradizionali possono essere, infatti, vuotate di sostanza dal potere di informazione.

La possibilità da parte del potere esecutivo di poter accedere in forma quasi istantanea all'informazione, non bilanciata da un'analoga possibilità per il potere legislativo, può trasformare totalmente l'esercizio dei diversi poteri e falsare gli equilibri costituzionali, relegando i consigli regionali alla funzione di organi tardigradi, male informati e sedi di compromessi e di soluzioni irrazionali.

Questo rischio, presente sia a livello nazionale che regionale, ha trovato argine, a livello centrale, in un'accorta politica dell'informatica parlamentare che ha permesso agli organi legislativi, in quasi tutti i paesi, o di munirsi di potenti strumenti autonomi di elaborazione dell'informazione (come nel modello organizzativo seguito dal Congresso statunitense), ovvero di rivendicare poteri di controllo sulle iniziative di automazione del Governo e il diritto di parità di accesso alle fonti di informazione automatizzate dell'Esecutivo (secondo il modello a cui si è conformato il Parlamento britannico).

Non diversamente da quanto è accaduto per i moderni sistemi di comunicazione di massa (stampa, radio, televisione), per i quali opportunamente sono state costituite commissioni di vigilanza a livello parlamentare per controllare l'uso che ne fa il potere esecutivo allo scopo di entrare in rapporto diretto con i cittadini, le categorie professionali e i ceti sociali, così pure per i sistemi informativi, per le banche dati e per i relativi modelli informatici di decisione dovrebbe attuarsi un penetrante controllo da parte degli organi legislativi, pena la dequalificazione dei processi decisionali e la perdita di funzionalità del potere legislativo. E si può, in questa ottica, pensare financo all'istituzione di una Commissione consiliare permanente, in cui siano presenti tutti i gruppi, con compiti di indirizzo e vigilanza sugli apparati informativi dell'Esecutivo.

Il rischio è avvertito come reale e attuale a livello regionale. Infatti, nel corso della preparazione della presente relazione in seno al gruppo di lavoro interregionale, è

emerso che i Consigli non dispongono generalmente degli elementi conoscitivi in base ai quali sono elaborati i disegni di legge presentati dalle Giunte, nè — d'altra parte — sono in possesso dei dati e delle informazioni per poter effettuare un controllo sullo stato di attuazione delle leggi. Inoltre, è emersa l'esigenza, in quanto l'iniziativa legislativa compete anche ai singoli consiglieri, che i Consigli siano messi in grado di fornire loro tutti i supporti conoscitivi necessari.

Quanto alla conoscenza degli atti amministrativi delle Giunte, benchè tali atti siano teoricamente di facile accesso all'interno di procedure di documentazione automatizzate, in molte Regioni (Marche, Lazio, ecc.) c'è una disinformazione assoluta da parte del Consiglio; in altre (Lombardia e Friuli-Venezia Giulia) se ne conoscono gli estremi, ma occorre poi acquisirne il testo dalla Giunta; solo in pochissime (tra cui il Piemonte) non v'è alcun problema a disporre da parte del Consiglio.

Per quanto riguarda la conoscenza delle informazioni di bilancio, che in quasi tutte le Regioni viene gestito ormai attraverso procedure informatiche, i Consigli non sono messi in grado d'interrogare direttamente gli archivi contenenti le informazioni finanziarie relative al bilancio gestito dalla Giunta, e anche dove tale accesso esiste (per esempio, in Piemonte, Toscana e Sardegna) si lamenta che le procedure di automazione sono strutturate più per soddisfare le esigenze gestionali della Giunta che non quelle conoscitive del Consiglio.

È emerso, infine, a conferma del sostanziale monopolio conoscitivo da parte delle Giunte, che nella maggior parte delle Regioni le richieste agli apparati dei Consigli di dati e informazioni provengono dai consiglieri di minoranza, segno che quelli di maggioranza hanno modo di soddisfare, in tutto o in parte, le proprie esigenze conoscitive direttamente presso gli Assessorati.

Un secondo problema, non meno importante di quello sopra analizzato e con riflessi all'esterno dell'Ente Regione, è quello della definizione del quadro giuridico-istituzionale del sistema informativo regionale, e della regolamentazione per legge dei flussi informativi tra i diversi soggetti del sistema informativo.

Attualmente solo poche Regioni hanno emanato leggi organiche in tema di sistemi informativi (cfr. la *Tavola 1* riprodotta nel § 1.5. del capitolo precedente), tra cui particolarmente significative mi sembrano quelle della Lombardia e dell'Emilia-Romagna, mentre la maggior parte delle Regioni non ha fissato con legge alcun indirizzo programmatico in materia. Ciò costituisce una grave carenza, poichè è necessario che siano determinati dalla legge i lineamenti del sistema, fissati i ruoli dei soggetti fornitori e fruitori delle informazioni, regolamentato il diritto di accesso, previsti gli accordi e le convenzioni con i vari Enti operanti nel territorio, con particolare riguardo alle materie oggetto di delega regionale agli Enti locali.

Anche se non tutti concordano sulla necessità che sia determinata per legge la competenza regionale riguardo alla diffusione delle tecnologie per il trattamento dell'informazione presso gli Enti locali, tutti ritengono indispensabile che per le materie oggetto di delega regionale siano previsti in maniera puntuale, nelle leggi di settore, *standards*, modalità e periodicità di trasmissione delle informazioni, responsabilità e modalità di eventuali interventi suppletivi.

Circa il problema particolare della trasparenza dell'azione amministrativa e del diritto di accesso dei cittadini, nel corso della ricerca è stata rilevata l'esistenza di specifiche previsioni in vari Statuti regionali e in qualche specifica legge regionale (Basilicata l.r. 20 agosto 1982, n. 28: «Utilizzo e riservatezza dei dati nel sistema informatico della Regione Basilicata»; e più organicamente in Sardegna l.r. 15 luglio 1986, n. 47: «Norme sul diritto di accesso ai documenti amministrativi della Regione Sardegna»), ma si è

dovuto constatare che tali previsioni restano tuttora in larga parte inattuata.

A livello di legislazione statale, a tutt'oggi la più chiara, anche se in definitiva generica affermazione di questo diritto è contenuta nella legge 27 dicembre 1985, n. 816, che agli artt. 24 e 25 sancisce questo diritto a favore dei consiglieri comunali, provinciali e dei componenti delle assemblee delle unità sanitarie locali e delle comunità montane, nei confronti dei provvedimenti adottati dall'ente e degli atti preparatori (art. 24) e a favore di tutti i cittadini (art. 25) nei confronti di tutti i provvedimenti adottati dai comuni, dalle province, dai consigli circoscrizionali, dalle aziende speciali degli enti territoriali, dalle unità sanitarie locali, dalle comunità montane. La disciplina dell'esercizio di tale diritto viene rimandata ad un successivo regolamento delle amministrazioni.

Un'altra importante indicazione legislativa viene dal d.d.l. n. 1913 del 19 novembre 1987 recante «Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto d'accesso ai documenti amministrativi», d'iniziativa della Presidenza del Consiglio, che fissa il principio generale che il diritto d'accesso è riconosciuto a chiunque abbia interesse all'esame dei documenti, con esclusione dei documenti coperti dal segreto di Stato, o da altra forma di segreto o di divieto di divulgazione, e di quelli relativi a particolari interessi pubblici (quali la sicurezza, la difesa nazionale, le relazioni internazionali, ecc.) o privati, che ne postulino la riservatezza.

2.2. *Le carenze legislative.*

Oltre alle carenze legislative specifiche lamentate nel paragrafo precedente, converrà qui accennare ad alcune gravi lacune dell'ordinamento giuridico italiano che stenta ad evolversi e ad adeguarsi in rapporto ai problemi sollevati dalle nuove tecnologie dell'informazione.

Mi riferisco, in particolare al vuoto legislativo che ha accompagnato la nascita di alcuni prodotti e servizi dell'informatica e telematica, e che permane ancora oggi.

Quali norme regolano in Italia i prodotti *software*? Sono essi tutelati dalla normativa sul brevetto o da quella che regola il diritto di autore? A chi appartengono i programmi redatti dai dipendenti pubblici? Quali diritti potranno far essi valere nei confronti del datore di lavoro pubblico?

Come garantire che le amministrazioni pubbliche applichino misure per la sicurezza dei centri di elaborazione dati, la segretezza e la riservatezza dei dati contenuti negli archivi automatizzati? Quali garanzie esistono per il cittadino che non sia violata la sua sfera privata dalle numerose registrazioni di dati personali nelle banche elettroniche di dati (pubbliche e private)?

Quali le responsabilità del gestore della banca dati rispetto alle informazioni lacunose e/o erronee raccolte negli archivi automatizzati? Come sono tutelate le informazioni raccolte nella banca dati rispetto alla normativa generale sul diritto d'autore?

Quali norme regolano lo scambio elettronico di dati tra operatori privati e pubblici? Quale valore probatorio il nostro ordinamento giuridico riconosce al documento elettronico?

Quali normative regolano i nuovi servizi telematici? Sono i consumatori di tali servizi sufficientemente tutelati dalle disposizioni in vigore?

Queste e molte altre domande attendono ancora una risposta dal nostro legislatore, che stenta a comprendere l'importanza strategica di questo settore per lo sviluppo dell'economia.

Mancando ancora oggi un piano nazionale specifico e complessivo per l'informatica e la telematica, gli interventi legislativi statali appaiono per lo più disorganici e frammentari: essi riguardano l'impiego dell'informatica in singoli campi amministrativi o aspetti particolari dell'or-

ganizzazione degli uffici, mentre leggi fondamentali (quali quelle per la tutela della riservatezza, per la disciplina del flusso transnazionale dei dati, per la regolamentazione delle banche di dati, per il coordinamento dei sistemi informativi nella pubblica amministrazione, per la protezione del *software* e dei nuovi prodotti dell'informatica, per il riassetto istituzionale del sistema delle telecomunicazioni e del servizio statistico nazionale) sono ancora in fase di valutazione presso il Parlamento.

2.3. *Problemi relativi al personale: profili, professionalizzazione, formazione e organizzazione del lavoro.*

Strettamente legati ai problemi di riorganizzazione amministrativa risultano essere quelli relativi al personale per quanto riguarda l'acquisizione, la formazione e l'addestramento.

In effetti, la diffusione dei mezzi informatici nelle pubbliche amministrazioni non può prescindere da una formazione «culturale» di tutto il personale in questo settore (non solo di quello tecnico), poichè si prevede che l'evoluzione dell'informatica coinvolgerà quali utenti di stazioni di lavoro la stragrande maggioranza degli addetti.

Come è stato giustamente rilevato, l'evoluzione dell'informatica vede gli specialisti non più come fornitori di strumenti, bensì di metodi per la raccolta, l'organizzazione e la gestione di dati. Il ruolo è più indiretto, ma non meno importante, poichè estende l'influenza dell'informatica, intesa come strumento di cultura, a settori di attività imprevedibili e non necessariamente legati all'uso del calcolatore.

Il numero degli utenti si allarga quindi sempre di più, e muta anche il loro ruolo. L'utente dovrebbe poter usare gli strumenti dell'informatica per elaborare i suoi dati e adattarli ai propri scopi. Ma perchè questo avvenga in maniera appropriata, è necessario che l'utente sia in grado non

solo di specificare le sue necessità, ma anche di progettare gli usi dell'informatica nell'ambito del suo lavoro e di vincolare a questi usi la progettazione degli strumenti.

Tutto ciò richiede una conoscenza dell'informatica diversa da quella specialistica, poichè l'utente usa i sistemi di calcolo in un ambiente applicativo o di lavoro ben preciso e deve elaborare i dati che ivi si producono per ottenere risultati che nello stesso ambiente siano utilizzabili.

Di qui la necessità di formare il personale non nel senso strettamente tecnico del termine, ma con un'opera di sensibilizzazione verso le nuove tecnologie, volta anche a superare preconcetti e diffidenze presenti in molti servizi.

Occorre tuttavia sottolineare la difficoltà di reperire sia all'interno delle amministrazioni che presso le varie case costruttrici o le società di servizi d'informatica, «formatori» in grado di fornire un ausilio diverso dalla semplice consulenza tecnica; risulta invece molto più semplice la formazione e l'aggiornamento degli addetti ai centri elettronici o di elaborazione dati trattandosi di integrare nozioni di tipo specialistico.

La stessa tecnologia, con la diffusione del *software*, porta ad una utilizzazione capillare e diversa dell'informatica rispetto al passato. L'utente non è più il tecnico del centro elaborazione dati, ma un operatore «amministrativo» che si serve delle possibilità offerte dalla macchina. In questo campo occorre muoversi per la formazione del personale anche e forse soprattutto ai livelli più alti della gerarchia amministrativa.

Infine, non vanno dimenticate le implicazioni di carattere normativo e, di riflesso, «economico» che l'evoluzione informatica ha apportato nella Pubblica Amministrazione.

La nascita di nuove figure professionali specializzate comporterà una ristrutturazione degli organici che non potranno non tenere conto, anche sotto l'aspetto economico, delle nuove specializzazioni. Il problema della «fuga» di

informatici è presente in varie amministrazioni ed è dovuta oltre che ai risvolti di carattere economico (risolti solo in parte da corrisposizioni di indennità particolari o da altri mezzi) anche da aspetti legati all'organizzazione del lavoro (ricorso a consulenze esterne, ecc.).

Non va dimenticato, infine, il ruolo marginale dell'utente nelle scelte dei sistemi *hardware* e *software* che spesso sono determinate da fattori non esclusivamente tecnici.

Una sottovalutazione di questi problemi vi è stata forse anche da parte sindacale, tuttavia la situazione è cambiata dopo i primi accordi intercompartimentali nell'ambito della legge-quadro sul pubblico impiego (l. 29 marzo 1983, n. 93).

Mi riferisco, in particolare, al primo accordo del 18 dicembre 1985, recepito nel D.P.R. 1° febbraio 1986, n. 13, il quale all'art. 20, primo comma, prevede che «in occasione di interventi di progettazione di nuovi sistemi informativi a base informatica o di modifica dei sistemi preesistenti, le organizzazioni sindacali saranno informate sulle caratteristiche generali dei sistemi stessi, si da essere poste in condizione di valutare con congruo anticipo quegli aspetti che possono determinare vincoli all'occupazione, alle funzioni e ai ruoli nell'organizzazione, all'ambiente e qualità del lavoro, formulando osservazioni e proposte. A tal fine potranno essere costituiti gruppi misti di lavoro con funzioni consultive».

Ugualmente importante, in materia di formazione e aggiornamento del personale, è il D.P.R. 23 agosto 1988, n. 395, che recepisce il secondo accordo intercompartimentale relativo al triennio 1988-1990. In particolare, l'art. 2, oltre a prevedere la promozione di «forme permanenti di intervento per la formazione, l'aggiornamento, la qualificazione, la riqualificazione, la riconversione e la specializzazione del personale», consente al Ministro per la funzione pubblica di emanare «direttive sulla base delle quali le amministrazioni promuovono e favoriscono le attività di-

rette a migliorare ed aggiornare la preparazione professionale dei dipendenti, formulando, prima dell'inizio di ogni anno, ... il programma dei corsi». Si specifica, inoltre, che «detti programmi devono essere finalizzati anche alla valorizzazione delle professionalità emergenti per i connessi riflessi sui profili professionali, specie per quanto attiene all'informatica, alle relazioni sindacali ed alle relazioni con l'utenza».

Per quanto riguarda più propriamente gli enti locali, nello stesso articolo 2 si prevede che le direttive del Ministro per la funzione pubblica «costituiscono linee di indirizzo per le Regioni a statuto ordinario e per le autonomie territoriali in relazione alle specifiche esigenze operative connesse con il loro particolare ordinamento».

Circa il problema della valorizzazione della professionalità individuale, la contrattazione collettiva di categoria non offre ancora validi strumenti per realizzare un sistema di inquadramento professionale in grado di recepire i mutamenti provocati dalle nuove tecnologie nell'organizzazione del lavoro. Non appaiono sufficientemente tutelate, ad esempio, la partecipazione creativa, la responsabilità nell'uso corretto delle informazioni, l'iniziativa di chi è impegnato nella gestione di sistemi informativi.

Significativo, comunque, appare l'art. 15 dello stesso D.P.R. n. 395/1988, il quale prevede che: «i singoli accordi di comparto per il triennio 1988-1990, nel definire la struttura retributiva, devono privilegiare la quota di salario collegata ad indici significativi di produttività diretti ad incrementare l'efficienza dell'azione amministrativa e l'efficacia dei risultati in termini di servizi resi alla collettività».

Benchè la normativa stabilita nei due decreti del Presidente della Repubblica sia rimasta ancora largamente inattuata, è utile sottolineare che il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 15 febbraio 1989 (menzionato nel § 2.1. di questa relazione) fa riferimento anche esplicito

ad alcune disposizioni dei due decreti citati, nell'art. 4, comma 2, quando stabilisce che i programmi di automazione delle singole amministrazioni da sottoporre all'approvazione del Dipartimento della funzione pubblica devono contenere indicazioni relative alle «modalità di informazione alle organizzazioni sindacali, ai sensi dell'art. 20 del Decreto del Presidente della Repubblica 1° febbraio 1986, n. 13» e indicazioni relative all'«organizzazione del personale tecnico nella fase di avvio dei progetti ed in fase di regime», nonché alle «linee di politica di reclutamento di personale specialistico e di formazione degli utilizzatori e del personale, coinvolto anche indirettamente, nei programmi di automazione».

3. Lineamenti di un sistema informativo di supporto alle attività delle assemblee legislative regionali.

3.1. Analisi dei flussi informativi e delle aree di automazione di interesse consiliare.

Attualmente non esiste alcuna indagine completa, condotta con rigore scientifico, nè a livello nazionale nè a livello regionale, sui flussi informativi e sulle aree di automazione di interesse consiliare.

Esistono solo indagini parziali, sviluppate per lo più con ottica aziendalistica, da varie società di consulenza incaricate da alcuni Consigli regionali di redigere studi di fattibilità in relazione alla previsione di informatizzare i relativi uffici. Mi riferisco, in particolare, alle analisi e agli studi promossi dai consigli delle Regioni Lombardia, Emilia-Romagna, Lazio e Puglia. In altre Regioni (Marche e Toscana), si è preferito coinvolgere negli studi preparatori gli esperti dei servizi di informatica delle Giunte, costituendo dei gruppi di lavoro misti, con la partecipazione — nel caso delle Marche — anche di esperti della locale Università. In un terzo gruppo di Regioni (Umbria e, soprattutto,

Sicilia) la fase preliminare di analisi e studio è stata affrontata direttamente dagli esperti del Consiglio, in piena autonomia sia da tecnici esterni che da personale dell'Esecutivo.

In tutte le esperienze, però, mi sembrano privilegiati solo alcuni aspetti del Sistema informativo d'interesse per i Consigli: nella maggioranza dei casi sono stati sufficientemente analizzati i problemi generali di automazione di ufficio, le procedure gestionali di *routine* (contabilità, gestione del personale, videoscrittura, archivio pratiche, posta elettronica, automazione della biblioteca, etc.); in pochi casi (tra cui merita segnalare la Regione Piemonte) l'analisi si è fatta più approfondita ed è stata estesa anche alle funzioni di documentazione e di archiviazione dei particolari atti formali prodotti dai Consigli (iter delle delibere e delle leggi); mentre in tutti gli studi di fattibilità sono restati in ombra i bisogni informativi dei Consigli per quanto attiene all'espletamento delle funzioni specifiche proprie: la funzione legislativa, nel senso più ampio del termine, e le funzioni di controllo e di indirizzo politico.

Per riportare ad unità la variegata realtà delle procedure automatiche realizzate presso i vari Consigli e completare il quadro lacunoso che emerge dai diversi studi di fattibilità fin qui condotti (mi riferisco, naturalmente, solo alle esperienze di cui possiedo una qualche documentazione), ho tentato nelle due *Figure* allegate (nn. 1 e 2) di presentare uno schema completo di un ipotetico Sistema informativo per le Assemblee legislative.

Com'è chiaro dal diagramma, il Sistema informativo proposto si articola in sei sottosistemi logicamente separati, ma interagenti, e in un'unità che assicura l'interfaccia con gli archivi informatizzati dei Comitati regionali di controllo e degli uffici del Difensore civico, ove previsti.

I primi tre sottosistemi (1. Gestione amministrativo-contabile; 2. Gestione tecnico-segretariale; 3. Documentazione) sono inquadrabili nella tipologia dell'informatica

di «gestione»; gli altri tre sottosistemi (4. Produzione legislativa; 5. Controllo sulla fattibilità delle leggi; 6. Controllo e coordinamento dell'attività amministrativa per la programmazione degli interventi) attengono invece alla cosiddetta informatica di «governo».

FIG. 1

SCHEMA DI UN SISTEMA INFORMATIVO PER LE ASSEMBLEE LEGISLATIVE

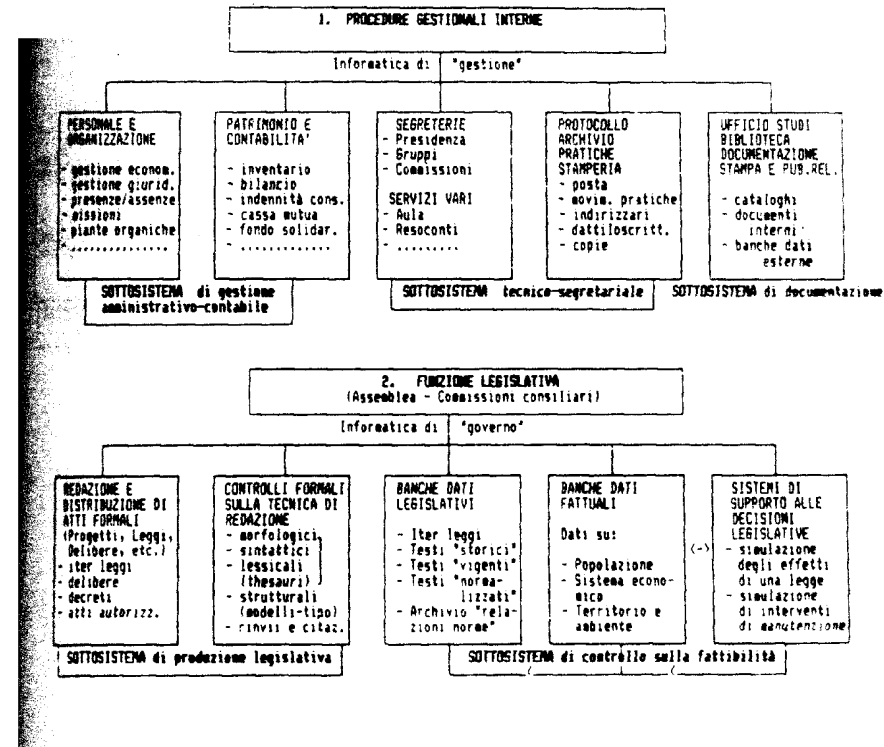
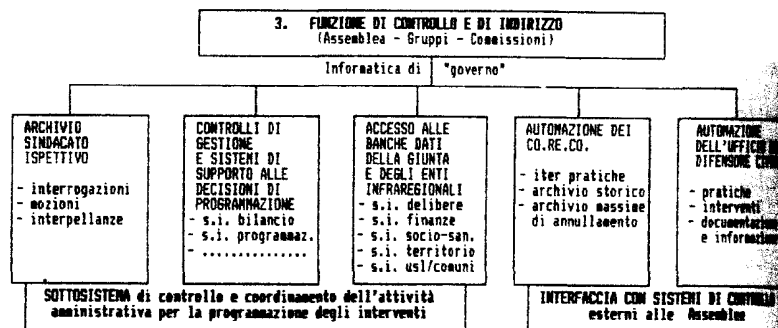


FIG. 2

SCHEMA DI UN SISTEMA INFORMATIVO PER LE ASSEMBLEE LEGISLATIVE



3.2. Automazione delle procedure gestionali interne. Rinvio.

I primi tre sottosistemi (che trattano in maniera automatica le informazioni relative al personale, all'organizzazione complessiva, al settore patrimonio e contabilità, agli uffici di segreteria, protocollo e archivio generale, nonché agli uffici studi, biblioteca, documentazione, stampa e pubbliche relazioni dei Consigli) non costituiscono oggetto di approfondimento in questa relazione, perchè già sufficientemente analizzati negli studi di fattibilità citati nel paragrafo precedente ed elencati specificatamente nell'Appendice «C», mentre si tenterà di approfondire il discorso, nei paragrafi seguenti, relativamente agli altri tre sottosistemi che abbiamo inquadrato nell'informatica di «governo», di solito trascurata — come abbiamo già sottolineato — nel dibattito intorno ai temi di nostro interesse.

3.3. Tecniche avanzate di progettazione legislativa e di «manutenzione» del sistema normativo.

Com'è noto, i politologi considerano l'attività legislativa l'*output* formale più importante del processo politico; addirittura alcuni di essi affermano, ispirandosi alla teoria generale dell'economia, che le leggi possono considerarsi «la moneta» che i politici offrono in cambio del sostegno e delle risorse offerti dagli elettori e dai gruppi d'interesse. Senza entrare nel merito di queste teorie, non accettabili facilmente da parte di chi ha una visione più etica o comunque meno materialistica della politica, quello che qui si vuole porre in evidenza è che il moderno legislatore continua a fare le leggi con la stessa tecnica usata da secoli, e sembra quasi non accorgersi di vivere nell'era dell'informatica e della telematica, in un mondo infinitamente più complesso del mondo agricolo-pastorale proprio delle società primitive.

Fra gli addetti ai lavori — e lo testimonia in maniera particolare l'odierno Convegno — sono pressochè unanimi le lamentele sia sull'eccessiva proliferazione che sulla cattiva «qualità», in generale, della produzione normativa, e la convinzione che molte volte i ritardi nell'applicazione delle leggi e i risultati deludenti rispetto alle attese sono dovuti non tanto, e non solo, a difetti della macchina amministrativa che dovrebbe attuarle (o a colpose, o addirittura dolose, inerzie e resistenze), ma anche e soprattutto alla diffusa abitudine di ideare e redigere le leggi in maniera superficiale, inaccurata, imprevedente. Si pensi, d'altra parte, che la stessa Corte costituzionale con la recente sentenza n. 364 del marzo 1988, che tanto ha fatto e farà discutere gli interpreti, ha dovuto prender atto dell'impossibilità per il cittadino in talune situazioni di districarsi nella foresta normativa e dunque della scusabilità-relativa della sua *ignorantia juris* in materia penale, nell'ipotesi che il suo comportamento non conforme alla legge sia dipeso da difformi interpretazioni giurisprudenziali che lo abbiano tratto in errore.

Di qui la necessità di affrontare in modo sistematico l'inserimento organico delle nuove tecnologie dell'informazione nel processo legislativo, per migliorare appunto l'ideazione e la redazione delle leggi e in definitiva la loro fruibilità da parte dei naturali destinatari.

Il politico-legislatore sembra ancora oggi ignorare che l'informatica offre metodologie e tecniche che permetterebbero un agevole controllo ortografico, lessicale e strutturale del testo legislativo da parte del redattore (anche in ottemperanza delle recenti disposizioni normative sulla tecnica di redazione legislativa, fatte proprie dal Parlamento, dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri e da alcune Regioni).

L'informatica e le più moderne tecniche dell'intelligenza artificiale offrono, inoltre, potenti funzioni di ausilio per il controllo delle relazioni tra norme (citazioni, rinvii,

abrogazioni) allo scopo di facilitare l'individuazione della normativa vigente e redigere eventualmente testi coordinati, e raffinate tecniche di rappresentazione formale del contenuto dei testi di legge, per facilitarne l'interpretazione e l'applicazione.

D'altra parte gli sviluppi della telematica e dell'informatica rendono possibile ipotizzare nuovi servizi per i cittadini o per le categorie di operatori fruitori delle norme, impensabili fino a qualche anno fa.

È ovvio che quanto più complesso e dinamico si fa un sistema normativo, tanto maggiore diventa l'esigenza di disporre di tecniche e strumenti adeguati di controllo.

I problemi riguardano, a mio avviso, tre profili, distinti dal punto di vista concettuale, ma strettamente correlati nella pratica:

- a) la formulazione tecnica dei testi di legge ed, in generale, la progettazione legislativa;
- b) l'individuazione della normativa vigente;
- c) l'estrazione e l'applicazione delle regole di comportamento.

Nel seguito della relazione tratterò distintamente i tre profili.

3.3.1. Ausilii informatici nella fase di redazione dei testi legislativi.

Dedicare più attenzione alla stesura dei testi normativi, affinché le leggi siano più comprensibili, e adattabili alle peculiarità dei sistemi di ricerca automatica delle informazioni giuridiche è divenuto oggi un compito non più eludibile. Questo tema, in verità, è stato posto, anche se solo in termini propositivi e generici, sin dagli albori dell'informatica giuridica: chi non ricorda l'eco suscitata agli inizi degli anni '70 dalla legge bavarese sulla tecnica di redazione delle leggi per rendere più facilmente informatizzabili le procedure ivi regolate?

Oggi, il tema può essere riproposto in termini operativi, poichè l'enorme progresso delle tecnologie informatiche, rende tecnicamente possibili interventi sugli strumenti *software* generali di editazione dei testi, che sono ampiamente diffusi in tutti gli uffici, per mutarli in strumenti specialistici da mettere a disposizione dei redattori di testi legislativi.

Naturalmente, lo sforzo di programmazione da compiere per piegare gli strumenti generali di editazione alle esigenze specifiche degli operatori del diritto, risulterebbe tanto più efficace e conveniente dal punto di vista del rapporto costi/benefici, quanto più fedelmente fossero seguiti i criteri e i suggerimenti redazionali di un unico «manuale» che si imponesse su tutti gli altri o perchè autoritativamente imposto o perchè consensualmente accettato sia a livello centrale che a livello regionale.

Prima di elencare le funzioni dei programmi che potrebbero essere offerti al redattore, come ausilio per una buona redazione dei testi a livello morfologico, sintattico e semantico, sarà bene soffermarsi brevemente sulle peculiarità del linguaggio giuridico, che impongono un adattamento degli strumenti generali sviluppati dagli informatici per trattare il linguaggio naturale.

Com'è noto, il linguaggio giuridico si serve di un lessico e di costruzioni sintattiche che, a volte, si allontanano sensibilmente da quelli del linguaggio comune.

Dal punto di vista lessicale, occorre evidenziare l'impiego di vocaboli comuni in accezioni specialistiche, di vocaboli derivati dalla lingua generale, ma non più usuali nel parlar comune, di parole ed espressioni latine, di termini ed espressioni formali o solenni, di terminologie che denotano concetti il cui significato si vuole mantenere deliberatamente fluido, come valvola che assicuri il continuo adeguamento del diritto ai valori espressi dalla società (si pensi al concetto di buona fede, di buon costume, di comune senso del pudore, e simili).

Dal punto di vista sintattico, il linguaggio giuridico si caratterizza, tra l'altro, per l'uso frequente della forma passiva dei verbi, per la tendenza ad usare sostantivi derivati da verbi (cioè, la tanto deprecata «nominalizzazione»), per la concatenazione delle frasi in più subordinate annidate l'una nell'altra, per l'abuso di incisi e di discorsi in forma negativa, con frequente ricorso anche alla doppia negazione, e per l'impiego di tanti altri specifici stilemi su cui non è opportuno in questa occasione indugiare ulteriormente.

Queste peculiarità del linguaggio giuridico hanno indubbiamente delle cause storiche, sociologiche, politiche e culturali, il cui esame ci porterebbe lontano dal nostro tema. Piuttosto è bene sottolineare un fatto su cui quasi tutti concordano. Molte delle incertezze ed ambiguità del linguaggio giuridico sono inevitabili, consapevolmente tollerate dal legislatore, e in qualche caso addirittura giudicate intrinsecamente utili al funzionamento del sistema politico. È stato infatti acutamente rilevato che il processo legislativo non porta necessariamente a dirimere conflitti d'interessi e a conciliare punti divergenti, ma più spesso si riduce ad un attento dosaggio del linguaggio in modo da produrre un testo sul quale tutte le parti politiche possano consentire, anche mantenendo posizioni ideologiche contrastanti, salvo poi a delegare ad altri organi, in sede amministrativa e giurisdizionale, la verifica dell'insanabilità di certi compromessi. Ma vi è comunque una parte considerevole di incertezza e ambiguità nel discorso giuridico, dovute talvolta all'ignoranza da parte del politico-legislatore dei tecnicismi giuridici, talaltra all'incapacità di controllare adeguatamente il linguaggio da parte dei suoi fruitori decisori e di raccordarlo alle più meditate elaborazioni della scienza del diritto. Al tentativo di annullare o almeno ridurre questo tipo di ambiguità del linguaggio, che un legislatore razionale avrebbe tutto l'interesse ad eliminare, sono dedicati i rimedi informatici che qui propongo di utilizzare.

A) *Controlli automatici morfologico-lessicali.*

Un primo intervento informatico riguarda il livello più superficiale del linguaggio, quello morfologico-lessicale. Per ogni termine può essere effettuato un controllo di correttezza ortografica e morfologica, utilizzando programmi di verifica e dizionari ortografici integrati nei normali programmi di editazione dei testi.

Naturalmente qui si propone di usare non già i diffusi dizionari di ortografia integrati nei normali programmi di *word processing* (che hanno generalmente una matrice anglofona e che risultano essere incompleti, inadeguati e tradotti male in lingua italiana), bensì i lemmari ricavati da analisi linguistiche condotte su larghi e rappresentativi campioni della lingua italiana e da sistematici spogli lessicali di testi legislativi, giurisprudenziali e dottrinali, compiuti presso istituti di ricerca italiani, quali l'Istituto di linguistica computazionale di Pisa e/o l'Istituto per la documentazione giuridica di Firenze, entrambi appartenenti al Consiglio nazionale delle ricerche.

Inoltre, il programma che edita i testi potrebbe essere arricchito da un *thesaurus* di descrittori d'interesse giuridico, cioè da una lista di termini e locuzioni giuridiche opportunamente selezionata, accompagnata dall'indicazione in maniera formalizzata dei diversi rapporti semantici intercorrenti tra i vari elementi linguistici elencati (gerarchia ed equivalenza di concetti, associazione generica, preferenza, appartenenza di un termine isolato ad una catena sintagmatica, etc.). Naturalmente la rappresentazione di nozioni e concetti e delle loro relazioni più significative dovrebbe ispirarsi alla relativa «sistematica» elaborata dalla dottrina giuridica. Il *thesaurus* così costruito avrebbe la funzione di un dizionario concettuale-dottrinario, che fornisce valutazioni sul lessico impiegato dal redattore del testo legislativo, suggerisce espressioni alternative e, in definitiva, favorisce e sollecita una maggiore omogeneità tra i

diversi settori del linguaggio giuridico e una maggiore corrispondenza del linguaggio del legislatore alle più asettiche e ponderate definizioni lessicali elaborate dalla dottrina giuridica.

B) *Controlli automatici sulla complessità sintattica e sull'indice di «leggibilità».*

Un secondo intervento informatico attiene all'applicazione di programmi per controlli di tipo quantitativo sulla complessità sintattica e sulla comprensibilità dei testi legislativi.

Su questo fronte si possono proporre almeno due approcci tra loro complementari, il primo a breve e il secondo a medio termine.

Innanzitutto, si suggerisce l'applicazione automatica di una delle numerose formule per calcolare «il coefficiente di leggibilità» dei testi scritti, studiate ed applicate negli ultimi quarant'anni, soprattutto in ambiente statunitense: mi riferisco alla formula di Rudolph Flesh, che è la più semplice e la più diffusa, o a quella di Dale Chall, entrambe sperimentate, con gli opportuni adattamenti, su campioni di testi giuridici e politici da un gruppo di ricercatori dell'Istituto per la documentazione giuridica.

In secondo luogo, si propone l'elaborazione di un *parser* linguistico, cioè di un complesso strumento *software* in grado di analizzare sintatticamente frammenti di linguaggio (frasi, commi, articoli) ed eventualmente capace di proporre la trasformazione delle relative strutture sintattiche originarie in diverse formulazioni alternative tutte logicamente e semanticamente equivalenti, in modo da offrire al redattore più versioni tra cui scegliere quella migliore, quanto ad efficacia comunicativa e comprensibilità.

Mentre il primo approccio è stato già ampiamente sperimentato con successo dal Consiglio nazionale delle ricerche (su elaboratori di media grandezza, programmati in

linguaggio PL/1) relativamente ad una grande quantità di testi sia giuridici che politici, ed attende solo di essere meglio adattato alla lingua italiana, ed eventualmente tradotto in un linguaggio di programmazione accessibile al personal computer, allo scopo di integrarlo in un qualsivoglia programma di elaborazione dei testi, il secondo approccio ha raggiunto per ora solo risultati parziali ed è oggetto ancora di ricerche volte a perfezionare il programma e a renderlo comunque di più facile impiego da parte degli utilizzatori.

Invero, contro l'uso delle formule di leggibilità si obietta che esse si basano sul semplice (per non dire, semplicistico) postulato che ad una maggior lunghezza delle frasi e delle parole corrisponda una maggior difficoltà di lettura mentre questi due valori sono soltanto alcuni dei molteplici elementi che determinano la leggibilità d'un testo e neppure tra i più importanti. La loro misurazione — si conclude da parte degli oppositori — non può dare quindi che indicazioni parziali e perciò stesso facilmente contestabili circa la comprensibilità d'un testo, la quale si fonda soprattutto sull'uso di un lessico che si presume conosciuto dal destinatario del messaggio e sulla chiarezza, semplicità e coerenza della relativa struttura sintattica.

Pur appartenendo alla schiera dei critici, ritengo che sarebbe molto utile per il legislatore italiano, sia statale che regionale, poter disporre di un «misuratore» semplice ed efficace che operi in funzione preventiva sull'uso del linguaggio e che serva ad attirare all'attenzione del redattore, in modo facile e ad un costo accettabile, i testi giudicati illeggibili in base a parametri di tipo oggettivo.

C) *Controlli automatici sullo scostamento del testo da uno «standard» normativo prefissato.*

Un terzo tipo d'intervento informatico nell'ambito della redazione legislativa dovrebbe agevolare e stimolare l'a-

desione della struttura del testo ad un prestabilito modello ottimale (come quello descritto, ad esempio, nel *Manuale* messo a punto dal gruppo di ricerca diretto dal professor Rescigno o nelle regole elaborate da alcune Regioni). Per ogni funzione testuale (uso delle maiuscole, impiego di dighe e abbreviazioni, strutturazione dell'atto, numerazione e intitolazione di articoli e commi, formule di rinvio interno ed esterno, formule modificative, integrative e abrogative) dovrebbe essere preventivamente definito un modello espressivo standardizzato, con il quale comparare il testo legislativo in fase di redazione. Come è noto, maggiori saranno la razionalizzazione e la standardizzazione del testo normativo, più agevole sarà la traduzione di esso in una forma computabile. Anche in questo settore sono stati avviati nell'Istituto per la documentazione giuridica alcuni interessanti esperimenti ai quali rinvio, ricordando che su essi riferiscono ampiamente gli autori in una relazione pubblicata negli Atti del 4° Convegno d'informatica giuridica, organizzato — nel maggio 1988 — dalla Corte Suprema di Cassazione.

3.3.2. *Analisi automatica delle relazioni tra norme per facilitare l'individuazione della normativa vigente.*

Un aspetto dell'analisi di fattibilità delle leggi riguarda la verifica del funzionamento delle nuove norme nel contesto del sistema giuridico nel quale intervengono.

Tale verifica ha essenzialmente il carattere di un controllo di coerenza. In particolare quando le nuove norme apportano delle modifiche o abrogano norme preesistenti, si pone il problema di sondare quali effetti indiretti tali modifiche o abrogazioni possano produrre nel sistema delle norme.

Per esempio l'abrogazione di una norma X, comporta in via ipotetica secondo una certa interpretazione dottrinale, l'abrogazione indiretta di tutte le norme che si richia-

mano a X, con formule che sottendono una relazione applicativa, come per esempio le formule «in applicazione di X» o «ai sensi di X», e simili; d'altra parte l'effetto invalidante può propagarsi da queste norme, e per la stessa via, ad un insieme ancora più vasto di norme e così discorrendo.

Che tali effetti possano prodursi, è considerazione intuitiva se si tiene presente la fitta rete di relazioni di varia natura che collegano tra loro le norme. D'altra parte l'operazione di controllo sistematico su questi effetti potenziali, risulta gravosa se si tiene conto che è spesso necessario esplorare complesse gerarchie di rapporti tra norme generate dai cosiddetti rinvii a catena.

Per venire incontro alle esigenze che il legislatore può avere relativamente a questo aspetto della progettazione legislativa, è tecnicamente possibile prevedere un apposito modulo *software* finalizzato al controllo delle relazioni tra norme.

Un siffatto programma, che dovrebbe avere la funzione specifica di calcolare gli effetti indiretti delle modifiche legislative, simula il modo in cui un intervento di «manutenzione legislativa» (abrogazioni, modifiche, sospensioni, deroghe, interpretazioni autentiche, ecc.), effettuato su una certa norma del sistema, si propaga ad altre norme provocando effetti indiretti spesso non voluti.

L'*output* di tale programma è costituito dagli estremi di tutte le norme «toccate» dall'intervento di manutenzione e, per ognuna di esse, dalla segnalazione del possibile effetto che si produce in seguito a detto intervento.

Il programma può essere immaginato come un modulo interattivo che funziona secondo la logica del «Che cosa accadrebbe se...» (What if...). Le informazioni che fornisce sono solo un campanello d'allarme la cui ragione va comunque verificata dal giurista per via interpretativa.

Nei sistemi di documentazione giuridica automatica attualmente operanti in Italia, non esiste un siffatto criterio

di analisi, poichè si è voluto privilegiare la documentazione di tutte le leggi promulgate, così come esse si stratificano nel tempo, senza arricchirle di analisi documentarie *ad hoc*, lasciando all'interprete il compito di ricostruire per via di interpretazione le norme vigenti e di separarle da quelle non più in vigore, perchè abrogate o sostituite, e da quelle ad efficacia limitata che abbiano esaurito i loro effetti. In verità, qualche forma di ausilio per l'interprete, ad uno stato ancora rudimentale però, è offerto dall'uso delle analisi spettrali sul canale di ricerca RNPV (riferimenti normativi privilegiati) nel Sistema Italgire-Find, e dall'uso delle rubriche «Modifiche successive» e «Atti modificati» nel sistema CELEX della Comunità Europea che permette di essere informati sulle catene di norme che si susseguono su una determinata materia. Ma questi strumenti, come si sa, non soddisfano pienamente l'operatore pratico del diritto, poichè sono incompleti, mancano di precisione e risultano, comunque, di uso farraginoso. Molto opportunamente, dunque, il Consiglio regionale del Piemonte ha avviato il progetto per una «banca dati delle leggi regionali nel testo vigente» in collaborazione con l'ufficio UDA di Torino (che, insieme con altri uffici giudiziari, collabora allo sviluppo del Sistema Italgire-Find), per ovviare a tali inconvenienti e venire incontro alle esigenze degli operatori pratici del diritto (cfr. documenti nn. 28 e 29 dell'*Appendice C*).

Quello che qui si propone è, invece, di enucleare ed elaborare automaticamente, in maniera precisa e sistematica, tutti i dati riguardanti le relazioni che collegano fra loro le diverse norme memorizzate nella banca dati. Ogni unità documentaria deve contenere a questo scopo l'insieme completo e articolato di tutte le relazioni esplicite — ma, attraverso le note, è possibile estendere l'informazione anche alle relazioni implicite che si ritiene di dover evidenziare in via interpretativa — che collegano le norme del

documento esaminato con quelle contenute negli altri documenti della banca dei dati.

Per quanto riguarda l'uso di queste informazioni in sede di ricerca documentaria, sembra superfluo soffermarsi sulla loro utilità in ordine alla rapidità e certezza nel valutare la portata normativa dei documenti selezionati, nonché la loro corretta interpretazione e applicazione.

Oltre a questa utilizzazione indiretta (cioè in funzione di completamento dell'informazione contenuta nel testo selezionato), le informazioni sulle relazioni normative si prestano ad essere utilizzate anche direttamente per ricerche di tipo prevalentemente statistico. Utilizzando queste informazioni, il calcolatore può essere messo in grado, per esempio, di costruire tabelle o disegnare grafici d'andamento sull'incidenza dell'attività di «manutenzione» legislativa per materia, o per periodo; ovvero di valutare, da un punto di vista quantitativo il ricorso del legislatore a particolari forme di manutenzione (modifiche letterali, modifiche implicite, deroghe, ecc.).

3.3.3. Estrazione e applicazione delle regole di comportamento.

La forma più importante di ausilio che il legislatore si attende dall'informatica e dall'applicazione delle moderne tecniche dell'intelligenza artificiale al diritto, mi sembra essere quella finalizzata a far emergere, dal coacervo delle disposizioni di legge sedimentatesi nell'arco degli anni, un nitido sistema di regole (in cui, tendenzialmente, non siano più presenti lacune, antinomie e ridondanze). Si confronti, a questo proposito, la proposta di progetto per «Un sistema esperto di supporto alla soluzione di problemi normativi di diritto ambientale», presentata nel novembre 1988 dal Laboratorio di Intelligenza Artificiale (LIA) del CSI-Piemonte (doc. n. 27 dell'Appendice C).

Oggi questa speranza non appartiene solo al libro dei sogni, ma è divenuto un obiettivo tecnicamente raggiungibile, che si va consolidando di pari passo con lo sviluppo di una tecnica nota col termine di «normalizzazione» dei testi legislativi, coniugata all'uso più avanzato della elaborazione automatica delle informazioni e delle conoscenze giuridiche.

La «normalizzazione» è un sistema di analisi logica dei testi ideato alcuni decenni fa da uno studioso americano, Layman E. Allen, dell'Università di Michigan, sviluppato originariamente in forma indipendente dall'utilizzazione di tecniche informatiche, e concretamente applicato presso gli uffici legislativi di alcuni Stati americani.

La tecnica di normalizzazione ha trovato nuovo impulso nell'uso dell'elaboratore che facilita enormemente il lavoro dell'operatore umano nello svolgimento dei calcoli logici e delle numerose trasformazioni sintattiche e diagrammatiche che tale tecnica richiede. Il sistema proposto da Allen è stato sperimentato in Italia, presso vari enti, nella versione recentemente informatizzata: innanzi tutto, presso l'Istituto per la documentazione giuridica di Firenze, che ha avuto il merito di aver fatto conoscere in Italia tale tecnica attraverso la sua rivista «Informatica e diritto» sin dall'anno 1979 e di averla perfezionata, soprattutto nell'ambito del progetto «LABEO» (1984-1987); quindi, presso l'ISAS di Palermo che ha pubblicato un *paper* su «La redazione dei testi legislativi: tecniche e strumenti nuovi» (fine 1986); inoltre, presso la Regione Puglia che ha avviato gli studi per un Sistema informativo legislativo avanzato (cosiddetto progetto SILA) (dal 1987); infine, presso l'Università di Bologna, nell'ambito del progetto IRNERIO-Regioni Italiane (IRI) (1988-89), in collaborazione con il Consiglio regionale della Regione Emilia-Romagna per l'applicazione di questa tecnica al progetto di legge che regola le procedure di valutazione dell'impatto ambientale degli insedia-

menti industriali (1988-89), in applicazione della nota Direttiva della Comunità Europea n. 337 del 1985.

In sintesi, la tecnica della «normalizzazione» si basa sull'assunto che le norme contenute in un testo o in più testi coordinati, integrati eventualmente da note interpretative, possono venire analizzate da un punto di vista logico, facendo astrazione dalle particolarità morfologiche e strutturali dei testi originali.

Questa analisi individua i componenti enunciativi elementari della proposizione e la struttura sintattica che li connette reciprocamente. La forma logica della norma viene quindi rappresentata nel linguaggio della logica proposizionale e per mezzo di diagrammi sintattici.

I risultati di questa prima operazione sono riassumibili in due punti:

a) appaiono chiaramente i nessi di implicazione che connettono condizioni a conseguenze normative e viene precisamente definita la struttura enunciativa interna sia delle une che delle altre;

b) vengono evidenziati i casi di ambiguità sintattica fra gli enunciati e all'interno di enunciati, i casi di incompletezza dovuti all'assenza di riferimenti incrociati e la mancanza di chiarezza dovuta al ricorso massiccio all'incorporazione per riferimento o a complessità non necessaria nella redazione del testo.

In una seconda operazione, le regole dell'equivalenza logica vengono applicate ai diagrammi risultanti dall'analisi precedente, ottenendo così strutture più semplici ma logicamente del tutto equivalenti a quelle originarie.

Il processo di normalizzazione si conclude quindi nel ritornare dalla «struttura» al «testo», rivestendo dei propri contenuti lo schema semplificato della norma.

Il nuovo testo è organizzato anche dal punto di vista grafico, in modo da evidenziare la collocazione logica di ogni enunciato all'interno della disposizione normativa ed

in modo da rendere la lettura e la comprensione di quest'ultima un processo semplice e lineare.

Considerando, poi, non più il singolo testo di legge, ma un sottosistema normativo nel suo complesso — dato che può ipotizzarsi la costruzione di un sistema relativo ad un *corpus* legislativo esteso, ove le norme siano rappresentate con tale struttura normalizzata — il processo di normalizzazione conduce ad una progressiva integrazione del sistema.

Alla fine sarà come avere a che fare con un'unica base informativa (un'articolata rete di fatti e regole), omogenea e coordinata i cui elementi costitutivi sono tutti mutuamente contestuali e interagenti.

I testi normalizzati appartenenti ad un certo *corpus* legislativo (ad esempio, la legislazione di una certa regione in materia di artigianato, o di ecologia, o di qualsivoglia altra materia), corredati da tutta la documentazione si offrono, dunque, come strumento estremamente utile per un approfondito processo di revisione sostanziale della normativa regionale. Questo processo, naturalmente, dovrebbe integrare una fase di razionalizzazione (rilevazione automatica di incompletezze, incoerenze, ridondanze, attraverso il sistema della normalizzazione) e una fase di aggiornamento ed innovazione dei contenuti, abrogando e sostituendo le norme non più rispondenti alle mutate esigenze sociali, economiche e politiche.

3.4. *Basi informative finalizzate alle esigenze di legislazione, programmazione e controllo.*

In questo paragrafo si prospetta la possibilità di utilizzo, all'interno del procedimento legislativo, di potenti strumenti metodologici (analisi dei sistemi) e matematici (tecniche di simulazione usate dalla ricerca operativa).

Si è già avuto occasione di sottolineare che l'odierna maniera di fare le leggi non è molto diversa da quella ela-

borata sin dall'antichità, nè il moderno legislatore sembra interessato a chiarire gli obiettivi da raggiungere con la legge, ad analizzare se la nuova legge potrà essere effettivamente applicata e se farà sorgere più conflitti di quelli che riesce a dirimere. In altre parole è ancora tutta da sviluppare nel processo legislativo una «cultura del risultato», che operi da stimolo ad una più attenta gestione della cosa pubblica, in contrapposizione alla «cultura formalistica e burocratica» tuttora imperante nelle assemblee parlamentari.

Oggi le tecniche di simulazione insieme con quelle informatiche permettono di sperare in una maggiore scientificità del lavoro del legislatore e in una maggiore sua attenzione ai problemi della fattibilità delle leggi, onde evitare quel fenomeno noto e mai abbastanza deprecato della legislazione «per tentativi» o per «approssimazioni successive».

La letteratura americana chiama questa attività *preventive law*: in essa il legislatore viene visto come ingegnere sociale e viene proposto uno studio sociologico come attività preparatoria della legislazione.

I discorsi sociologici nel diritto non sono nuovi: provenienti da esperienze angloamericane, hanno permeato negli ultimi trenta anni anche gli studi giuridici italiani, anche se — in essi — quasi sempre il diritto è visto come un *prius* e la sociologia come un *posterius*. Nessun legislatore ha previsto, cioè, dei meccanismi sociometrici per compiere studi sul contesto socio-culturale su cui verrà ad operare la legge. Nè un aiuto può derivare dagli esperti di cui si circonda spesso il legislatore per redigere i progetti di legge.

Indipendentemente dal fatto che la legge, per le modifiche che subisce nelle assemblee legislative, viene ad essere diversa dalla formulazione che le avevano dato gli esperti, il più delle volte questi tecnici mostrano una conoscenza approfondita dei meccanismi giuridici e amministrativi, ma non rivolgono alcun interesse alle probabilità di disapplicazione della norma.

Questa situazione è — senz'altro — il risultato d'un modo di intendere il diritto da parte degli stessi cultori del diritto, i quali, troppo occupati a costruire il «sistema giuridico» partendo da un mosaico di norme, non hanno riguardo al funzionamento del diritto in un contesto sociale.

Lo scarso interesse per l'oggetto (il diritto nella dinamica sociale) si traduce in un rigetto delle metodologie che l'«altra» cultura, quella scientifica, usa.

I giuristi «individualizzano», gli scienziati «generalizzano»: questa affermazione che pure sarebbe così difficile da provare, viene presentata come un assioma che sancisce il *gap* tra le due culture, evidenziando l'impossibilità di un discorso metodologico comune a causa dell'asserita e non dimostrata differenza nell'oggetto dello studio (da una parte i fenomeni fisici, dall'altra il diritto come esperienza giuridica).

Il giurista si sente diverso dagli altri scienziati ma anche in un'ottima posizione di supremazia: ha il potere di regolare — grazie a una sua innata competenza e per la totalità del suo sistema giuridico — tutti i fenomeni sociali attraverso l'istituto dell'analogia.

La nuova tecnologia gli interessa per affermare ancora di più questa sua supremazia, questo suo potere di incanalare lo sviluppo scientifico, e per tenersene ben distante in un ambiente asettico, quando l'uso anche marginale di una nuova tecnica può insidiargli, non importa se solo epidermicamente, le sue categorie mentali. Non si dimentichi a questo proposito lo scalpore suscitato negli ambienti giuridici dal Sistema Italgire di documentazione automatica della Corte di Cassazione, che pure non contiene in sé nulla di veramente rivoluzionario.

Del tutto rivoluzionaria, invece, è la prospettiva per l'operatore giuridico di poter testare in laboratorio gli effetti di una legge, di una sentenza, di un provvedimento amministrativo.

Ma è realmente possibile ed utile per il legislatore, in particolare, simulare gli effetti di una legge?

La simulazione è una delle tecniche usate dalla ricerca operativa per costruire un modello di una situazione reale i cui elementi sono rappresentati da processi aritmetici e logici eseguibili da un elaboratore elettronico per predire cambiamenti nella situazione reale. Essa è normalmente impiegata in diversi settori, quali l'econometria, la meteorologia, la vulcanologia, etc., ma è ancora quasi sconosciuta nel mondo del diritto.

Il calcolatore elettronico e le informazioni raccolte in un sistema informativo, sono quindi elementi essenziali per l'utilizzo della simulazione di cui ci occupiamo.

La simulazione, se bene usate, permette di testare su un modello della realtà alcuni eventi che la influenzano, e di avere quindi, delle previsioni su ciò che avverrà nella realtà a parità di circostanze.

La ricerca operativa e la simulazione non costituiscono certamente la formula magica per risolvere tutti i problemi decisionali all'interno delle assemblee legislative, ma possono dare degli innegabili contributi al legislatore, aprendo nuovi orizzonti e agevolando la comprensione dei fenomeni complessi.

Com'è noto, due sono i punti critici dell'uso della simulazione nei problemi sociali:

1) la mancanza di strutturazione dei fenomeni sociali: la sociologia non è ancora diventata una scienza e non è, pertanto, in grado di fornire una teoria dei comportamenti. La simulazione, se può essere d'ausilio per raggiungere questo risultato, non offre un modello sicuro. Questo ingenera un altro problema: di fronte alla dichiarata difficoltà dei sociologi di procedere a delle modellizzazioni, tecnici (ingegneri, matematici, informatici) sedicenti esperti di ricerca operativa li sostituiscono;

2) l'assenza di dati attendibili, sia quantitativi che qualitativi, può rendere difficile o addirittura impossibile l'impiego della simulazione.

Di qui l'esigenza di far interagire strettamente i programmi di simulazione con il sistema informativo di gestione, onde disporre di dati sufficientemente sicuri per simulare un modello della realtà affidabile.

Perchè ciò avvenga, nell'attività concreta dei Consigli regionali, è assolutamente indispensabile che gli organi consiliari abbiano libero e completo accesso alle banche di dati predisposte dalla Giunta.

Dal punto di vista tecnico il nodo da risolvere è quello di costituire ex novo basi di dati organizzate secondo il «modello relazionale» o riprogettare gli archivi, derivati da procedure esistenti, in modo che le informazioni siano trattate secondo un modello unico di organizzazione dei dati. Le basi di dati relazionali possiedono, infatti, caratteristiche di estrema semplicità d'uso, e sono indipendenti rispetto alla crescita informativa, nel senso che è sempre possibile aggiungere informazioni e creare le connessioni con quelle già presenti nel sistema, senza dover necessariamente intervenire sui programmi. Inoltre, le basi di dati organizzate secondo il modello relazionale sono supportate da linguaggi evoluti (di quarta generazione) che facilitano sia l'interrogazione del singolo archivio che le ricerche su più archivi correlati, non solo da parte dei programmatori esperti ma anche, e soprattutto, da parte degli utenti finali, verso i quali sono orientate.

Per altro verso, occorre considerare che l'uso della ricerca operativa e delle tecniche di simulazione nel procedimento legislativo affiancherebbe un altro tipo di esperto al legislatore e riproporrebbe il problema della collaborazione tra tecnici e politici nel procedimento legislativo.

Si tratterebbe di un esperto *sui generis*, perchè chi si occupa di analisi dei sistemi assume di essere idoneo a formulare gli obiettivi dei sistemi stessi ed entrerebbe quindi

in contrasto con il politico, che è l'unica persona legittimata, in un sistema democratico, a prendere le decisioni concernenti i fini del sistema legislativo.

Lo stesso atteggiamento spesso viene assunto anche dal giurista, quando nella sua veste di ingegnere sociale si sente un tecnico e dichiara un'apoliticità che gli permette di farsi mediatore di conflitti. È prudente non credere a questo tecnicismo che vanta una patente di obiettività: alcuni acuti studiosi hanno dimostrato che questa è l'ultima formulazione escogitata dal giurista per sopravvivere e difendere il suo ruolo.

Da queste considerazioni scaturisce l'esigenza di formare all'interno dell'Amministrazione regionale un certo numero di funzionari che siano di valido supporto all'attività del politico nell'applicazione di tecniche di simulazione nel processo legislativo, in modo da ridurre al massimo il ricorso a competenze esterne. E questa precauzione è valida anche per l'informatica e per tutte le altre tecnologie a supporto dell'attività del legislatore richiamate nella presente relazione.

3.5. *Requisiti tecnici generali del sistema informativo e del sistema informatico.*

Le pagine che seguono elencano alcuni principi cui dovrà uniformarsi l'architettura del Sistema informativo per le Assemblee legislative, così come delineato nei paragrafi precedenti.

Innanzitutto il Sistema informativo dovrà essere considerato come un insieme complesso di uomini e mezzi finalizzato agli scopi di gestione amministrativa, di produzione legislativa, di controllo e di pianificazione propri dei Consigli che lo adottano, e in cui devono interagire agevolmente le tre parti in cui si articola: a) le risorse umane; b) gli strumenti automatici e manuali di raccolta, memorizzazione, elaborazione e diffusione delle informazioni;

c) le procedure automatiche e manuali per lo svolgimento delle precedenti attività.

Dovrà porsi attenzione soprattutto alla modularità del Sistema informativo. I singoli sottosistemi individuati (*Informatica di «gestione»*): 1. Sottosistema amministrativo-contabile; 2. Sottosistema tecnico-segretariale; 3. Sottosistema di documentazione; *Informatica di «governo»*: 4. Sottosistema di produzione legislativa; 5. Sottosistema di controllo sulla fattibilità delle leggi; 6. Sottosistema di controllo e coordinamento dell'attività amministrativa per la programmazione degli interventi; 7. Interfaccia con i sistemi di controllo esterni alle Assemblee: Co.re.co. e Difensore civico) dovranno essere progettati e sviluppati per funzionare in maniera integrata.

Dovrà essere garantita la riservatezza delle informazioni trattate nel Sistema a più livelli: devono cioè coesistere, nel Sistema informativo, abilitazioni diversificate all'accesso ai dati, che vanno dalla negazione di tale accesso alla possibilità di consultarli e/o di immetterli e modificarli, passando attraverso un livello di sola interrogazione.

È evidente, infatti, che esistono vari tipi di attività: un primo tipo, che possiamo definire «orizzontale», comprendente funzioni comuni a vari uffici dei Consigli, quali la posta elettronica, l'editazione dei testi, la gestione dell'archivio centrale, l'interrogazione di basi di dati giuridici esterne; un secondo tipo che comprende applicazioni che, sviluppate all'interno di un ufficio o di un settore e pur potendo acquisire o fornire informazioni all'esterno, hanno tuttavia un minor numero di utenti (bilancio, trattamento economico dei consiglieri, lavori della Conferenza dei Capigruppo, etc.); un terzo tipo, che possiamo definire «verticale», comprende tutte le applicazioni che trattano le informazioni inerenti ai lavori degli organi consiliari (l'ufficio di Presidenza, l'Assemblea, le Commissioni), quindi tutti gli atti formali del Consiglio regionale per i quali è

meno agevole stabilire il grado di pubblicizzazione (iter delle deliberazioni, iter delle proposte di legge, etc.).

È importante, quindi, operare in modo tale da non chiudere il singolo ufficio nell'ambito delle sue applicazioni: l'integrazione delle varie aree di automazione (sottosistemi), garantita dal Sistema proposto, non deve essere annullata da strumenti poco flessibili; piuttosto occorre ricercare prodotti che consentano a ciascun utente di operare come unico proprietario delle «proprie» informazioni e di poter essere utente di un sistema più complesso in grado di distribuire le informazioni ove necessario.

In termini progettuali questo significa sviluppare un Sistema nel quale gli utenti possano decidere in ogni momento il proprio modo di operare, utilizzando sempre lo stesso strumento e le stesse modalità di accesso alle informazioni.

È altresì essenziale la capacità del Sistema di «crescere» con lo sviluppo delle necessità degli utenti, sia in termini di *hardware* che di *software*; questo significa *hardware* modulare ed espandibile e *software* che, per quanto sia possibile, svincoli i programmi e le applicazioni dai dati e viceversa. Il *software* a cui si allude s'identifica, in sostanza, con un sistema di gestione di basi di dati organizzato secondo il modello relazionale, nel quale i dati sono descritti attraverso una struttura semplice e naturale (la tabella), in cui i legami tra entità sono specificati dinamicamente e sui quali può essere implementato un linguaggio d'interrogazione di alto livello e di semplice utilizzo.

Il Sistema deve essere strutturato in modo da non avere «terminali» nel senso classico, ma in modo tale da mettere a disposizione di ogni impiegato un elaboratore personale: il costo, infatti di un calcolatore personale è oggi raffrontabile a quello di un terminale «stupido», ma offre il vantaggio che l'impiegato ha a sua disposizione un enorme quantità di funzioni che può svolgere sulla sua stazione di lavoro locale e che gli permettono di migliorare il suo la-

voro e il suo grado di familiarità con le tecniche informatiche. Inoltre è assolutamente necessaria la concentrazione in una unica stazione di lavoro di tutte le funzioni previste dal Sistema informativo.

Nel Sistema deve essere prevista un'unica rete di comunicazione, governata da un unico standard. Tuttavia, è necessaria l'unicità solo dal punto di vista logico: invece, dal punto di vista fisico, non è rilevante che essa sia una rete unica, oppure un insieme di reti locali collegate tra di loro da un'unica rete geografica. Ciò che importa stabilire è che tutti i punti di accesso alla rete globale siano eguali, in modo che qualunque calcolatore personale possa essere portato in qualunque luogo, in qualunque ufficio, ed essere collegato alla rete sempre allo stesso modo.

La rete di comunicazione deve essere perfettamente compatibile con la rete pubblica per la trasmissione dei dati ITAPAC, che si va imponendo come unica rete per tutta la Pubblica Amministrazione e le cui tariffe sono sempre più convenienti per l'utenza, perchè indipendenti dalla distanza delle unità che scambiano messaggi.

Il Sistema, infine, dovrà, rispondere pienamente a tutte le norme tecniche nazionali ed internazionali, ed in particolare, per ciò che riguarda le telecomunicazioni, al modello di riferimento OSI del CCITT/ISO, che, d'altra parte ha trovato accoglimento nella Direttiva comunitaria n. 87 del 1985.

4. Considerazioni conclusive.

Comporre in un quadro unitario e sistematico la multiforme realtà dello Stato di informatizzazione dei ventidue enti esaminati in seno al gruppo di lavoro (le venti Regioni e le due Province autonome) non è compito facile e travalica, comunque, gli scopi di una relazione a un convegno.

Ugualmente difficile è dar conto con esattezza, in forma sintetica e allo stesso tempo sufficientemente articolata, dello sviluppo dei sistemi informativi presso le Assemblee legislative regionali, poichè la situazione è molto diversificata. Ne fa fede la grande mole di documentazione raccolta ed analizzata nel corso dell'attività preparatoria: 84 documenti, in maggioranza provenienti da 12 Regioni (delle 14 rappresentate nel gruppo di lavoro), con l'eccezione di 5 documenti di fonte diversa (Camera dei Deputati e Parlamento europeo), e numerose leggi o progetti di legge regionali che hanno regolato o si propongono di disciplinare alcuni aspetti legati al tema di nostro interesse. Per le Regioni che non hanno inviato documentazione direttamente, si è potuto ricostruire la situazione sulla base delle informazioni ricavabili dalla letteratura specialistica (citata nella sezione bibliografica dell'*Appendice*) e soprattutto dai risultati della completa indagine promossa dal Fornez, che è stata recentemente pubblicata.

Nel corso della relazione ho dovuto talvolta, per esigenze di spazio, privilegiare la sintesi, rispetto all'analisi, descrivendo la situazione *media* riscontrata presso le amministrazioni, piuttosto che alcune esperienze di punta che pure si vanno tentando presso le Regioni. Per questo motivo certi giudizi potranno sembrare a qualche rappresentata regionale che partecipa al Convegno troppo severi o ingiusti. Se, dunque, involontariamente, avrò colpito qualcuno nel proprio orgoglio campanilistico, questi mi voglia perdonare.

Fatte queste premesse e dichiarate le mie remore, passo alle considerazioni conclusive.

Il processo d'informatizzazione delle Assemblee legislative regionali, e più in generale, dell'Ente Regione, non ha sviluppato in pieno le proprie potenzialità avendo interessato quasi esclusivamente le attività interne gestionali degli uffici e dei servizi che hanno introdotto le nuove tecnologie. Si è sottolineato, nella relazione, che questa dif-

ficoltà — da parte dell'amministrazione pubblica locale (ma anche di quella centrale) — a recepire le sfide della tecnologia dell'informazione, si collega in molteplici modi ai vuoti e all'incertezza del quadro normativo e istituzionale. L'introduzione dell'informatica, infatti, non comporta sensibili aumenti nè dell'efficienza, nè dell'efficacia della pubblica amministrazione, se manca un chiaro e definito assetto dei poteri pubblici e, di conseguenza, non sono operanti modelli razionali di azione amministrativa. L'utilizzo delle tecnologie informatiche è condizionato, infatti, dalla nostra realtà istituzionale e amministrativa, e ciò è tanto più vero nell'ordinamento dell'amministrazione regionale dove si registrano incongruenze e ritardi di attuazione rispetto al dettato costituzionale. Si propone, quindi, con urgenza il problema dell'innovazione legislativa contestualmente all'introduzione dell'informatica per avviare un radicale rinnovo delle strutture e dell'azione dell'amministrazione pubblica.

Dal punto di vista tecnico, molto resta da fare, inoltre, nel campo dello sviluppo delle banche di dati e delle reti di comunicazioni. In questa area le applicazioni saranno tanto più efficaci, quanto più tempestivamente ci si preoccuperà di mettere in grado i vari sistemi di comunicare fra loro, affrontando il problema delle «compatibilità» (fisiche e logiche). A titolo esemplificativo, si possono citare le difficoltà che oggi incontrano le Regioni nel costituire una base omogenea di dati sulla propria realtà socio-economica, e osservatori specifici sul mercato del lavoro o in materia sanitaria. Un presupposto indispensabile in questo settore è l'abbandono da parte delle amministrazioni interessate di logiche settoriali, del desiderio, cioè, di autonomia ad ogni costo, e, in prospettiva, lo sviluppo di una cultura della «cooperazione», per la quale il flusso delle diverse azioni deve portare ad una fonte comune dalla quale tutte possono attingere.

Quasi tutto è da inventare, infine, nell'area applicativa delle nuove tecnologie quale ausilio della progettazione normativa e politica, e a supposto del controllo dei risultati dell'azione di governo. In questa area è stato constatato essere massimo il divario tra «potenzialità» offerte dall'informatica e «realità» di utilizzazione. Le potenzialità informatiche messe in debita luce nella relazione consistono nel fatto che, prima di varare delle norme o di effettuare scelte politiche di utilizzo delle risorse pubbliche, si possono comparare varie alternative, in termini di «produttività» sociale, utilizzando dati ed indicatori ottenibili da banche di dati, ovvero utilizzando supporti *software* che consentano di simulare le conseguenze. È inoltre possibile, attraverso il calcolo di vari parametri (relativi al costo effettivo dei servizi erogati, alla loro qualità, al grado di soddisfazione della domanda sociale, ecc.) valutare *ex post* i risultati raggiunti. È chiaro che usi così avanzati della tecnologia qui analizzata presuppongono un modo nuovo di fare politica e un riappropriarsi, da parte delle Assemblee legislative, di funzioni e prerogative entrate in crisi da tempo. Chi può essere interessato, infatti, ad avere informazioni più precise sulle realtà socio-economiche, a simulare l'impatto che possono avere sul corpo sociale le varie alternative decisionali, a organizzare informazioni di *feed-back* attraverso indicatori di risultato, quando la decisione politica mira, spesso, solo alla raccolta del consenso o alla ricerca di compromessi interni alle logiche partitiche?

Restringendo il discorso nei limiti del nostro tema, occorre ribadire che il grado d'informatizzazione raggiunto varia naturalmente da Regione a Regione, così come *diversi* sono i criteri adottati nell'introduzione delle tecnologie informatiche, *diversi* gli investimenti finanziari, *diverse* le strutture organizzative dedicate alla gestione dei nuovi strumenti, *diverso* l'impegno di formazione e addestramento del personale, *diverse* le esperienze applicative sviluppate.

Questa situazione così multiforme e disomogenea renderà problematico, irto di difficoltà, e in ogni caso non breve, il processo di normalizzazione e di integrazione dei diversi patrimoni informativi pubblici, ormai indilazionabile in vista della scadenza europea del '92.

Occorre che le Regioni si adoperino ad attuare, senza indugio, forme di coordinamento *ex ante*, piuttosto che inseguire *ex post* costosi, e improbabili — dati i numerosi vincoli tecnici —, tentativi di standardizzazione e di adeguamento a procedure normalizzate di raccolta e di scambio di informazioni. È il suggerimento implicito, in definitiva, contenuto anche nel recente Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 15 febbraio 1989 — molte volte citato nel corso della relazione —, che sembra favorire azioni intersettoriali (che colleghino tra di loro diverse amministrazioni) e che va interpretato come una linea d'indirizzo per le Regioni.

Per attuare queste forme di coordinamento preventivo è necessario che le Regioni s'impegnino, in una qualche sede istituzionale — oltre che in occasione di convegni come questo —, in un'attività costante di reciproca informazione su quello che le altre Regioni progettano e sperimentano nel settore dell'informatica.

La proposta più semplice da attuare sarebbe quella di creare all'interno dell'Osservatorio legislativo interregionale una sezione che istituzionalmente operi come «Osservatorio permanente sullo sviluppo dei sistemi informativi regionali» e in cui siano rappresentate tutte le amministrazioni. Altrimenti, e più compiutamente, si può pensare ad un qualche organismo autonomo, di supporto alla Conferenza dei Presidenti, in cui siano rappresentate sia la componente amministrativa (funzionari degli uffici studi, uffici legislativi, ecc.) che quella tecnica (funzionari addetti ai centri elaborazione dati, ai sistemi informativi, ecc.).

Poichè, poi, il superamento dei principali nodi problematici dell'informatica pubblica non è legato soltanto al-

l'attuazione di efficaci forme di coordinamento e pianificazione delle diverse iniziative, ma soprattutto alla capacità di proporre applicazioni innovative dall'interno delle amministrazioni stesse, s'impone che le amministrazioni regionali, anche attraverso Consorzi interregionali o altri strumenti convenzionali, s'impegnino seriamente in un'attività di formazione del personale (sia tecnico che amministrativo, e a tutti i livelli) che superi l'attuale condizione di frammentazione e dispersione, e in un'organizzazione coordinata di sperimentazioni tecniche avanzate.

In concreto, penso alla costituzione di un «laboratorio didattico», promosso col concorso finanziario di tutte le Regioni interessate, che abbia come scopo sia di formare i funzionari regionali nelle varie tecniche esaminate in questo Convegno (tecniche di redazione legislativa, analisi di fattibilità, controlli di gestione, implementazione di sistemi informativi) (una specie di «Scuola superiore delle Regioni confederate»), che di sperimentare applicazioni informatiche avanzate (normalizzazione delle leggi, analisi automatica della legislazione, sistemi esperti in alcuni settori normativi, nuove forme di diffusione dell'informazione giuridica, ecc.). La gestione amministrativa, e la responsabilità didattica e scientifica del «laboratorio» potrebbe essere affidata ad una Università, o a un consorzio di enti universitari e di istituti di ricerca interessati (e competenti), sulla base di una convenzione triennale.

Sono consapevole delle difficoltà pratiche e burocratiche per la realizzazione di simili proposte, ma ho ritenuto non temerario avanzarle, data l'alta posta in gioco e cioè quella di far corrispondere meglio alla domanda sociale l'azione della pubblica amministrazione regionale e di farle recuperare quel ruolo che il legislatore costituzionale aveva per essa immaginato.

A P P E N D I C I

- A) **NOTA BIBLIOGRAFICA (*) in tema di «Informativa, Assemblee parlamentari, Governo regionale».**
- B) **PRINCIPALI LEGGI E DELIBERE REGIONALI in tema di «Sistemi informativi» e «Strutture informatiche».**
- C) **DOCUMENTAZIONE AMMINISTRATIVA raccolta e selezionata nell'ambito del Gruppo di lavoro interregionale sui «Sistemi informativi nelle Assemblee legislative».**

(*) Ho ritenuto opportuno non appesantire la relazione con frequenti richiami e citazioni, ma sento il dovere di far conoscere i testi consultati e utilizzati.

A) NOTA BIBLIOGRAFICA in tema di «Informatica, Assemblee parlamentari, Governo regionale».

L I B R I

Ciampi C., *Rapporto sull'informatica nelle regioni italiane*, 1, Roma, Formez, 1925, pagg. 215.

Ciampi C., *Rapporto sull'informatica nelle regioni italiane*, 2, Roma, Formez, 1988, pagg. 351.

Costa G., De Martino S., *Management pubblico: organizzazione e personale nella pubblica amministrazione*, Milano, Etas, 1985.

D'Elia I., Ciampi C., *L'informatica nella pubblica amministrazione. Problemi, risultati, prospettive*, Roma, La Nuova Italia Scientifica, 1987, pagg. 352.

Limone D. A., *L'informatica regionale: prospettive e problemi*, Roma, Inforav, 1976, pagg. 136 (ediz. cicl.).

Pagano R., *Informatica e diritto*, Milano, Giuffrè, 1986, pagine VII-281.

OPERE MISCELLANEE

AA.VV., Atti del Convegno nazionale su: «*Informatica regioni ed enti locali nel processo di riforma dello Stato e di ristrutturazione della pubblica amministrazione*» (Viareggio, 25-26 novembre 1977), Firenze, Regione Toscana, 1977, pagg. 275.

AA.VV., Atti del Convegno su: «*L'informatica nelle regioni*» (Napoli, Centro studi «Prospettive», 16-17 febbraio 1979), Napoli, Centro studi «Prospettive», 1979.

AA.VV., Atti del Convegno su: «*Sistema informativo regionale e tecnologie dell'informazione. Rapporti Regioni-Enti locali*» (Firenze, Regione Toscana, 6-7 marzo 1985), Firenze, Regione Toscana - Giunta regionale, 1986, pagg. 16-375.

AA.VV., Atti del Seminario su: «*Il ruolo dell'informazione nella programmazione regionale. Contributi all'avvio di un sistema informativo per la Lombardia*» (Milano, I.Re.R., 4-5 maggio 1978), Milano, I.Re.R., 1979, 2 voll., pagg. 445-384.

AA.VV., Atti del Seminario su: «*Informatica e regioni*», in «*Data Report*», III (1972), n. 2 (numero speciale) Honeywell Information System Italia (a cura di), Atti del Convegno su: «*Elaborazione dati al*

servizio della regione», (Milano, Aerhotel Executive, 15 dicembre 1973), Milano, HISI, 1973.

AA.VV., Atti del Convegno su: «*Publimatecnoventa. Pubblica amministrazione ed informatica degli anni '90. Soluzioni, prospettive, proposte*» (Roma, Palazzo dei Congressi, 8-10 novembre 1988), Roma, IBM Italia, 1989.

AA.VV., Atti dell'Incontro-dibattito su: «*L'informatica nella pubblica amministrazione. Risorse umane e qualità dei servizi*», organizzato dalla CGIL in Roma il 27 maggio 1988.

AA.VV. Atti del Convegno organizzato dal Gruppo comunista al Parlamento Europeo (Ivrea, 21 gennaio 1989) su: «*Informatica e pubblica amministrazione. Un nodo da sciogliere nel processo di unificazione europea*».

AA.VV. *Documentazione giuridica e tecnica legislativa*, Palermo, Nuovi Isas Papers, 3/85, pagg. 109.

AA.VV. *La redazione dei testi legislativi: tecniche e strumenti nuovi*, Nuovi Isas Papers, 5/86, pagg. 123.

AA.VV. *L'uso dell'informatica nelle strutture regionali*, Nuovi Isas Papers, 6/85, pagg. 214.

AA.VV. *Politica e regole: contenuti e limiti dell'analisi di fattibilità delle leggi*, Nuovi Isas Papers, 1/84, pagg. 190.

AA.VV. *Thesaurus del linguaggio legislativo*, Nuovi Isas Papers, 8/86, pagg. 89.

Honeywell Information Systems Italia (a cura di), *Il sistema informativo della Regione Emilia Romagna*, Milano, HISI, 1979.

I.RE.R. (a cura di), *L'informatica nelle amministrazioni regionali: esperienze italiane e straniere. Contributi per la costituzione di una banca dati regionale*, Milano, I.Re.R., 1978, 4 voll., pagg. 222-198-252-118.

IRES-Piemonte (a cura di), *Il settore dell'informatica in Piemonte*, Torino, IRES, 1984 (Quaderni di ricerca IRES).

Martinotti G., Zajczyk F. (a cura di), *L'informatica nelle regioni italiane e straniere*, Torino, Rosenberg & Sellier, 1979, pagg. 236.

Mercatali P. (a cura di), *Computer e linguaggi settoriali. Analisi automatica di testi giuridici e politici*, Milano, Franco Angeli, 1988, pagg. 195.

Rizzo R. (a cura di), *Burocrazia e computer. Introduzione alla contrattazione dell'informatica negli uffici e nei servizi pubblici*, Roma, Ediesse, 1988, pagg. 181.

Abba L., Biagioli C., Mercatali P., *La rilevazione automatica degli errori ortografici*, in P. Mercatali (a cura di), *Computer e linguaggi settoriali*, Milano, Franco Angeli, 1988, pagg. 171-181.

Abba L., Bianucci G., Calzolari N., Mercatali P., Tiscornia D., *Analisi automatica del lessico di testi giuridici e politici*, in P. Mercatali (a cura di), *Computer e linguaggi settoriali*, Milano, Franco Angeli, 1988, pagg. 183-195.

Baccalini F., Cacioppo M., *Analisi comparativa della legislazione e dei progetti nelle regioni italiane*, in Martinotti G., Zajczyk (a cura di), *L'informatica nelle regioni italiane e straniere*, Torino, Rosenberg & Sellier, 1979, pagg. 82-100.

Balla M. I., Ronci L., *La rete di documentazione multi-host della Presidenza del Consiglio dei Ministri*, in Atti del IV Congresso Internazionale, organizzato dalla Corte di Cassazione su: «*Informatica e regolamentazioni giuridiche*» (Roma, 16-21 maggio 1988), cit., Roma, 1988, Sessione VII, n. 10, pagg. 18.

Baldassarre G., *L'informatica e la regione*, in Atti del Congresso ISEO su: «*Presente e futuro dell'informatica in Italia*», Saint Vincent, 8-10 giugno 1977, Milano, ISEO, 1977, vol. 2, pagine 329-338.

Belletini A., Fiorelli S., *Orientamenti ed iniziative della Regione Emilia-Romagna nel campo dell'informatica*, in Atti del 2° Congresso du: «*L'informatica giuridica al servizio del Paese*» (Roma, Corte di Cassazione, 1-3 giugno 1978), Roma, Studio Ega Congressi, 1978, vol. 2, Sessione IV/18, pagg. 11.

Biagioli C., «*Ambiente di normazione*»: verso un sistema di aiuto alla generazione di testi normativi razionalizzati, in Atti del IV Congresso Internazionale organizzato dalla Corte di Cassazione su: «*Informatica e regolamentazioni giuridiche*» (Roma, 16-21 maggio 1988), cit., Roma, 1988, Sessione I, n. 13, pagg. 20.

Biagioli C., Bianucci G., Mercatali P., Tiscornia Ghelli D., *Introduzione: l'analisi automatica di testi giuridici e politici*, in P. Mercatali (a cura di), *Computer e linguaggi settoriali*, Milano, Franco Angeli, 1988, pagg. 15-27.

Biagioli C., Mercatali P., *Proposte e strumenti per tecniche automatiche di redazione di testi legislativi*, in Atti del IV Congresso Internazionale organizzato dalla Corte di Cassazione su: «*Informatica e regolamentazioni giuridiche*» (Roma, 16-21 maggio 1988), cit., Roma, 1988, Sessione VII, n. 11, pagg. 17.

Biagioli C., Mercatali P., Tiscornia Ghelli D., *Le formule per l'analisi automatica della leggibilità: la formula di Flesch per il con-*

trollo di documenti giuridici, in P. Mercatali (a cura di), *Computer e linguaggi settoriali*, Milano, Franco Angeli, 1988, pagg. 45-99.

Bianchi G., L'Abate A., Nicoletti I., *Note su informazione, partecipazione e programmazione*, relazione al Convegno su: «*Sistema informativo e programmazione socio-sanitaria locale*» (Bressanone, corsi estivi dell'Università di Padova, 26-28 settembre 1977), Bressanone, Univ. Padova, 1977 (non pubblicato).

Bracciali R., *La produzione dei sistemi informativi regionali: considerazioni per un politica di piano*, in Atti del Convegno ISEO su: «*Presente e futuro dell'informatica in Italia*» (Saint Vincent, 8-10 giugno 1977), Milano, ISEO, 1977, 2 vol., pagg. 307-320.

Bulgarelli G., *Per un sistema informativo regionale*, in Atti del Convegno nazionale su: «*Informatica, enti locali e territorio*» (Padova, 27-29 aprile 1983), cit., Padova, Editrice E. A. Fiere di Padova, 1983, pagg. 249-257.

Camagni R. P., *La contabilità economica territoriale nell'ambito di un sistema informativo regionale*, in Formica P., Totolo Vaccari M. G. (a cura di), *La regione nell'economia e nella politica economica. 1. Analisi teorica. 2. Analisi applicata*, cit., Bologna, CLUEB, 1981.

Ciborra C., *L'esperienza dell'Emilia-Romagna*, in Martinotti G., Zajczyk F. (a cura di), *L'informatica nelle regioni italiane e straniere*, Torino, Rosenberg & Sellier, 1979, pagg. 49-60.

Coppola C., *Il sistema informativo per la gestione e manutenzione delle opere pubbliche*, in Atti del Convegno nazionale su: «*Quale futuro per l'informatica negli enti locali?*» (Padova, 1-4 aprile 1985), cit., Padova, Editrice E. A. Fiere di Padova, 1985, pagg. 611-613.

D'Elia I., *L'organizzazione e le attività delle Regioni nel settore dell'informatica*, in Atti del Convegno nazionale su: «*Quale futuro per l'informatica negli enti locali?*» (Padova, 1-4 aprile 1985), cit., Padova, Editrice E. A. Fiere di Padova, 1985, pagg. 631-642.

D'Elia I., *Problemi e prospettive dell'impiego dell'informatica nella pubblica amministrazione*, in Atti del IV Congresso Internazionale organizzato dalla Corte di Cassazione su: «*Informatica e regolamentazioni giuridiche*» (Roma, 16-21 maggio 1988), cit., Roma, 1988, Sessione VII, n. 17, pagg. 32.

D'Elia I., *Risultati di una ricerca su: «L'informatica nelle regioni italiane»*, in Atti del Convegno su: «*Sistema informativo regionale e tecnologie dell'informazione*» (Firenze, Regione Toscana, 6-7 marzo 1985), cit., Firenze, Regione Toscana - Giunta regionale, 1986, pagine 213-227.

De Ruvo V., *L'archivio automatizzato degli atti consiliari della Regione Lombardia: dall'analisi di fattibilità alla sua realizzazione*, in Atti del 3° Congresso su: «*L'informatica giuridica*» (Roma), Corte di

Cassazione, 9-14 maggio 1983), *cit.*, Roma, Studio Ega Congressi, 1983, Vol. I, Sessione III, 13, pagg. 14.

De Ruvo V., *L'utilizzo di tecniche di informatica distribuita nell'iter di formazione delle leggi e dei regolamenti della Regione Lombardia*, in Atti del IV Congresso Internazionale organizzato dalla Corte di Cassazione su: «Informatica e regolamentazioni giuridiche» (Roma, 16-21 maggio 1988), *cit.*, Roma, 1988, Sessione VII, n. 7, pagg. 28.

Galli C. (IBM ITALIA S.p.A.), *Disegno di un sistema informativo territoriale regionale*, in Atti del Convegno nazionale su: «Informatica, enti locali e territorio» (Padova, 27-29 aprile 1983), *cit.*, Padova, Editrice E. A. Fiere di Padova, 1983, pagg. 93-110.

Guzzetti G., *I sistemi informativi territoriali nelle Regioni italiane*, in Atti del Convegno nazionale su: «Informatica, enti locali e territorio» (Padova, 27-29 aprile 1983), *cit.*, Padova, Editrice E. A. Fiere di Padova, 1983, pagg. 31-48.

Iannizzi S., Morelli U., Pellicciari G., Veneziano S., *Il ruolo del sistema informativo nella programmazione regionale dei servizi di sicurezza sociale*, in «Organizzazione dei servizi sociali nelle Unità Sanitarie Locali», Milano, Franco Angeli, 1981, pagg. 228.

Losano M. G., *Strutture organizzative dell'informatica regionale*, in Atti del Congresso annuale dell'AICA (Pisa, 12-14 ottobre 1977), Milano, AICA, 1977.

Lunghini G., *Metodi e tecniche di analisi e programmazione in campo economico: «dati» e «decisioni» in un Sistema informativo regionale*, relazione al Seminario su: «Il ruolo dell'informazione nella programmazione regionale» (Milano, I.Re.R., 4-5 maggio 1978), Milano, I.Re.R., 1978 (non pubblicato).

Lunghini G., *Programmazione in campo economico: dati decisionali in un sistema informativo regionale*, in **Formica P., Totolo Vaccari M. G.** (a cura di), *La regione nella economia e nella politica economica. 1. Analisi teorica. 2. Analisi applicata*, *cit.*, Bologna, CLUEB, 1981.

Maggiolini P. C., *L'esperienza della Toscana*, in **Martinotti G., Zajczyk F.** (a cura di), *L'informatica nelle regioni italiane e straniere*, Torino, Rosenberg & Sellier, 1979, pagg. 61-74.

Martino A. A., Bianucci G., *La formula di Flesch, il confronto con il vocabolario di base della lingua italiana e l'individuazione di termini tecnici politici per l'analisi di documenti politici*, in **P. Mercatali** (a cura di), *Computer e linguaggi settoriali*, Milano, Franco Angeli, 1988, pagg. 101-155.

Mercatali P., *Il problema della comprensibilità del linguaggio giuridico negli USA: verso l'analisi automatica dei testi*, in **P. Mercatali** (a cura di), *Computer e linguaggi settoriali*, Milano, Franco Angeli, 1988, pagg. 29-44.

Pinzani C., *L'attività di supporto e documentazione presso il Senato della Repubblica*, in Atti del IV Congresso Internazionale organizzato dalla Corte di Cassazione su: «Informatica e regolamentazioni giuridiche» (Roma, 16-21 maggio 1988), *cit.*, Roma, 1988, Sessione VII, n. 7, pagg. 28.

Rovaris R., *Il ruolo delle autonomie locali per la circolazione delle informazioni*, in Atti del IV Congresso Internazionale organizzato dalla Corte di Cassazione su: «Informatica e regolamentazioni giuridiche» (Roma, 16-21 maggio 1988), *cit.*, Roma, 1988, Sessione VII, n. 9, pagg. 15.

Rovero M., Notari P. V., *Esperimento di information retrieval del corpus legislativo di una Regione: dall'iter formativo al testo vigente*, in Atti del IV Congresso Internazionale organizzato dalla Corte di Cassazione su: «Informatica e regolamentazioni giuridiche» (Roma, 16-21 maggio 1988), *cit.*, Roma, 1988, Sessione VII, n. 14, pagg. 23.

Simonelli C., *Pianificazione regionale e informatica*, in «Città & Regione», 1978, 8.

Ufficio Coordinamento SIER (a cura di), *L'esperienza del Friuli-Venezia Giulia*, in **Martinotti G., Zajczyk F.** (a cura di), *L'informatica nelle regioni italiane e straniere*, Torino, Rosenberg & Sellier, 1979, pagg. 75-81.

Vicenzi V., *L'utilizzazione dell'informatica nell'attività delle Commissioni parlamentari*, in Atti del IV Congresso Internazionale organizzato dalla Corte di Cassazione su: «Informatica e regolamentazioni giuridiche» (Roma, 16-21 maggio 1988), *cit.*, Roma, 1988, Sessione VII, n. 16, pagg. 16.

Zajczyk F., *Il caso dell'AKDB: il sistema informativo comunale bavarese*, in **Martinotti G., Zajczyk F.** (a cura di), *L'informatica nelle regioni italiane e straniere*, Torino, Rosenberg & Sellier, 1979, pagine 197-214.

Zajczyk F., *L'informazione nelle Amministrazioni regionali*, in **Martinotti G., Zajczyk F.** (a cura di), *L'informatica nelle regioni italiane e straniere*, Torino, Rosenberg & Sellier, 1979, pagg. 103-148.

ARTICOLI DI PERIODICI

Astengo G., *Per un efficiente sistema informativo a servizio della politica territoriale delle regioni*, relazione al Convegno su: «esigenze informative degli enti locali per la gestione del territorio» (Roma, 26-27 marzo 1979), in «Stato reg.», V (1979), n. 1-2, pagg. 143-150.

Baio S., *Informatica e pianificazione regionale*, in «Quaderni di informatica» Hneywell, III (1979), n. 1, pagg. 29-36.

Bettini R., *L'informatica locale e regionale in Italia: carenze di politica nazionale o carenza di iniziativa locale?* in «*Informatica e documentazione*», V (1978), n. 1, pagg. 28-34.

Biagioli C., Mercatali P., Tiscornia Ghelli D., *Banche di dati e divulgazione del diritto: modelli per analisi quantitative del linguaggio giuridico*, in «*Informatica e diritto*», X (1984), n. 2, pagg. 257 e segg.

Bianchi G., *Calcolatori, pubblica amministrazione, riforma regionale*, in «*Informatica e democrazia*», Roma, 1974, pagg. 95-175.

Bonfanti S., *L'organizzazione dell'informatica nelle regioni italiane*, in «*Soc. dir.*», XIII (1986), n. 1, pagg. 39-60.

Bonfatti F., *Una data base per la programmazione regionale*, in «*Uomini e computer come*», V (1980), n. 43, pagg. 35-43.

Castellani V., *Informatica pubblica e ruolo delle regioni*, in «*Informatica e diritto*», VI (198), n. 1, pagg. 1-15.

Conte P., *I presidenti riuniti a Ivrea. Informatica: le regioni chiedono un incontro con Bodrato*, in «*Messaggero*», CV (1983), n. 34, pag. 19.

D'Elia I., voce «*Informatica*», in «*Annuario delle autonomie locali*» diretto da Sabino Cassese e pubblicato dalle Edizioni delle Autonomie (Roma), 8 voci pubblicate nei volumi annuali (1980-1989).

D'Elia I., *L'assetto istituzionale delle regioni nel settore dell'informatica*, in «*Informatica e diritto*», VO (1981), n. 2-3, pagg. 223-256.

D'Elia I., *L'organizzazione regionale nel settore dell'informatica (I parte)*, in «*Bollettino di legislazione e documentazione regionale*», 1983, 2, pagg. 714-770.

D'Elia I., *L'organizzazione regionale nel settore dell'informatica (II parte)*, in «*Bollettino di legislazione e documentazione regionale*», 1984, 2, pagg. 733-796.

De Bellis M., Squillace E., *Le procedure automatizzate grafico-statistiche del bilancio della Regione Puglia*, in «*Informatica e diritto*», IX (1983), n. 3, pagg. 241-268.

Delaney W. C., Vaccari E., *Per la progettazione di un sistema informativo regionale*, in «*Pol. mezz.*», X (1973), n. 4, pagg. 75-87.

Desideri M., *Friuli-Venezia Giulia: l'intervento Italsiel*, in «*Uomini e computer come*», III (1978), n. 24, pag. 31.

G. C., Rec. a: **P. Di Muccio**, *Diritto ed elaboratori: i computers in Parlamento*, in *Riv. trim. sc. amm.*, in «*Riv. trim. sc. amm.*», XIX (1972), n. 3, pagg. 546-547.

Inforav (a cura di), *Metodi di progettazione e di valutazione dei sistemi informativi regionali emergenti dalle attuali normative*, in «*Informatica e documentazione*», 1981, 3, pagg. 193-218.

Limone D. A., *L'informatica nelle regioni e negli enti locali. Esigenze, problemi, prospettive*, in «*Informatica e documentazione*», VI (1979), n. 6, pagg. 158-164.

Limone D. A., *L'informatica parlamentare negli Stati Uniti*, in «*Riv. trim. sc. amm.*», XXIV (1977), n. 3, pagg. 410-434.

Limone D. A., *La «risorsa» informazione per il Governo locale: sistemi informativi e tecnologie dell'informazione*, in «*Informatica ed Enti locali*», V (1987), n. 2, pagg. 131 e segg.

Losano M. G., *La funzione della banca di dati nell'ordinamento regionale*, in «*Data Report*», 1972, n. 2, pagg. 32-38.

Losano M. G., *Strutture organizzative per l'informatica regionale*, in «*Sistemi e automazione*», 1978, n. 179, pagg. 99-103.

Maccanico A., *Conoscere per legiferare*, in «*Nord sud*», XXII (1975), n. 241, pagg. 137-156.

Maggiolini P. C., *L'organizzazione dell'informatica regionale: una proposta della Regione Lombardia*, in «*Uomini e computer come*», II (1977), n. 10, pagg. 25-28.

Martino A. A., *Contributo logico-informatico all'analisi della legislazione*, in «*Informatica e diritto*», VIII (1982), n. 2, pagg. 53 e segg.

Martino A. A., «*Software*» per il legislatore, in «*Informatica e diritto*», XIII (1987), n. 3, pagg. 25 e segg.

Mercatali P., Ricci S., Spinosa P., *Un esperimento per il controllo automatico della leggibilità dei documenti di un archivio elettronico di dati giuridici*, in «*Informatica e diritto*», V (1978), n. 2, pagine 145 e segg.

Pagano R., *Informatica e Parlamento*, in «*Informatica e diritto*», VI (1980), n. 2/3, pagg. 301-330.

Pagano R., *Informatica e potere legislativo*, in «*Parlamento*», 1981, 9-10, pagg. 43-45.

Pagano R., *Note per un sistema di informatica giuridica*, in «*Informatica e diritto*», VI (1980), n. 2-3, pagg. 189 e segg.

Pagano R., *Relazione sull'esperimento per l'introduzione nella Camera dei deputati di un sistema di informazione videotex (marzo 1984)*, in «*Informatica e diritto*», XI (1985), n. 1, pagg. 187-238.

Pagano R., *Tecnica legislativa e sistemi di informatica giuridica*, in «*Informatica ed Enti locali*», VI (1988), n. 1, pagg. 49 e segg.

Partito Comunista Italiano (a cura di), *Informatica, regioni ed enti locali*, in «*Regione aperta*», 1978, 2, pagg. 2-6.

Passi M., *Prospettive di un nuovo uso dell'informatica, 4. Quando il calcolatore è guidato dalle regioni*, in «*Unità*», LII (1975), n. 324, pag. 3.

Piazza N., *Il sistema informativo automatizzato negli enti locali - esperienze e prospettive*, in «*Amm. it.*», XL (1985), n. 2, pagine 205-210.

Pollini R., *L'informatica nelle regioni, relazione introduttiva al Convegno di Napoli, 16-17 febbraio 1979*, in «*Informatica e documentazione*», VI (1979), n. 2-3, pagg. 153-158.

Quintano C., *Il sistema informativo regionale SIR*, in «*La rivista dell'informazione*», 4, (1973), 1/2, pagg. 19-23.

Redazione (a cura di), *Baviera e Lombardia: due regioni a confronto*, in «*Informatica 70*», 1975, n. 26, pagg. 39-40.

Redazione (a cura di), *Dibattito a Stresa sulla riforma della amministrazione e prospettive regionali*, in «*Informatica 70*», 1975, n. 32, pagg. 68-69.

Redazione (a cura di), *Il Friuli-Venezia Giulia avrà il primo sistema informativo integrato su scala regionale*, in «*Notizie rapide*», 1975, 108, pag. 5.

Redazione (a cura di), *L'informatica nelle Regioni (Napoli, 16-17 febbraio 1979)*, in «*Informatica e documentazione*», VI (1979), n. 6, pagg. 153-158.

Redazione (a cura di), *Metodi di progettazione e valutazione dei sistemi informativi regionali emergenti dalle attuali normative*, in «*Informatica e documentazione*», VII (1980), n. 3, pagg. 193-220.

Redazione (a cura di), *Note per una linea sull'informatica regionale*, in «*Regione aperta*», 1978, 2, pagg. 15-16.

Redazione (a cura di), *Un calcolatore alla Regione Veneto*, in «*Notizie rapide*», 1975, 108, pag. 5.

Russi L., *Il SIL (Sistema Informativo Legislativo) del Senato della Repubblica Italiana*, in «*Bollettino bibliografico d'informatica generale applicata al diritto*», I, (1972), 3/4, pagg. 635 e segg.

Soria D., *L'esperimento d'information retrieval del consiglio regionale lombardo*, in «*Informatica e diritto*», I (1975), n. 1, pagg. 162-170.

Spanu M., *La gestione elettronica delle operazioni di votazione e di scrutinio*, in «*Nuove rass. legisl. dottr. giur.*», LX (1986), n. 3, pagg. 353-357.

Strazzari S., *Friuli: come fare l'informatica regionale*, in «*Data Manager*», IV (1979), ottobre-novembre, pagg. 33-37.

Vagaggini E., *Contributo per la realizzazione di un sistema informativo ospedaliero a base regionale*, in «*Informatica e documentazione*», IV (1977), n. 3, pagg. 179-184.

CONTRIBUTI IN OCCASIONE DI CONVEGNI, SEMINARI, ETC., PUBBLICATI NEI PERIODICI

Camagni R., *La contabilità economica e territoriale nell'ambito di un sistema informativo regionale*, (relaz. al Seminario organizzato

dall'IRER su: «*Il ruolo della informazione nella programmazione regionale*», Milano, 4-5 maggio 1978), in «*Ec. pubbl.*», VIII (1978), n. 10, pagg. 425-431.

Ciampi C., *L'informatica nelle Regioni italiane, relazione al Convegno «Publomatica Novanta» organizzato dall'IBM Italia (Roma, 8-10 novembre 1988)*, in *Atti del Convegno «Publomatica Novanta»* (Roma, 8-10 novembre 1988), IBM, 9 novembre 1988, pagg. 1-12.

Limone D. A., *L'informatica nelle regioni e nelle autonomie locali. Esigenze, problemi e prospettive* (relaz. al terzo Convegno della Democrazia cristiana su: «*L'informatica nelle autonomie locali*», Milano 10 marzo 1979), in «*Riv. trim. sc. amm.*», XXVI (1979), n. 1, pagg. 7-26.

Mazzucchelli T., *Metodologia documentaria, elemento fondamentale nell'organizzazione regionale*, in «*Riv. trim. sc. amm.*», XIX (1972), n. 2, pagg. 271-275.

Pacini F., *I centri di documentazione regionale della giurisprudenza di merito* (relazione al Convegno su: «*L'informatica giuridica al servizio del Paese*», tenutosi a Roma dall'1 al 3 giugno 1978), in «*Dir. fall.*», LIII (1978), n. 3, pagg. 337-339.

Patrono M., *Informazione (informatica) in Parlamento*, in «*Diritto e società*», (1981), n. 4, pagg. 769-806.

Pollini R., *Informatica, regioni ed enti locali nel processo di riforma dello Stato e di ristrutturazione della pubblica amministrazione* (relaz. al Convegno di Viareggio del 25-26 novembre 1977), in «*Nuova rass. legisl. dottr. giur.*», LI (1977), n. 18, pagg. 2149-2167.

Rizzo S., *Informatica e organizzazione parlamentare* (relaz. per il Seminario del Centro studi per la riforma dello Stato sui problemi del Parlamento e in particolare sulla riforma delle strutture e dei servizi pubblici, Roma, Isle, 4 luglio 1977), in «*Democrazia e diritto*», XVIII (1978), n. 3, pagg. 433-442.

Si segnalano, inoltre, i seguenti PERIODICI:

Agorà 2000 (mensile, Edizioni Dedalo, Milano).

Funzione Pubblica (quadrimestrale a cura della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della Funzione Pubblica, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato).

Informatica e diritto (quadrimestrale, Le Monnier, Firenze).

Informatica ed enti locali (trimestrale, Maggioli editore, Rimini).

Informatica e documentazione (trimestrale, Inforav., Roma).

Informatica oggi. La rivista di elaborazione dati e telematica (mensile, Jackson, Milano).

Management e informatica (mensile, Franco Angeli editore, Milano).

Media 2000 (mensile, gutenbergh 2000, Torino).

Pubblica Amministrazione oggi. Mensile della tecnologia e dell'innovazione nell'amministrazione locale e centrale (maggioli editore, Rimini).

Zerouno (mensile, Mondadori, Segrate - Milano).

Vita italiana. Istituzioni e comunicazione (trimestrale a cura della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Direzione generale delle informazioni, dell'editoria e della proprietà letteraria, artistica e scientifica, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, di cui si segnala, in particolare, il n. 4 del 1987, speciale su «Le tecnologie dell'informazione: nuove frontiere»).

B) PRINCIPALI LEGGI E DELIBERE REGIONALI in tema di «Sistemi informativi» e «Strutture informatiche»

Regione ABRUZZO

L.r. 20-6-80, n. 67: «Istituzione del Settore Informatica», in B.U. 22-7-80, n. 37.

L.r. 16-12-82, n. 91: «Integrazione dell'art. 6 della Legge regionale 20 giugno 1980. n. 67: «Istituzione del Settore Informatica'», in B.U. 15-1-83, n. 2.

L.r. 31-10-84, n. 65: «Sistema informativo urbanistico per la gestione del territorio», in B.U. 14-11-84, n. 22.

Regione BASILICATA

L.r. 3-11-79, n. 38: «Gestione diretta del Servizio d'informatica regionale», in B.U. 7-11-79, n. 32.

L.r. 20-8-82, n. 28: «Utilizzo e riservatezza dei dati nel sistema informatico della Regione Basilicata», in B.U. 25-8-82, n. 21.

Provincia Autonoma di BOLZANO

L.p. 20-6-80, n. 23: «Istituzione dell'Ufficio di statistica e studi», in B.U. 8-7-80, n. 36.

L.p. 21-5-81, n. 11: «Nuovo ordinamento degli uffici e del personale della Provincia Autonoma di Bolzano», in B.U. 27-6-81, n. 32 (numero straordinario).

L.p. 8-11-82, n. 33: «Provvedimenti in materia di informatica provinciale», in B.U. 16-11-82, n. 53.

L.p. 21-12-87, n. 32: «Istituti tecnici industriali in lingua tedesca: orari e programmi di insegnamento per l'indirizzo informatica», in B.U. 29-12-87, n. 58.

Regione CALABRIA

L.r. 17-12-81, n. 21: «Norme sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità delle Unità Sanitarie Locali», in B.U. 24-12-81, n. 63.

Regione CAMPANIA

L.r. 1-3-84, n. 8: «Inquadramento nel ruolo del personale della Regione Campania dei dipendenti già operanti presso il C.E.D. (Centro elaborazione dati) del Servizio Ricerca Scientifica ed Informatica», in B.U. 15-3-84, n. 15.

Regione EMILIA-ROMAGNA

L.r. 27-2-84, n. 6: «Norme sul riordino istituzionale», in B.U. 1-3-84, n. 26.

L.r. 26-7-88, n. 30: «Costituzione del sistema informativo regionale», in B.U. 29-7-88, n. 69.

Regione FRIULI-VENEZIA GIULIA

L.r. 27-4-72, n. 22: «Istituzione di un sistema informativo elettronico di interesse regionale ed intervento a fa-

vore del Centro calcolo dell'Università di Trieste», in B.U. 2-5-72, n. 16.

L.r. 20-1-73, n. 7: «Modifiche alla legge regionale 27 aprile 1972, n. 22, relativa all'istituzione di un sistema informativo elettronico di interesse regionale», in B.U. 23-1-73, n. 4.

L.r. 12-6-78, n. 66: «Partecipazione azionaria alla Società informatica Friuli-Venezia Giulia p.a.», in B.U. 20-6-78, n. 52.

L.r. 14-4-83, n. 26: «Sottoscrizione da parte della Regione di azioni di nuova emissione della Società "Informatica Friuli-Venezia Giulia S.p.A."», in B.U. 14-4-83, n. 41.

L.r. 7-8-85, n. 31: «Interventi per il potenziamento e lo sviluppo delle attività nel settore dell'informatica nel Friuli-Venezia Giulia», in B.U. 8-8-85, n. 80.

Regione LAZIO

L.r. 30-1-79, n. 9: «Istituzione del sistema socio-sanitario informativo e dell'osservatorio epidemiologico regionale», in B.U. 20-2-79, n. 5.

L.r. 13-5-85, n. 68: «Disposizioni generali in materia di delegazione di funzioni amministrative regionali agli enti locali», in B.U. 30-5-85, n. 15.

Delib. Cons. Reg., 20-12-86, n. 297: «Sistema informativo regionale. Studio di fattibilità», in B.U. 10-11-87, n. 31 (Suppl. straord.).

Regione LIGURIA

L.r. 22-1-80, n. 11: «Modifiche alla tabella B allegata alla legge regionale 30 maggio 1978 n. 27 nella parte relativa al settore della programmazione e sistema informativo», in B.U. 23-1-80, n. 4 (suppl. ord.).

L.r. 9-4-85, n. 17: «Partecipazione della Regione Liguria ad una Società di progettazione informatica», in B.U. 3-5-85, n. 19 (suppl. ord.).

L.r. 17-6-87, n. 16: «Autorizzazione alla sottoscrizione della quota di capitale riservato alla Regione Liguria, ai sensi della legge regionale 9 aprile 1985, n. 17 concernente la partecipazione ad una Società di informatica», in B.U. 1-7-87, n. 26.

L.r. 8-3-88, n. 11: «Istituzione del sistema informativo tra Regione ed Enti delegati in agricoltura», in B.U. 23-3-88, n. 12.

Regione LOMBARDIA

L.r. 16-3-81, n. 15: «Disciplina del sistema informativo regionale», in B.U. 18-3-81, n. 11 (suppl. 1).

L.r. 25-5-81, n. 24: «Modifica alla legge regionale 16 marzo 1981, n. 15 "Disciplina del sistema informativo regionale"», in B.U. 27-5-81, n. 21 (suppl. 1).

L.r. 7-8-81, n. 46: «Finanziamento degli interventi attuativi della legge regionale 16 marzo 1981, n. 15 "Disciplina del sistema informativo regionale"», in B.U. 12-8-81, n. 32 (suppl. 1).

L.r. 25-5-83, n. 48: «Variazioni al bilancio per l'esercizio finanziario 1983 e al bilancio pluriennale 1983-85 con modifiche di leggi regionali - I provvedimento», in B.U. 26-5-83, n. 21 (suppl. 1).

L.r. 14-9-83, n. 73: «Assestamento e variazioni al bilancio per l'esercizio finanziario 1983 e al bilancio pluriennale 1983/1985 con modifiche di leggi regionali - II provvedimento», in B.U. 15-9-83, n. 37 (suppl. 1).

L.r. 25-10-84, n. 56: «Assestamento e variazioni al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 1984 e al bilancio pluriennale 1984-1986 con modifiche di leggi regionali - II provvedimento», in B.U. 25-10-84, n. 43 (suppl. 1).

L.r. 27-5-85, n. 55: «Modifica alla Legge regionale 16 marzo 1981, n. 15 "Disciplina del sistema informativo regionale"», in B.U. 30-5-85, n. 22 (suppl. ordin., 2).

Regione PIEMONTE

L.r. 4-9-75, n. 48: «Costituzione del Consorzio per il trattamento automatico dell'informazione e del Comitato provvisorio per la progettazione di un Sistema regionale integrato dell'informazione», in B.U. 16-9-75, n. 37.

Regione PUGLIA

Proposta di legge 3-3-81: «Programma regionale per l'informatica».

Proposta di legge 15-7-82: «Istituzione del sistema informativo regionale».

L.r. 4-3-84, n. 12: «Formazione e gestione di un sistema informativo nel settore dell'edilizia residenziale pubblica», in B.U. 27-3-84, n. 30.

L.r. 24-5-85, n. 41: «Norme in materia di delega delle funzioni amministrative e di verifica sullo stato delle autonomie locali», in B.U. 6-6-85, n. 74.

Regione SICILIANA

L.r. 6-1-81, n. 6: «Ordinamento interno dei servizi sanitari e attuazione del sistema informativo sanitario e dell'osservatorio epidemiologico regionale. Modifiche alla legge regionale 12 agosto 1980, n. 87, riguardante la istituzione delle unità sanitarie locali», in B.U. 10-1-81, n. 2.

Provincia Autonoma di TRENTO

L.p. 6-5-80, n. 10: «Istituzione di un sistema informativo elettronico provinciale», in B.U. 13-5-80, n. 25.

Regione TOSCANA

L.r. 6-9-73, n. 55: «Ordinamento degli uffici della Regione Toscana», in B.U. 15-9-73, n. 41.

Risol. Cons. Regionale 24-7-79: «Programma regionale di sviluppo 1979-81», in B.U. 20-8-79, n. 43.

Risol. Cons. Regionale 26-4-82: «Piano Regionale di Sviluppo per il 1982/84», in B.U. 29-6-82 (suppl. ord.).

Risol. Cons. Regionale 20-4-83: «Programma Regionale di Sviluppo 1983/1985», in B.U. 1-6-83, n. 27 (suppl. ord.).

L.r. 24-4-83, n. 23: «Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 6 settembre 1973, n. 55, concernente l'ordinamento degli uffici della Regione Toscana», in B.U. 2-5-84, n. 23.

Risol. Cons. Regionale: «Aggiornamento 1984-1986 del Programma Regionale di Sviluppo», in B.U. 4-7-84, n. 35 (suppl. ord.).

L.r. 26-3-86: «Approvazione del programma regionale di sviluppo 1986-1988».

L.r. 26-8-87, n. 48: «Dotazione organica e struttura operativa regionale L.r. 6 settembre 1973, n. 55 - Modifiche ed integrazioni», in B.U. 3-9-87, n. 44.

REGIONE UMBRIA

L.r. 24-3-80, n. 21: «Istituzione del sistema informativo regionale per la programmazione», in B.U. 2-4-80, n. 19.

L.r. 12-8-81, n. 56: «Gettone di presenza a favore dei membri estranei all'Amministrazione regionale del Comitato tecnico permanente di cui all'art. 4 della legge regionale 24 marzo 1980, n. 21, concernente l'istituzione del Sistema informativo regionale per la programmazione», in B.U. 19-8-81, n. 45.

Regione VALLE D'AOSTA

L.r. 29-1-79, n. 6: «Sistema informativo regionale», in B.U. 15-3-79, n. 2.

L.r. 17-8-87, n. 81: «Costituzione di una Società per azioni nel settore dello sviluppo dell'informatica», in B.U. 30-9-87, n. 18 (suppl. straordinario, n. 1).

Regione VENETO

L.r. 7-9-82, n. 37: «Contributi per la costruzione di una rete informatica intercomunale», in B.U. 10-9-82, n. 39.

L.r. 16-8-83, n. 44: «Costituzione di una società di informatica a partecipazione regionale», in B.U. 19-8-83, n. 38.

C) DOCUMENTI RACCOLTI DAL GRUPPO DI LAVORO INTERREGIONALE AD HOC

Regione	Data	Titolo	N. doc.
Camera dei Deputati	89/01/27	Appunti dalla relazione orale del dott. Cozzo sul «Sistema Informativo del Parlamento».	078
	87/11/19	Disegno di legge n. 1913 presentato dal Presidente del Consiglio dei Ministri (Goria) su «Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi».	074
Conteggio: 2			
CEE - Parlamento	89/01/17	Informatica e Pubblica Amministrazione: l'esperienza del Parlamento Europeo.	076
	86/03/03	Proposta di Risoluzione su snellimento, revisione e coordinamento del diritto comunitario (doc. 82-1676/85: relatore on. Garcia Amigo).	070

Regione	Data	Titolo	N. doc.
	81/10/12	Seconda Relazione presentata a nome della Commissione giuridica sulla tutela dei diritti dell'individuo di fronte al crescente sviluppo tecnico nel settore dell'informatica (doc. 1-548/81, relatore: on. Helmut Sieglerschmidt).	071
Conteggio: 3			
Emilia-Romagna	89/04/00	Sistema informativo.	080
	89/02/08	Sistema informativo del Consiglio: aggiornamento sullo stato della attività.	072
	88/07/29	L.r. 26 luglio 1988, n. 30: «Costituzione del sistema informativo regionale», pubblicata in B.U. 29/7/1988, n. 69.	061
	88/02/00	SISTEMA ER - L'organizzazione delle informazioni e il Sistema informativo della Regione Emilia-Romagna.	064
	88/00/00	Sistema informativo regionale. Quadro di sintesi delle aree di lavoro e dei progetti attivati al dicembre 1987.	062
	88/00/00	Il Progetto «IRNERIO-REGIONI ITALIANE» (IRI).	065
	86/12/00	Sistema informativo regionale [Cons. regionale] - Studio di fattibilità.	063
Conteggio: 7			
Friuli-Venezia	89/03/25	Punto della situazione del processo di informatizzazione delle attività del Consiglio regionale del Friuli-Venezia Giulia.	067
	89/01/25	Stato di automazione delle attività del Consiglio regionale del Friuli-Venezia Giulia.	066
	88/00/00	Piano triennale 1988-1990 del S.I.A.R.	069
	88/00/00	Presentazione del progetto di automazione integrale del Libro fondiario.	079
	88/00/00	Il S.I.E.R. - Servizio Informativo Elettronico Regionale.	068
Conteggio: 5			
Lazio	87/11/10	Sistema informativo regionale. Studio di fattibilità (Deliberazione del Consiglio regionale 20 dicembre 1986, nu-	059

Regione	Data	Titolo	N. doc.
	86/11/00	mero 297), pubblicato in B.U. LA 10 novembre 1987, n. 31, suppl. straord. Studio di fattibilità dell'automazione del Sistema informativo del Consiglio regionale, 2 voll.	060
		Conteggio: 2	
Lombardia	89/00/00	Corsi di addestramento Area Mainframe e Personal Computer - Anno 1989.	053
	88/09/27	Deliberazione n. 664 del 27 settembre 1988. Oggetto: Approvazione in via definitiva delle procedure per l'istruttoria automatizzata degli atti di iniziativa legislativa e regolamentare.	049
	88/05/16	L'utilizzo di tecniche di informatica distribuita nell'iter di formazione delle leggi e dei regolamenti della Regione Lombardia, relazione al 4° Congresso internazionale organizzato nel maggio 1988 dalla Corte di Cassazione.	046
	88/05/09	S.I.D.A.F. - Modulo Leggi - Produzione e Gestione Progetti di Legge ed Archivio Leggi - Norme per l'utilizzo dei servizi DISOSS.	052
	88/05/04	B.U. LO 4/5/88, n. 18, suppl. ordin. n. 1. Progetto per la realizzazione del Sistema informativo regionale. Piano 1986-1988 (art. 4 L.r. 16 giugno 1981, n. 15) (Deliberazione del Consiglio regionale del 16 marzo 1988 - n. IV/94).	055
	88/00/00	Schema di deliberazione. Oggetto: Pre-disposizione del programma operativo 1988 delle applicazioni informatiche in esercizio, sviluppo, sperimentazione presso gli uffici ed i Servizi del Consiglio regionale... Approvazione della spesa complessiva di L. 362.825.050 All.to B: Progetto del programma annuale di attività per il 1988.	050
	87/04/04	Cataloghi della Biblioteca [informatizzati].	043
	87/04/04	Archivi Atti Formali	044

Regione	Data	Titolo	N. doc.
	87/03/00	Progetto: Reti locali per le sedi del Consiglio regionale della Regione Lombardia. Studio di fattibilità.	051
	86/11/28	B.U. LO 28/11/1986, n. 48, suppl. ordin. n. 1 L.r. 25/11/86, n. 55: Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 31 marzo 1978, n. 34, concernente «Norme sulle procedure della programmazione, sul bilancio e sulla contabilità della Regione».	054
	86/00/00	Panoramica delle applicazioni e delle Banche Dati della Regione Lombardia.	045
	84/00/00	Sistema informativo Documentazione e Atti formali.	048
	83/12/19	Deliberazione n. III/1457 del 19 dicembre 1983. Oggetto: Proposta di deliberazione n. 642 «Progetto per la realizzazione del sistema informativo regionale, del connesso piano 1983/1985 del programma operativo 1983 ai sensi degli artt. 4 e 5 della L.r. 16/3/1981, n. 15.	056
	83/05/09	L'archivio automatizzato degli atti consiliari della Regione Lombardia: analisi di fattibilità alla sua realizzazione, relazione al 3° Congresso internazionale organizzato nel maggio 1983 dalla Corte di Cassazione.	042
	81/07/01	B.U. LO 1/7/1981, n. 26, suppl. ord. n. 1. Programma regionale di sviluppo 1981-1983 (Approvato dal Consiglio regionale il 30 aprile 1981).	057
	81/03/18	L.r. 16 marzo 1981, n. 15: Disciplina del sistema informativo regionale in B.U. LO 18/3/1981, n. 11, suppl. ord. n. 1. IL S.I.R. (Sistema Informativo Regionale). SICOR (Sistema informativo del Consiglio regionale) - Documentazione sull'iter istruttorio delle iniziative legislative e regolamentari.	058
		Conteggio: 17	047

Regione	Data	Titolo	N. doc.
Marche	89/00/00	Informatica e Consiglio regionale.	073
	88/10/25	Elementi di valutazione per lo sviluppo informativo ed informatico della Regione Marche.	041
Conteggio: 2			
Piemonte	89/01/00	Banche dati giuridiche. Informazioni disponibili e modalità di accesso.	025
	89/00/00	Caratteristiche, funzionalità, utenti del progetto di automazione di ufficio nel Consiglio regionale del Piemonte.	081
	89/00/00	Progetto triennale di automazione del Consiglio regionale (1987-1989). 1) Proposta di attività per il 1987; 2) Proposta di attività per il 1988; 3) Piano di attività per il 1989.	083
	88/11/00	Un sistema esperto di supporto alla soluzione di problemi normativi di diritto ambientale. Proposta di Progetto.	027
	88/08/00	Proposta di piano per la formazione di referenti tecnici.	082
	88/05/00	Esperimento di Information Retrieval del corpo legislativo di una Regione: dall'iter formativo al testo vigente (relazione al 4° Congresso internazionale organizzato dalla Corte di Cassazione sul tema «Informatica e regolamentazioni giuridiche»).	029
	88/05/00	Fasc. n. 2, I seg. 1988, dedicato all'informatizzazione del Parlamento regionale, di «Nuovi strumenti» (periodico a cura del CSI - Piemonte).	035
	88/04/00	Rete telematica piemontese. Breve sintesi di presentazione del Progetto.	026
	88/01/29	Banca dati delle leggi regionali - Progettazione.	028
	88/00/00	Prodotti e servizi informatici disponibili presso il Consiglio regionale.	030
	88/00/00	Flussi informativi (al/dal Consiglio).	031
	87/11/26	Proposta di legge n. 334 presentata in data 26 novembre 1987 «Norme in materia di accesso alle informazioni e ai	033

Regione	Data	Titolo	N. doc.
Puglia	87/11/09	documenti amministrativi di carattere ambientale...».	
		Proposta di legge n. 324 presentata in data 9 novembre 1987 «Norme per il libero accesso alle informazioni ambientali».	032
	87/07/31	Proposta di legge n. 886 presentata in data 31 luglio 1987 «Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi».	034
	87/01/02	Iter dei progetti di legge.	084
	Conteggio: 15		
	88/08/00	Progetto SPINTA (Sistema Puglia per l'Informatica e le tecnologie avanzate) - Vol. I: Quadro di riferimento, caratteristiche e articolazioni.	037
	88/04/07	Stato odierno e qualità delle azioni di informatizzazione attuate nell'ente Regione Puglia (relazione al seminario di studi su «Sistema informativo regionale: problemi e proposte» a cura del Gruppo consiliare del PCI alla Regione Puglia, Bari 7 aprile 1988).	039
	87/06/00	Numero speciale della «Rassegna istituzionale legislativa» (n. 3 del giugno 1987) dedicata a «Tecnica legislativa e Sistema informativo avanzato».	036
	82/05/00	Analisi della procedura di formazione delle leggi presso il Consiglio regionale della Puglia.	040
		Convenzione tra il Consiglio regionale e la S.p.A. (Sistemi di software per la Pubblica Amministrazione) per l'automazione del Consiglio regionale.	038
Conteggio: 5			
Sardegna	89/01/00	I soggetti dei sistemi informativi nelle Assemblee legislative.	004
	88/03/15	Progetto di Sistema Informatico.	001
	87/00/00	Relazione preliminare di un piano telematico per la Sardegna.	002

Regione	Data	Titolo	N. doc.
	87/00/00	Piano telematico della Sardegna - Studio preliminare.	003
	86/11/00	Informazioni e tecniche per le attività del Consiglio - 1. L'informazione: problemi e ipotesi, a cura di P. Baggiani, A. Boldetti, G. Caboni, A. Dessanay, R. Gatto, G. La Spisa, E. Lallai, A. Loi, M. Massa, G. Nizzero.	005
	86/09/06	L.r. 15 luglio 1986, n. 47: «Norme sul diritto di accesso ai documenti amministrativi della Regione Sardegna», pubbl. in B.U. SA 6/9/1986, n. 35.	075
	85/12/00	Prime indicazioni sui sistemi informativi a livello regionale: previsioni legislative e stato di attuazione.	077
		Conteggio: 7	
Sicilia	88/12/00	Sistema informativo ARS. Evoluzione di un Sistema informativo dalla elaborazione elettronica di dati contabili alla documentazione automatica. Un esempio di realizzazione e gestione autonoma.	006
	88/12/00	Sistema informativo ARS. La gestione dell'attività ispettiva ARS: Interrogazioni - Interpellanze - Mozioni.	007
	88/12/00	Sistema informativo ARS. Il supporto informativo alla gestione: Biblioteca dell'ARS.	008
	87/10/30	Comunicazione al Convegno nazionale sul tema «L'automazione degli enti locali».	009
		Conteggio: 4	
Toscana	88/07/00	Progetto In.se.co. per l'informatizzazione delle sezioni di controllo sugli atti degli enti locali. Obiettivi, procedure, fasi di attuazione, documenti.	017
	88/06/05	Progetto pilota «Segretaria della Giunta» - Stato di avanzamento del progetto.	018
	88/00/00	Gruppo di lavoro automazione degli Uffici - Scheda introduttiva.	019

Regione	Data	Titolo	N. doc.
	87/12/00	Automazione Uffici Consiglio regionale - Progetto preliminare.	013
	87/12/00	Scheda di analisi processi informativi del Consiglio - Area del procedimento.	014
	87/12/00	Rete regionale dei servizi di comunicazione - Sintesi del progetto.	022
	87/10/10	Progetto automazione - Ufficio stampa Consiglio regionale.	015
	87/09/00	Sistema informativo regionale e tecnologie dell'informazione: analisi della situazione e linee di sviluppo.	016
	87/09/00	Progetto di Servizi di Comunicazione come parte integrante del Sistema informativo regionale.	021
	»	Attuazione rete e servizi di comunicazione di base a livello di Dipartimento SEDD - Gruppo di lavoro «Rete interna».	020
		Conteggio: 10	
Umbria	89/2/17	Relazione sul sistema informativo automatizzato «Gestione Atti Consiliari e Corrispondenza».	024
	»	Progetto per un sistema informativo del Consiglio regionale - Sottosistema procedimento Atti consiliari.	023
		Conteggio: 2	
Valle d'Aosta	88/11/30	Allegato all'Adunanza del Consiglio regionale in data 30 novembre 1988, avente per oggetto: Sostituzione dell'elaboratore elettronico Olivetti OC5320 attualmente installato presso il S E D della Regione. Impegno di spesa e delega alla Giunta Regionale.	012
	88/06/17	Estratto di deliberazione n. 5925 del 17 giugno 1988, avente per oggetto: Piano regionale integrativo dei trasporti e dei sistemi di comunicazione - Approvazione del documento generale di sintesi.	011
	82/02/11	Estratto del Verbale della seduta dell'11 febbraio 1982, relativo all'oggetto n. 83: approvazione del piano operativo per lo sviluppo dei sistemi di automazione della Regione Valle d'Aosta - Delega alla Giunta.	010
		Conteggio: 3	
		Conteggio: 14	84

COMUNICAZIONI

**COMMISSIONE DI LAVORO:
FONTI, TECNICHE LEGISLATIVE
E SISTEMI INFORMATIVI**

PAOLO CARROZZA

FORMA DI GOVERNO, SISTEMA DELLE FONTI,
TECNICA LEGISLATIVA:
IL DRAFTING LEGISLATIVO
TRA QUESTIONI DI TECNICA GIURIDICA
E QUESTIONI DI POLITICA ISTITUZIONALE.

1. — Oggetto di questo breve intervento, nonostante il titolo assai pretenzioso, sono solo alcune incomplete e frammentarie considerazioni concernenti il rapporto tra sistema delle fonti, questioni di tecnica legislativa e forma di governo in senso lato, nella particolare ottica che tale rapporto — già di per sè piuttosto complesso da esaminare — assume nell'ordinamento italiano con particolare riguardo alle vicende del nostro regionalismo.

Per quanto, infatti, si tenda spesso a prospettare le questioni di tecnica legislativa come questioni relativamente indipendenti dal tipo di fonte (statale o regionale, primaria o secondaria ecc.) o sistema normativo considerato, e se non c'è in effetti dubbio che una buona parte dei problemi di tecnica legislativa abbia carattere generale e possa essere prospettata come propria di qualsiasi tipo di fonte, può nondimeno risultare di qualche utilità soffermarsi su alcuni profili dai quali, proprio in ragione del particolare atteggiarsi di quel rapporto, sembra emergere una specificità

di problematiche che tendono a rendere le questioni di tecnica legislativa riferite all'ordinamento regionale una problematica a se stante (in quest'ultimo senso, con indicazioni di alcuni problemi specifici della «legistica» regionale, cfr. M. Luciani, E. Santantonio, *Questioni di tecnica legislativa regionale*, in *Le regioni*, 1986, pag. 1214 e seg.).

Il problema che ci si pone, in sostanza, si può esprimere in questi termini visti i già cospicui risultati della riflessione e delle esperienze che su questi temi da qualche tempo si vanno sviluppando anche nell'ordinamento italiano, si può ritenere che i problemi di *drafting* legislativo regionale siano null'altro «... che un particolare terreno di pratica applicazione ... delle nozioni generali di tecnica legislativa ...» (cfr. G. Falcon, *La tecnica legislativa nelle leggi regionali*, in S. Bartole (a cura di), *Lezioni di tecnica legislativa*, Padova, Cedam, 1988, pag. 175: per correttezza occorre precisare che la posizione di questo autore appare ben più articolata di quanto non appaia dall'inciso qui citato), o bisogna piuttosto ritenere che il riferimento al sistema di fonti regionale comporti una specificità di tali problemi, sì che, se non si può arrivare ad individuare una specifica branca della «legistica» che si occupi di questi temi, si possono quantomeno individuare delle aree o degli oggetti ai quali la «legistica regionale» deve necessariamente rivolgere l'attenzione se non vuole risolversi in una mera esercitazione accademica e perdere buona parte della sua potenziale incisività?

2. — Già qualche anno or sono Luciani e Santantonio (*op. e loc. cit.*) avevano indicato alcuni problemi specifici di tecnica legislativa regionale (le griglie, gli effetti della promulgazione parziale, la problematica della copertura amministrativa, il consolidamento), specifici o per l'oggetto, o per l'ottica particolare in cui un determinato oggetto, evidentemente comune alle questioni di tecnica legislativa sta-

tale, avrebbe dovuto essere affrontato. E ad altri casi da aggiungere a quelli indicati da tali autori si farà cenno in seguito.

Rispondere compiutamente alla domanda appena posta presupporrebbe, per la verità, la preventiva soluzione di un problema ancor più complesso e delicato, dal momento che quanto appena rilevato rimanda ad una questione di ordine più generale, che si potrebbe definire come quella dell'ambito di incidenza, della «dimensione», per così dire, della «legistica», e alla quale in questa sede, per forza di cose, non si può che accennare di sfuggita nonostante la sua «centralità».

Si può infatti notare che se in Italia, almeno a livello statale (a livello regionale, come si accennerà tra breve, il discorso è in parte diverso), gli ormai maturi studi di «tecnica legislativa» e le connesse «proposte operative» stentano ad avere pratica applicazione, ciò, in definitiva, pare dipendere da una sorta di ambiguità di fondo della «tecnica legislativa», la quale, da un lato, sembra affermarsi quale autonoma branca di studi fondata sulla natura «tecnica» dell'oggetto (la c.d. scienza della legislazione intesa come tecnica della redazione di funzionali testi normativi, mediante l'utilizzazione di procedure e metodi di carattere prevalentemente «tecnico»: le «griglie» di fattibilità, le «direttive» o *Richtlinien* per la redazione dei testi ecc.), ma, nello stesso tempo, rinvia continuamente a problemi che anch'essi possono definirsi «tecnici», ma afferenti ad una tecnica del tutto particolare, la «costituzionalistica» o «politica costituzionale», il cui richiamo inevitabilmente assume forte valenza politica, tanto che quest'ultima finisce spesso per oscurarne i profili puramente tecnici (ammesso che possano definirsi tali).

Allo stato delle cose, in Italia il problema non sembra ancora risolto in modo del tutto soddisfacente. Gli autori che più si sono occupati di «tecnica legislativa», branca di studi piuttosto recente e ancora alla ricerca di una sua de-

finitiva «legittimazione» (non certo sul piano scientifico quanto dinanzi al suo necessario interlocutore, la classe politica, il «legislatore»), sono ben consapevoli di questa problematica: già qualche anno fa uno dei «padri fondatori» della «legistica» italiana (G. U. Rescigno, *Problemi politico-costituzionali di una disciplina delle tecniche di redazione e del controllo di fattibilità delle leggi*, in *Le Regioni*, 1985, pag. 270 e seg.) sottolineava la circostanza che «... l'applicazione delle tecniche legislative proposte impone di ripensare i rapporti legislativo-esecutivo e i rapporti interni all'esecutivo...» (con conseguente difficoltà di individuare la collocazione delle strutture organizzative deputate all'applicazione delle «tecniche» in questione: nella specie si trattava di tecniche di redazione e di tecniche di analisi di fattibilità di leggi regionali, ma il discorso, come è noto, si pone in termini analoghi per quanto concerne l'ambito statale), fino ad individuare il nodo del problema nella *vexatio quaestio* dei rapporti tra tecnici e politici.

E, in sintonia con tali considerazioni, illustrando gli studi di «legistica» nei paesi di area tedesca, A. A. Cervati (*Metodi e tecnica della legislazione in alcuni recenti orientamenti della dottrina di lingua tedesca*, in AA. VV., *La tecnica legislativa: un artigianato da valorizzare*, in *Il Foro Italiano*, 1985, V, pag. 280 e seg.) ha rilevato giustamente che, pur muovendo da una concezione puramente «operativa» di legge, «... gli obbiettivi di una razionalizzazione dei contenuti normativi della legislazione ... investono comunque il problema del ruolo del legislatore nel nostro tempo ed in particolare del legislatore parlamentare nelle società pluraliste».

Una delle fondamentali conseguenze — per lo meno dal punto di vista che qui interessa — di tale «ambiguità» della «legistica» è la ancora notevole diffidenza che nei suoi confronti manifesta la classe politica (soprattutto quella statale, ma anche quella regionale, che pure sembra assai più «aperta»), sol che dalle affermazioni di principio (su cui

tutti sembrano d'accordo) si passi ad indicazioni più concrete o al varo di prassi applicative; con l'ulteriore conseguenza che la dottrina cui più stanno a cuore i problemi di tecnica legislativa finisce per offrire — direi saggiamente anche se sul piano, per così dire, scientifico qualcosa in tale atteggiamento non convince — un'immagine tutto sommato riduttiva della «legistica» stessa, finendo cioè per oscurare o sottacere tutta una serie di sue applicazioni (sul piano, ad es., della «manutenzione delle leggi», della «razionalizzazione legislativa», della «delegificazione», delle tecniche di uniformazione e omogeneizzazione normativa degli ordinamenti giuridici, tanto per citare alcuni esempi di tecniche di trattazione dei testi normativi che in altri grandi ordinamenti da tempo sono in prevalenza realizzate da «tecnici», per lo più giuristi e per lo più aventi formazione pubblicistica), nel timore che la classe politica, avvertendo a torto o a ragione la incombente minaccia di una sorta di espropriazione di un proprio, riservato campo di azione, rifiuti *in toto* anche gli approcci più morbidi o meno «invadenti» a siffatta problematica.

La miglior riprova di quanto si va dicendo può essere individuata proprio nella concreta esperienza che in Italia è venuta maturando in ordine ai problemi di «tecnica legislativa» e a quelli che ad essi — se si guarda alle esperienze di altri grandi ordinamenti occidentali — appaiono strettamente connessi: gli unici risultati concreti (ancorchè oltremodo positivi e tutt'altro che da sottovalutare) possono essere individuati, da un lato, nel complesso di atti con cui è stata realizzata la riforma della pubblicazione degli atti normativi (la legge 11-12-1984, n. 839, il T.U. di cui al D.P.R. 28-12-1985, n. 1092, il regolamento di cui al D.P.R. 14-3-1986 n. 217 e gli altri testi collegati: cfr. AA. VV., *La riforma della G.U.: problemi risolti e problemi aperti*, in *Foro it.*, 1987, V, pag. 373 e seg.), nonchè nell'adozione delle note *Regole e raccomandazioni* (i c.d. «manuali») da parte dei corpi legislativi statali e di buona parte

dei corpi legislativi regionali (peraltro non omogenee fra loro) sulla redazione dei testi normativi da essi prodotti, e, dall'altro, in una serie di disposizioni, pure esse di notevole importanza (se non altro in quanto chiarificatrici di questioni da lungo tempo aperte), concernenti l'attività normativa e di elaborazione normativa del governo di cui alla recente e ormai arcinota legge n. 400/1988.

Ma vi sono anche, e non possono essere dimenticate, una serie di poste negative in questo bilancio, fra le quali meritano senza dubbio di essere citate le esperienze di tentata, più generale, «razionalizzazione legislativa» (nel senso auspicato da S. Cassese, *La modernizzazione delle leggi, in Quaderni della giustizia*, n. 44 (1985), pag. 19 e seg.), e di connessa politica di «delegificazione» (cfr. A. Pizzorusso, *La sottocommissione per la delegificazione: realtà e prospettive*, in *Le Regioni*, 1985, pag. 296 e seg.).

Ora, mi pare che le conseguenze di tale situazione in ordine all'attuale «stato» di questa particolare branca di studi giuridici, che per comodità chiamiamo «tecnica legislativa» o «legistica», si traducano appunto in una sorta di autoriduzione di tale branca in una serie di campi incontrovertibilmente tecnici (grosso modo corrispondenti a quelli della redazione dei testi sotto il profilo linguistico, sintattico e grammaticale e della analisi di fattibilità), in un certo qual senso riducendo gli obiettivi a suo tempo enunciati nella relazione conclusiva della c.d. Commissione Barrettoni Arleri (il cui testo può vedersi in *Politica del Diritto*, 1981, pag. 599 e seg.), con una sorta di implicita rinuncia (che si auspica solo tattica) ad estendere il suo ambito (o meglio, le sue possibili quanto immediate applicazioni pratiche) a campi quali quelli in precedenza ricordati e che pure, come detto, negli ordinamenti stranieri nei quali gli studi (e le applicazioni) della «legistica» o *legislation* sono più consolidati, sono attratti in tale ambito e, ciò che più conta ed interessa, sono considerati di competenza «tecni-

ca» più che «politica» e quindi tendenzialmente sottratti al «dominio» della classe politica o del «legislatore».

E con l'ulteriore conseguenza che una parte non secondaria di queste applicazioni sembra preclusa, nel nostro ordinamento, dalla necessità di sottostare, non appena si incontrino questioni di qualche rilievo «politico» e, soprattutto, di riforma giuridico-istituzionale, a quel ben noto complesso di veti incrociati delle forze politiche che finisce inesorabilmente per vanificare qualsiasi serio tentativo di riforma, con buona pace — in questo caso — delle esigenze di funzionalità, conoscibilità e chiarezza dei testi normativi cui l'uso di appropriati strumenti di «tecnica legislativa» aspira ad ottemperare.

3. — Ritornando al problema inizialmente posto, l'idea che l'esame dell'assetto delle fonti di un determinato ordinamento non possa non tenere conto della forma di governo, in senso lato (e quindi anche dei caratteri del sistema politico, del sistema partitico ecc.), di quel determinato ordinamento è concetto ormai pacifico e assodato nella moderna dottrina costituzionalistica, e non abbisogna di particolari osservazioni (basti pensare agli studi, ormai risalenti, di Elia e di Predieri).

E come l'atteggiarsi di tale rapporto (tra sistema delle fonti e forma di governo in senso lato) influisca sulle questioni di tecnica legislativa è in definitiva ricavabile, oltre che da quanto poco sopra rilevato, proprio dagli esempi che ci offrono le esperienze straniere e dal loro confronto con la situazione italiana: la diversa incidenza e le maggiori tradizioni del *drafting* legislativo negli ordinamenti anglosassoni (Inghilterra e USA) o negli ordinamenti di cultura giuridica germanica (RFD, Austria, Svizzera) e in tutti tali ordinamenti rispetto all'ordinamento italiano o a quello francese dipendono certamente dalle diverse e consolidate tradizioni giuridiche proprie di tali gruppi di ordinamenti (basti pensare all'importanza che ancora a tali effetti riveste la distinzione tra paesi di *Common Law* e

paesi di *Civil Law*), ma dipende anche in una certa misura dal tipo di forma di governo che in ciascuno di tali ordinamenti si è affermata (per l'esame delle conseguenze di detta connessione si veda soprattutto A. Pizzorusso, *Delegificazione e sistema delle fonti*, in AA. VV., *La tecnica legislativa*, cit., pag. 233 e seg., nonché, con particolare riguardo agli ordinamenti di *Common Law*, S. Bartole, *Introduzione allo studio della tecnica di redazione dei testi legislativi*, in AA. VV., *Lezioni di tecnica legislativa*, cit., pag. 1 e seg., P. Carrozza, *Legislative process e problemi di tecnica legislativa: cenni sull'esperienza dei paesi anglosassoni*, in AA. VV., *La tecnica legislativa*, cit., pag. 287 e seg., nonché gli scritti di Pizzorusso, Stein, Bartole, Moccia raccolti in A. Giuliani, N. Picardi, *Modelli di legislatore e scienza della legislazione*, Rimini, 1988).

Con una importante conseguenza: là dove la forma di governo, e dunque i rapporti tra organi costituzionali (e, naturalmente, i rapporti tra maggioranza e opposizione), risultano ben definiti e caratterizzati, e godono di relativa stabilità, le questioni di tecnica legislativa sembrano più facilmente isolabili e identificabili rispetto ai problemi di ordine «politico» (cioè di indirizzo politico obbiettivizzato in disposizioni normative), ed in genere la scienza della legislazione assume maggior rilievo (nel senso che, tra l'altro, tende a caratterizzare in senso «tecnico» una serie di problemi — si pensi alla manutenzione dei testi, alla delegificazione, alla redazione di testi unici o di leggi organiche, alle tecniche di unificazione giuridica degli ordinamenti federali — che nel nostro ordinamento finiscono per assumere o hanno assunto una maggior o minor valenza politica, tale comunque da oscurarne i profili tecnici).

Là dove la forma di governo appare meno stabilizzata, i rapporti tra (i ruoli di) maggioranza e opposizione più indefiniti e instabili, i problemi di tecnica legislativa si fanno più sfuggenti, e intersecandosi con le questioni (politiche

o politicizzate) della riforma istituzionale o della riforma politica *tout court*, finiscono per perdere peso e incisività.

4. — Ma, questo è il punto, è proprio in tale categoria di ordinamenti, alla quale va sicuramente ascritto l'ordinamento italiano, che le esigenze di funzionalità, chiarezza e conoscibilità dei testi normativi sono più avvertite: il tipo di produzione legislativa che in questi ordinamenti viene offerta ai cittadini, infatti, è, per lo più, di scarsa o scarsissima qualità (come ormai unanimemente riconosciuto), e la ragione di buona parte di tale pessima qualità, accanto ad «aspetti della tecnica legislativa» (sotto tale titolo erano nel rapporto della Commissione Barettoni individuati profili indubitabilmente «tecnici» quali i ricorsi a norme «intruse», i rinvii nominati e innominati, l'abrogazione innominata, le deroghe ecc.), vanno ricercate proprio (ce lo ha per primo indicato con grande efficacia A. Predieri: cfr. soprattutto *Aspetti del processo legislativo in Italia*, ora in *Studi in memoria di C. Esposito*, Padova, Cedam, 1970, nonché *Il Governo colegislatore*, in F. Cazzola, A. Predieri, G. Priulla, *Il decreto legge fra Governo e Parlamento*, Milano, Giuffrè, 1975, sino a *Mediazione e indirizzo politico nel Parlamento italiano*, in *Rivista Italiana di Scienza Politica*, 1975, pag. 407 e seg.; su tali temi v. di recente S. Bartole, *Relazione* al convegno «Il Parlamento. Metodologie ed esperienze di studio comparate», Firenze, pag. 14-15.10, 1988, atti in corso di stampa) in quei «vizi» di fondo che caratterizzano la nostra forma di governo (la frequente prassi legislativa consociativa, la carente coesione dei governi di coalizione, le oggettive difficoltà di realizzazione dei compiti di direzione politica del governo ecc.) che comportano il perdurante «eccesso» di legislazione parlamentare, il fenomeno della c.d. «microlegislazione» e delle c.d. «leggine», la indeterminatezza degli indirizzi politici obbiettivizzati in norme legislative, per non parlare di fenomeni quali la reiterazione dei decreti non convertiti, il poco frequente ricorso alla delega legislativa ecc.

In tale contesto, distinguere tra profili puramente «tecnici» e profili di «forma di governo» delle questioni inerenti la produzione delle fonti diventa assai arduo: processo legislativo e tecnica legislativa diventano l'una funzionale all'altro e viceversa.

C'è, insomma, il sospetto che questa produzione normativa, generalmente considerata di scarsa qualità e scarsamente funzionale, sia in realtà quantomeno funzionale al sistema politico-parlamentare che la produce (come del resto è logico che sia), con tutte le immaginabili conseguenze sul piano delle prospettive di introduzione di appropriate tecniche di elaborazione e redazione dei testi normativi.

In questo senso pare non azzardato ritenere che, pur rimanendo pienamente legittimi tutti i vari possibili approcci al problema, questo sia in definitiva unico, e vada individuato nella crisi della legge (intesa, in senso liberale ottocentesco, come complesso organico di disposizioni generali e astratte, tendenzialmente esaustivo dell'intervento del legislatore nella materia — e quindi da considerarsi come unico criterio di legittimità formale e sostanziale della futura attività dell'esecutivo — e tendenzialmente perenne) e, più in generale, della legalità (intesa, questa volta in senso contemporaneo, come complesso delle norme costituzionali volte a porre finalità concrete al legislatore obbiettivate in valori o principi o regole procedurali-organizzative per la traduzione in norme di detti valori o principi).

Sulle ragioni di questa crisi e sulle sue conseguenze in ordine al sistema delle fonti non è certo il caso di entrare in questa sede e, del resto, le une e le altre sono ormai ben note: interessa invece sottolineare, sia pur brevissimamente, che dinanzi a tale fenomeno hanno sino ad oggi prevalso due approcci, l'uno volto ad individuare possibili rimedi soprattutto a livello di riforme dei processi politici o dell'organizzazione costituzionale (basti pensare al dibattito sulle riforme istituzionali), l'altro volto piuttosto a ricostruire un minimo di razionalità del sistema delle fonti

secondo una logica tutta interna al sistema stesso, privilegiando dunque l'aspetto «tecnico» proprio di ciascun sistema complesso di fonti del diritto (e avente dunque riguardo ai rapporti tra le fonti, ai problemi di gerarchia, competenza, oltre che, naturalmente, ai vari processi di produzione di ciascuna fonte: basti pensare ai noti e recenti studi di Pizzorusso, Zagrebelsky, Sorrentino ecc.).

Guardando agli esiti del primo approccio, si può dire che i profili «politici» del problema hanno presto preso il sopravvento su quelli più strettamente tecnici (come, ancora, è nella logica delle cose, anche se i primi hanno finito per piegare quasi del tutto i secondi alle proprie esigenze), mentre l'altro approccio, peraltro riconducibile ad un movimento culturale di dimensioni più ampie (quantomeno interessante tutti gli ordinamenti del sudeuropa con problemi di «identità» della forma di governo, quali, seppur per ragioni diverse, Spagna, Francia — dopo il 1981 — e Italia: si veda, per tutti, E. Garcia de Enterría, *El derecho constitucional como derecho*, in *Revista de Derecho Político*, 15 (1982), pag. 7 e seg., nonché L. Favoreu, *Propos d'un néo-constitutionnaliste*, in J. L. Seurin (dir.), *Le constitutionnalisme aujourd'hui*, Paris, Economica, 1984, pagina 23 e seg.), ha coperto una evidente lacuna degli studi costituzionalistici italiani raggiungendo risultati di notevole rilievo dal punto di vista «tecnico», ma correndo il rischio di sollevare un dibattito solo tra addetti ai lavori (o operatori giuridici in senso lato); un dibattito, cioè, che non coinvolge direttamente il necessario interlocutore (il «legislatore» o, se si preferisce, la classe politica nel suo complesso).

In questo contesto non è difficile pronosticare per gli studi — e le proposte di pratica applicazione — di «tecnica legislativa» un rigoglioso futuro, dal momento che, per la anzidetta natura propria dell'approccio che li caratterizza, essi sembrano offrire una sorta di permanente raccordo tra i due approcci sopra sommariamente descritti, colmando un vuoto cui corrispondono effettive esigenze di intervento.

Ma, per le stesse ragioni, è altrettanto agevole pronosticare una notevole difficoltà, quantomeno nel contesto italiano, che lo si guardi dal punto di vista statale ovvero da quello regionale, ad individuare il confine tra aspetti «tecnici» e aspetti «politici» (o di forma di governo) del proprio «oggetto».

5. — Guardando in quest'ottica al sistema delle fonti regionali e alle applicazioni di «tecnica legislativa» ad esse relative, il problema si complica ulteriormente, vuoi per le travagliate e a tutti note vicende che hanno segnato l'istituzione delle regioni italiane (prima speciali e poi ordinarie) e segnano oggi la loro vita, vuoi per la ragione che il riferimento all'influenza che i problemi di «forma di governo» esercitano sul sistema delle fonti in questo caso si deve intendere in due sensi: in primo luogo, nel senso di configurazione (costituzionale e statutaria) dei rapporti tra organi regionali di governo e loro riflesso sull'assetto delle fonti di ciascuna regione (si tratta, per intenderci, dell'ordine di questioni, sottolineate dalla relazione Pizzorusso, derivanti dalle difficoltà che si incontrano a trasferire a livello regionale certi schemi interpretativi, peraltro oggetto di discussione, propri della forma di governo parlamentare nel contesto di sistemi nei quali, per lo meno per le regioni ordinarie, titolare del potere regolamentare è lo stesso organo titolare delle funzioni legislative, ex art. 121 Cost.).

Ma, in un secondo senso, seppura improprio, il problema si pone nei termini ben più generali dei rapporti tra ordinamento statale e ordinamenti regionali, e, naturalmente, nei ben noti quanto incerti e problematici termini dei rapporti tra atti normativi statali e atti normativi regionali.

Come detto, la prevalente dottrina tende ad escludere dal novero dei problemi di «tecnica legislativa regionale» quelli relativi alla individuazione dei «limiti» della legge regionale (poichè altrimenti, osserva Falcon, *op. e loc. cit.*, si finirebbe per «... chiamare *drafting* legislativo regiona-

le null'altro che lo studio dei caratteristici limiti della legge regionale...»; vedi tuttavia *contra*, M. Luciani, E. Santantonio, *op. cit.*, pag. 1220); ma, tenuti fuori dalla porta, questi «caratteristici limiti» finiscono per rientrare dalla finestra, là dove lo stesso autore (cfr. però anche, nella stessa raccolta curata da Bartole, le osservazioni al riguardo contenute nel saggio di G. Pastori e A. Roccella, *La fattibilità delle leggi*, specie pag. 191 e seg.) ammette le necessità che nell'ambito di tali studi vengano isolate due «aree tipiche» della tecnica di redazione legislativa regionale, vale a dire «... il particolare e caratteristico rapporto di attuazione che spesso si instaura tra legge statale e legge regionale...» e «... la natura di norma per l'attività amministrativa», per di più svolta da altri enti (Comuni, Province ed eventuali altri enti subregionali) che prevalentemente assume la legislazione regionale.

Da qui, a ben vedere, la pari importanza che, secondo la ricostruzione *prima facie* offertane da Bartole (nel già citato saggio introduttivo allo stesso volume collettaneo da lui curato), sembrano avere i tre ordini di questioni che deve tenere presenti il «legislatore regionale», quello dei limiti costituzionali e legislativi, quello della c.d. tecnica redazionale (e che si potrebbe dividere a sua volta in questioni di ordine strettamente redazionale e in questioni di «fattibilità»), quello della implementazione delle leggi in sede amministrativa.

Non c'è dubbio che ciascuno di tali ordini di questioni possa e debba essere analizzato separatamente, ma è altrettanto indubbio che il momento centrale dell'attività di redazione degli atti normativi regionali e al quale si tende in genere a restringere l'ambito di incidenza delle tecniche e degli strumenti propri del *drafting* legislativo difficilmente può prescindere dall'affrontare e il primo e il terzo ordine di questioni.

La conseguenza di quanto rilevato è dunque che anche nella particolare ottica del legislatore regionale è piut-

tosto arduo tracciare un confine netto tra questioni di ordine prevalentemente »tecnico« e questioni di «forma di governo» (nel senso ampio e improprio qui utilizzato, come puntualmente accade ogni qual volta si debbano affrontare problemi di fonti del diritto).

E, naturalmente, anche per la «legistica regionale» si pone quel delicato problema di equilibrio tra i due ordini di approcci che si è detto più in generale caratteristico e connaturato alle finalità degli studi e delle applicazioni pratiche di «tecnica legislativa».

6. — Per la verità, ulteriori ordini di considerazioni inducono ad affermare la specificità di una parte almeno dei problemi della legistica «regionale» rispetto alla legistica «statale», contribuendo ad individuare una serie di aree che sembra utile sottoporre all'attenzione di questo tipo di studi.

Infatti, la perfetta e simmetrica analogia tra questioni di tecnica legislativa statale e regionale potrebbe aversi solo ove ordinamento statale e ordinamenti regionali fossero «separati» in forza del criterio di competenza su base puramente materiale, in modo tale, cioè, che i campi di intervento dell'uno e degli altri legislatori potessero essere considerati come nettamente e rigidamente divisi, e tutti i legislatori pienamente sovrani (ferma restando la necessità di non invadere i campi altrui): è noto che questo schema di ripartizione delle competenze è quello vagheggiato dalla Costituzione statunitense del 1787, ma è altrettanto noto che attualmente, in misura maggiore o minore, tutti i sistemi a struttura decentrata (compreso quello statunitense) funzionano sulla base di un principio diametralmente opposto, che è quello della reciproca influenza e condizionamento: è questa l'idea su cui si fonda il c.d. modello «cooperativo» di decentramento, che ha nelle esperienze di federalismo maturo i suoi più noti esempi concreti.

Ed è anzi proprio in tali ordinamenti che lo sviluppo di forme di cooperazione «volontaria» o «orizzontale» ha prodotto un nuovo e forte impulso allo sviluppo di tecniche di redazione di atti normativi del tutto particolari (si pensi, in USA, ai *model coder*, alle *model* e *uniform laws*, tutte forme di produzione normativa che hanno contribuito a far acquisire ai problemi di «tecnica legislativa» la centralità che essi in tale ordinamento ormai hanno anche in riferimento al settore delle relazioni federali, esaltando il ruolo di organismi tecnici quali la *National Conference of Commissioners on Uniform State Law*: su tali questioni si veda soprattutto P. Hay, R. D. Rotunda, *The U.S. Federal System*, Milano-Londra-N.Y., 1982); e che lo sviluppo di forme di cooperazione Stato/enti decentrati costituisca un veicolo di diffusione di specifiche sedi (e tecniche) di elaborazione normativa è stato del resto non molto tempo fa sottolineato da Baldassarre (cfr. A. Baldassarre, *I raccordi istituzionali tra Stato e regioni speciali*, ora in *Le Regioni*, 1984, pag. 663 e seg.).

Si può anzi dire che sia i sistemi regionali come il nostro (per struttura oggettiva ed originaria) che i sistemi (per effettiva prassi di funzionamento) tendono a convergere verso un modello abbastanza simile di struttura decentrata che si fonda non tanto sulla «separazione» delle competenze, quanto sul raccordo e sull'intreccio dei rispettivi ruoli di Stato ed enti decentrati (sia consentito rinviare, per l'esame di tale problematica, a P. Carrozza, *Central Law and Peripheral Law*, in A. Pizzorusso (ed.), *Law in the Making*, Berlin-Heidelberg-N.Y., pagg. 238 e seg.).

E poichè questo raccordo (o coordinamento o intreccio) si risolve per lo più in un condizionamento dell'attività normativa regionale da parte dello Stato, che assume in genere forma giuridica, spesso ma non necessariamente quella di atti normativi, ben si comprende perchè tali atti dovrebbero essere specifico oggetto della legistica regionale, dal momento che un'attività normativa regionale che

ignori o sopravvaluti o sottovaluti la reale portata, anche «tecnica», di questo condizionamento rischia di perdere buona parte della sua efficacia, indipendentemente dall'essere passata al vaglio dei più sofisticati strumenti di «tecnica redazionale» ove questi non tengano conto di tale «condizionamento».

Nel nostro ordinamento vi sono inoltre regioni particolari che inducono a rimarcare questo specifico approccio della legistica regionale: come è stato ripetutamente sottolineato nelle relazioni e negli interventi nel corso di questo convegno, infatti, l'ordinamento statale non esaurisce il suo potere di condizionamento degli ordinamenti regionali nel porre, una volta per tutte (come accade per ordinamenti derivati che successivamente abbiano vita del tutto autonoma), una serie di norme da considerare, nell'ordinamento derivato, quali norme fondamentali: questo potere viene invece esercitato in via permanente e si traduce nel fenomeno, che la stessa teoria della pluralità degli ordinamenti può non essere in grado di giustificare pienamente, per cui, non solo, come rilevato nella relazione Pizzorusso, vi è adattamento automatico degli ordinamenti regionali alle norme, competenti e non solo primarie, prodotte nell'ambito dell'ordinamento statale, ma, se il fenomeno normativo viene osservato dal punto di vista di ciascuna materia o ambito di competenza ripartita (e quindi, per così dire, dal punto di vista del cittadino destinatario degli atti normativi), in ciascuno di tali ambiti si ha una sorta di mescolanza di atti normativi dell'uno e dell'altro ordinamento, tra loro compenetranti e inscindibili.

Il fenomeno viene parzialmente nascosto dalla circostanza che nel nostro ordinamento manca una clausola di supremazia espressa che consenta a qualsiasi giudice (che nel caso sarebbe senz'altro un giudice amministrativo, per ovvie ragioni) di rilevare direttamente la inapplicabilità dell'una o dell'altra fonte, e che il carattere astratto del controllo di costituzionalità delle leggi regionali fa del giudizio

conseguente un giudizio su disposizioni e non su norme; ma questa «mescolanza» di atti normativi applicabili (alla fattispecie concreta) emerge spesso nei non frequenti casi di giudizio incidentale su leggi regionali (o, caso ancora più raro, di giudizio incidentale su leggi statali in cui si lamenti la violazione di una competenza regionale).

Un'ultima ragione che induce a sottolineare l'utilità dell'approccio qui auspicato da parte della legistica regionale sta infine nel palese ed ormai unanimemente affermato divario tra disegno (o pseudodisegno) costituzionale e configurazione attuale delle relazioni tra Stato e regioni.

Il potere statale che qui per comodità e brevità si è definito di «condizionamento», che la Costituzione voleva affidato soprattutto alle «leggi quadro» (o meglio, all'instaurarsi di un rapporto principio/dettaglio tra leggi statali e leggi regionali) e all'osservanza di altri limiti legislativamente posti (soprattutto per le regioni speciali) è oggi affidato, stante la scarsa diffusione di meccanismi effettivamente «collaborativi», ai più diversi strumenti, alcuni dei quali palesemente privi di esplicito fondamento costituzionale (come, innanzitutto, il potere di «indirizzo e coordinamento», della cui natura non normativa si può legittimamente dubitare).

7. — Quanto appena rilevato pone all'attenzione alcune ulteriori aree di proficuo approfondimento da parte degli studi di tecnica legislativa regionale o comunque attinente ai rapporti Stato-regioni e che hanno un deciso carattere di specificità rispetto a più generali questioni proprie di tali studi, anche se gli esempi di seguito indicati attengono alla legislazione statale, o meglio, alle conseguenze della «cattiva» tecnica legislativa utilizzata dal legislatore statale o del «cattivo» uso di strumenti affinati dagli studi di tecnica legislativa.

Non c'è dubbio che le relazioni Stato-regioni abbiano particolarmente risentito dei problemi di crisi della legge

e della legalità cui si è fatto in precedenza riferimento. L'effetto più devastante è stato proprio quello, testè sottolineato, della perdita di significato del rapporto principio/dettaglio fra legge «cornice» statale e legislazione regionale.

Il discorso si sposta inevitabilmente sui più recenti esempi di leggi quadro», ed la riguardo è lecito interrogarsi, benchè la Corte Costituzionale tenda a negare valore alle c.d. «autoqualificazioni» privilegiando, ai fini della determinazione della loro natura, l'esame materiale o sostanziale delle norme stesse (cfr. ad es. sent. 219/84, 151/86, 107/87, 611/87, 726/89), se, tenuto conto della funzione che tali leggi svolgono, sia lecito proporre non tanto (come a suo tempo fu fatto) la configurazione di dette leggi quali «leggi organiche», ma, più semplicemente, l'adozione di specifici criteri di redazione, evidentemente calibrati in relazione a tale funzione; potrebbe, un simile accorgimento attenuare le tendenze neocentraliste in atto, quantomeno le tendenze a comprimere le autonomie legislative regionali?

Certo è che la crisi del rapporto principio-dettaglio ha prodotto, come poc'anzi riferito, tutta una serie di strumenti di condizionamento della legislazione regionale «alternativi», per così dire, rispetto al disegno costituzionale del rapporto tra leggi statali e leggi regionali nelle materie di competenza ripartita.

Nei confronti di alcuni di questi strumenti di studi di drafting legislativo possono poco: ci si riferisce a tutti quei casi, per lo più avvalorati dalla Corte Costituzionale, in cui l'intervento statale ha compresso definitivamente e irrimediabilmente l'autonomia legislativa regionale «espropriando» le regioni di proprie competenze in nome di esigenze unitarie e di coordinamento di questo o quel settore di intervento.

In queste ipotesi, per usare l'efficace immagine utilizzata da Mezzanotte, si può dire che il richiamo a certi valori fondamentali (la difesa dell'ambiente, la tutela del-

la salute, l'accesso alla abitazione) ha consentito alla forza della «legittimazione» politica di superare la forza, peraltro non irresistibile, della «legalità», soprattutto ove si pensi ai poteri costituzionalmente in tali materie garantiti alle regioni a statuto speciale.

E lo stesso, in definitiva, è a dorsi in relazione all'altro grande strumento di condizionamento, costituito dal c.d. potere di indirizzo e coordinamento, il cui arginamento appare oggi affidato in via esclusiva (quanto meno fintantochè la Conferenza Stato-Regioni non ne assumerà, se lo potrà, il controllo) ai *tests* di legittimità inventati dalla Corte Costituzionale (cfr. ad esempio la nota sentenza n. 177/88).

Ma, in altri casi, la «fantasia» del legislatore statale ha sviluppato tecniche che meriterebbero forse una qualche maggiore attenzione sotto il profilo qui considerato, come nel caso della legislazione «a premio» o «promozionale» (ritenuta legittima dalla Corte: cfr. sent. n. 800/89), che ha se non altro il pregio di richiamare alla mente tecniche di normazione ben sviluppate negli ordinamenti federali «cooperativi», o nei pochi casi, per la verità assai discussi, in cui si è ritenuto ammissibile (anche da parte della Corte: cfr. ad esempio sent. n. 214/85, n. 192/86 e n. 433/87) configurare poteri sostitutivi in forma di norme di dettaglio ad efficacia suppletiva o dispositiva.

In questi come in altri casi per quanto qui interessa il problema sembra essere quello della crescita di qualità che le questioni di tecnica legislativa compiono nel caso che le relazioni tra Stato e regioni si sviluppino secondo un modello «cooperativo», con la conseguente necessità di superare il rapporto bilaterale e squilibrato (quantomeno raramente paritario) regione-Stato a beneficio di un rapporto «collaborativo» e meno squilibrato regioni-Stato.

Più deludente, invece, la produzione statale (e qui forse il legislatore statale, quanto a tecnica, avrebbe qualcosa da imparare dai legislatori regionali) di frammenti di disposizione sotto forma di programmi, piani e direttive da com-

pletarsi a cura della legislazione regionale (ancorchè a sua volta programmatica nei confronti delle attività degli enti locali): ma in questo caso (un esempio per tutti è costituito dal c.d. Piano sanitario nazionale) la ragione non sta tanto in problemi di tecnica redazionale, quanto in problemi di «volontà politica» o di incapacità di assumere un ruolo di mera programmazione (secondo lo schema della c.d. programmazione a cascata in voga sul finire degli anni '70).

Del tutto deludente — ma forse è più giusto parlare di grande occasione perduta — appare invece, proprio sotto il profilo qui considerato, l'esperienza della c.d. delegificazione, soprattutto ove si ritenga che la diminuzione del lavoro parlamentare conseguente all'adozione di tale tecnica debba andare a beneficio non solo o non tanto dell'attività normativa secondaria dell'esecutivo (cioè del potere regolamentare in senso stretto) quanto dell'attività normativa, primaria e secondaria (ancorchè sottoposta all'indirizzo e coordinamento statale) delle regioni.

Non c'è dubbio che, una volta ammessa la definitiva crisi della nozione della legge statale come disciplina di carattere generale e astratto, la logica del sistema impone che al legislatore statale siano riservate non tanto la produzione di norme di tale tipo, quanto le decisioni politicamente più significative (indipendentemente dalla forma che esse sono destinate ad assumere; e ben può accadere che si tratti di atti dal contenuto concreto o di «leggi provvedimento»), lasciando dunque ai legislatori regionali uno spazio di intervento che va ben al di là di quello oggi effettivamente loro riconosciuto.

In realtà, delle dodici materie a suo tempo indicate come terreno di prova dalla sottocommissione per la delegificazione, molte rientravano indubbiamente nella competenza regionale concorrente, ma, come è a tutti noto, proprio per esse la prospettiva di delegificazione è quasi immediatamente tramontata, frustrando anzitempo un po-

tenziale strumento di rivitalizzazione della potestà normativa regionale.

8. — Vi sono poi problemi di «tecnica legislativa» rispetto ai quali, per la verità, l'inerzia regionale non sembra affatto imputabile a disegni neocentralisti, statali, quanto piuttosto ad ancora troppo scarsa attenzione a tali problemi.

Fra questi va certamente segnalata la questione della conoscibilità e della reperibilità degli atti normativi regionali, come giustamente sottolineato in vari interventi al convegno, ed in particolare dalla relazione Pizzorusso, che ha indicato nella legge regionale ligure 28-12-1988 n. 75 «Pubblicazione e diffusione del Bollettino Ufficiale della regione Liguria», un ottimo esempio di adeguamento spontaneo della legislazione regionale ai principi generali della legge statale (se tali, a mio avviso giustamente, possono ritenersi quelli fissati dalla legge 839/84 cit.); ora, questo adeguamento, ove si tengano presenti i noti problemi di «immagine» e di «radicamento» delle regioni, non può che apportare benefici a queste ultime, e lascia assai perplessi la circostanza che — a quanto consta — l'esempio ligure non sia stato seguito da altre regioni.

Questo esempio sembra peraltro costituire un'eccezione, poichè, come detto, dinanzi ai problemi della «tecnica legislativa» la classe politica regionale si mostra assai più aperta e disponibile della classe politica statale (ma il merito forse è anche della maggior disponibilità e apertura proprie della burocrazia regionale rispetto a quella statale).

Si potrà obiettare che simile atteggiamento è, in definitiva, sintomo di un più generale disagio dinanzi all'incertezza delle prospettive future dell'autonomia regionale; ma è altrettanto certo che si tratta di un atteggiamento che merita di essere assecondato e incoraggiato, poichè appare altresì un innegabile sintomo di maturità politica e di civiltà giuridica.

MARIO MIDIRI

NOVELLE REGOLAMENTARI E RIMEDI
ALLA CATTIVA LEGISLAZIONE
(VALORE E LIMITI DEL COORDINAMENTO
NEL PROCEDIMENTO LEGISLATIVO)

SOMMARIO: 1. *La chiarezza normativa.* — 2. *Contenzioso presso i giudici e iniziative «conseguenziali».* — 3. *Qualche rimedio alla cattiva legislazione.* — 4. *Il coordinamento al Senato.* — 5. *Nota conclusiva.*

1. — *La chiarezza normativa.*

Chiarezza, precisione e coerenza interna degli enunciati normativi; definizione (il più possibile esauriente) della relazione fra le nuove disposizioni e quelle preesistenti: tanto si chiede ai soggetti pubblici titolari del potere di normazione (1).

La qualità degli enunciati normativi è questione di grande rilievo all'interno dell'organizzazione dei pubblici poteri e nel rapporto fra apparato e comunità: di ciò vi è segno nelle pronunce della Corte costituzionale.

Fra i «doveri costituzionali» che incombono sullo Stato, ve n'è uno particolarissimo: quello attinente alla for-

mulazione dell'atto normativo. Il precetto ha valore, come regolatore della condotta, non per quello che è, ma per quello che *appare* ai consociati. La conformità dell'«apparenza» all'effettivo contenuto della norma è assicurata dallo Stato (2).

Anche il coordinamento nel procedimento legislativo — oggetto di questa nota — trova la sua ragion d'essere nel principio della chiarezza normativa, secondo quanto precisato dalla Corte nella sentenza n. 292 del 1984 (3); la chiarezza normativa, a sua volta, è parte di una tematica assai importante, quella che attiene alla certezza dei rapporti giuridici (4).

L'effettività di tali «ideali regolativi», peraltro, non è assicurata tanto da meccanismi procedurali espressamente ordinati alla loro tutela; è piuttosto il risultato dell'azione di più fattori, siano essi istituti aventi autonoma consistenza giuridica, o elementi politici (penso all'equilibrio fra i partiti e in generale alle modalità di selezione e composizione degli interessi).

Se è vero, poi, che le regolamentazioni giuridiche non hanno consistenza astratta e risentono delle relazioni concrete fra i soggetti attivi del sistema, si può affermare che le questioni di tecnica legislativa — e in particolare le vicende del coordinamento, curiosità, un tempo, di pochi «artigiani» (5) — siano utile campo di osservazione sul funzionamento e rendimento dei meccanismi di decisione.

2. — Contenzioso presso i giudici e iniziative «conseguenziali» in Parlamento.

Più vaga è la disposizione normativa, maggiore è la discrezionalità di chi la applica: frammenti di potere politico si spostano dalle sedi che hanno legittimazione democratica ad altre, per le quali vale il principio della soggezione alla legge (per i giudici, v'è il disposto dell'art. 101, se-

condo comma, Cost.; per le autorità amministrative, il principio di legalità e quanto prescritto dell'art. 97 Cost.).

Il contenzioso giudiziario spinge il legislatore a nuovi interventi per dirimere i conflitti emersi al momento dell'applicazione, e ciò sovraccarica il processo decisionale. Ecco il fenomeno delle iniziative «conseguenziali» (6), che traggono spunto, anche mediatamente, da pronunzie di organi giurisdizionali, per i fini più diversi: integrare o estendere gli effetti di sentenze, rettificare le disposizioni normative oggetto della controversia giudiziaria, dettare le concrete modalità di applicazione delle sentenze, comprese quelle della Corte costituzionale.

Gli orientamenti prevalsi in giurisprudenza possono rivelarsi così pericolosi per l'erario (anche in vista di eventuali effetti «a catena») da indurre il Governo ad adottare norme di interpretazione autentica mediante decreto-legge. Ciò è frequente in materia di pubblico impiego. Ricordo, fra i vari, due casi: il d.l. 28 gennaio 1986, n. 9 — convertito nella legge 24 marzo 1986, n. 78 — che dà interpretazione autentica dell'articolo 4 della legge n. 312 del 1980 (7); il decreto-legge n. 102/89 che, all'art. 5, intende far fronte a «interpretazioni della magistratura contabile non conformi allo spirito e alla lettera della sentenza della Corte costituzionale 501 del 1988» (8). Addirittura, gli «andamenti giurisprudenziali» sono discussi in sede di trattativa tra il governo e le organizzazioni sindacali, dove possono essere «formulate norme interpretative in ordine ai contenuti contrattuali» e «sollecitata l'emanazione degli opportuni provvedimenti normativi» (9).

Al di là dei casi di interpretazione autentica, sono interessanti gli interventi «in replica», immediatamente successivi a pronunzie di organi giurisdizionali. Penso al decreto-legge 20 ottobre 1984, n. 694 (disposizioni urgenti in materia di trasmissioni radiotelevisive) il cui esplicito obiettivo — secondo quanto risulta dal preambolo — è di consentire, «in condizioni di parità per l'utenza», la prose-

cuzione dell'attività delle emittenti radiotelevisive private compromessa da provvedimenti pretorili di sequestro (10); e alla legge 6 agosto 1984, n. 425, che afferma il principio della omogeneità retributiva per tutte le magistrature, dopo due controverse pronunzie del Consiglio di Stato e della Corte dei conti (11).

Ovviamente, non è questa la sede per approfondire tali vicende; è di tutta evidenza, comunque, che gli interessi non soddisfatti reclamano tutela: se i soggetti politici titolari del potere di normazione non riescono a darla o forniscono risposte perplesse, v'è il rischio che frazioni del potere decisionale si spostino in capo a soggetti politicamente irresponsabili; ciò spiega, in qualche misura, la sempre più estesa preoccupazione per i danni della «cattiva legislazione».

3. — Qualche rimedio alla cattiva legislazione.

Nel febbraio 1986, la Camera dei deputati, il Senato e la Presidenza del Consiglio dei ministri adottano concordemente le «regole e raccomandazioni sulla formulazione tecnica dei testi legislativi». Il documento consta di due parti. La prima introduce prescrizioni (le *regole*) di facile applicazione: la numerazione dei commi, i riferimenti normativi (interni ed esterni), le abbreviazioni e sigle. La seconda parte è più delicata: pone *direttive* generali per le quali vi è un più ampio margine di apprezzamento. E così, si consiglia la modifica implicita o indiretta ad atti legislativi vigenti e si raccomanda la modifica testuale, della massima ampiezza possibile («novella»); sono del pari censurate le abrogazioni implicite e soprattutto la cosiddetta formula abrogativa esplicita innominata (del genere: «tutte le disposizioni incompatibili con la presente legge sono abrogate»). Per evitare equivoci, occorre individuare coerentemente i medesimi concetti ed istituti, adottando nel testo denominazioni identiche, e rifuggire dichiarazioni d'intenti non

aventi rilevanza normativa (ma è difficile eliminare la suggestione della «legge manifesto»...).

Il documento sul *drafting* concordato fra i tre organi costituzionali è il segno di una rinnovata attenzione ai problemi della tecnica legislativa; la «grande regola» cui esso si ispira è un legiferare ordinato, dotato di un certo grado di coerenza interna, che non «scarichi» più sugli operatori delle pubbliche amministrazioni (dello Stato, delle Regioni, degli enti locali) e sui giudici il peso di contraddizioni e oscurità non risolte dalla formulazione normativa. Alcune regole sono immediatamente operative. Quella che ha maggiormente evidenza concerne la numerazione dei commi: numerazione in effetti utilissima, specie quando ci si trova innanzi ad articoli composti da decine di commi (cito per tutti la finanziaria 1988, legge n. 67 del 1988: l'articolo 8 ha trentasei commi; l'articolo 13, ventisette; l'articolo 15, addirittura, ha cinquantasei commi; l'articolo 17, quarantanove commi etc.).

Per avere senso compiuto, il documento deve essere peraltro accompagnato da altre misure. Il nuovo ordinamento della Presidenza del Consiglio (art. 23, legge 23 agosto 1988, n. 400) prevede l'istituzione dell'ufficio centrale per il coordinamento dell'iniziativa legislativa e dell'attività normativa del Governo: ufficio che, fra i vari compiti, ha quello di indicare, in rapporti periodici al Presidente del Consiglio dei ministri, le «incongruenze ed antinomie normative relative ai diversi settori legislativi». Il regolamento di attuazione del citato articolo 23 (D.P.R. 19 luglio 1989, n. 366) conferisce all'ufficio delicate competenze per il «riordino del sistema normativo» (art. 6 del D.P.R. citato) e, significativamente, prevede che esso collabori con i competenti servizi delle Camere: il raccordo fra gli apparati specializzati dei due rami del Parlamento, dei ministeri e della Presidenza del consiglio si rivela necessario, in un sistema di produzione normativa che ha spiccati caratteri di policentrismo.

Il Senato, per parte sua, nell'ambito della revisione del regolamento condotta a termine nel novembre 1988, modifica l'articolo 103 e provvede, altresì, ad istituire una struttura specializzata per la revisione dei testi legislativi (12).

4. — Il coordinamento al Senato.

Secondo la previsione originaria dell'articolo 103, il coordinamento è momento procedurale eventuale prima della votazione finale del disegno di legge: il Presidente, il Governo, ciascun senatore richiamano l'attenzione sopra le modificazioni di forma e le correzioni di coordinamento ritenute opportune, nonché sulle disposizioni approvate che «sembrino in contrasto tra loro o inconciliabili con lo scopo della legge» (comma 1). Secondo il regolamento della Camera dei deputati il potere di proporre «correzioni di forma» è riconosciuto solo al Comitato dei nove ed al Governo; l'Assemblea può autorizzare il Presidente al mero coordinamento formale del testo approvato (13).

La novella del 1988 del regolamento del Senato tiene fermo il comma 1 dell'art. 103; al coordinamento «eventuale» affianca una fase che prescinde da espresso atto di impulso: quando nel testo sono introdotti molteplici emendamenti, la votazione finale è differita alla seduta successiva, per consentire alla Commissione e al Governo di presentare le proposte di coordinamento; in casi di particolare urgenza, il Presidente ha facoltà di rinviare la votazione finale ad una fase successiva della medesima seduta (v. il comma 3 dell'articolo 103, come riformulato). Il comma 6 del citato articolo estende tali disposizioni anche al coordinamento, in commissione, del testo dei disegni di legge discussi in sede deliberante. Per quanto concerne i progetti esaminati in sede referente o redigente, il coordinamento avviene, di norma, una volta completato l'esame degli articoli e, comunque, prima della designazione del

senatore incaricato di riferire all'Assemblea. Anche qui, v'è uno stacco necessario fra elaborazione del testo degli articoli ed atto finale della procedura (il mandato al relatore), proprio per assicurare uno spazio minimo di riflessione.

La sede referente è peraltro caratterizzata da un certo grado di elasticità; conferito il mandato al relatore, il testo degli articoli — non ancora trasmesso formalmente alla Presidenza dell'Assemblea — è stato qualche volta riesaminato in commissione ai fini di coordinamento, con nuovo mandato a riferire. Anche per i disegni di legge discussi in sede deliberante si è ritenuto ammissibile, in via di prassi, il coordinamento *ex post*, al di là della sequenza astrattamente prevista dai commi 1 e 6 dell'articolo 193. La norma regolamentare disciplina in via di principio la fase del coordinamento; ma in particolari circostanze è indispensabile rettificare il testo già licenziato, fatta salva la necessità di una nuova votazione finale per approvare il testo coordinato del disegno di legge (14).

Il Consiglio di Presidenza del Senato, coerentemente con la novella regolamentare, ha istituito, il 21 dicembre 1988, il servizio per la redazione e la revisione dei testi legislativi e dei documenti, che ha un ruolo delicato nella formulazione delle proposte di coordinamento (15). Il che testimonia particolare sensibilità per i profili di ordine tecnico sottesi alla nuova disciplina regolamentare.

5. — Nota conclusiva.

Quali risultati è lecito attendersi dalla novella? La nuova normativa in tema di coordinamento dovrà fare i conti con fattori abbastanza consolidati nella vita parlamentare. Per esemplificare: è difficile assicurare un'adeguata pausa di riflessione quando si tratta di convertire decreti-legge prossimi alla scadenza; quando sono in discussione progetti urgenti o comunque molto attesi; in tutti i casi in cui

il ritmo del lavoro parlamentare subisce una improvvisa accelerazione prima di una sospensione, «fisiologica» o no (ferie estive, congressi di partiti; ma anche crisi di governo, specie se si paventa lo scioglimento anticipato delle Camere). Né si può sottovalutare la fortissima spinta per la sollecita conclusione dell'*iter*, una volta superati i «nodi» politici.

Ci si può aspettare allora il differimento di poche ore della votazione finale, per rimediare almeno alle sviste più evidenti: non va escluso che la previsione dell'ultima parte dell'art. 103, circoscritta ai «casi di particolare urgenza», sia infine interpretata estensivamente.

Il meccanismo di «differimento necessario» così introdotto deve trovare comunque riscontro nell'organizzazione dei lavori: poiché l'attività parlamentare è regolata dal programma e dal calendario, entrambi approvati dalla Conferenza dei Presidenti dei Gruppi, la sorte delle nuove norme si lega alle decisioni organizzative di tale organo.

L'aspirazione alla chiarezza normativa non discende automaticamente dalla razionalizzazione dei meccanismi procedurali e risulta decisiva, anche in tali vicende, la sensibilità dei soggetti politici.

N O T E

(1) Intendo così far riferimento, in termini generali, a tutti quei soggetti che hanno competenza nel procedimento di formazione dell'atto normativo, con riguardo sia alla fase dell'iniziativa, sia a quella della deliberazione finale. Vengono quindi in rilievo, quali «centri politici» di produzione normativa, il Governo (o, più realisticamente, i ministeri, che di fatto sono altrettanti centri di elaborazione legislativa), le Camere, le Regioni e le due province autonome.

(2) Così la sentenza della C. cost. n. 364 del 1988, che ha riguardo alle norme penali, ma che contiene osservazioni di valenza generale sulla

necessità della chiara formulazione della norma e sulla sua riconoscibilità sociale (v. n. 17 del considerato in diritto).

(3) È illegittimo il coordinamento effettuato secondo regole di prassi (e al di fuori della lettera del regolamento) tutte le volte in cui esso provochi, in sede applicativa, *incertezze sul significato* del testo coordinato. La questione sottoposta alla Corte è la seguente: l'articolo di un disegno di legge, approvato dall'Assemblea del Senato nel 1951, è integrato, in sede di coordinamento, senza essere nuovamente sottoposto all'esame dell'Assemblea (il ddl, nel testo coordinato, è trasmesso alla Camera dei deputati, che lo approva senza ulteriori modificazioni). Sorge controversia interpretativa propria sulla disposizione integrata ed è sollevata questione sulla legittimità del procedimento di formazione della legge. La Corte ricorda che la facoltà di coordinamento ricomprende la correzione degli errori materiali ed anche la correzione lessicale del testo «per conformarne la dizione alla sostanza» (v. già sent. n. 134 del 1969). Né si può ragionare astrattamente sui vizi formali di legittimità della legge; si deve invece tener conto dell'effettiva volontà delle Camere e soprattutto — prosegue la Corte — valutare il rilievo che l'errore potrebbe assumere nelle sedi interpretativa ed applicativa (sent. n. 152 del 1982). Nel caso in esame, la disposizione integrata si presta ad interpretazioni «diverse e contrastanti»: il coordinamento viola la Costituzione, e precisamente gli articoli 70 e 72, tutte le volte in cui provochi «grave incertezza» sul significato del testo (sentenza n. 292, cons. dir., nn. 3 ed 11, in *Giur. cost.*, 1984, 2156 e specialm. 2165 e ss.).

Per comprendere il ragionamento della Corte costituzionale, è utile ricordare che l'articolo 91 del regolamento della Camera dei deputati del 1948 prevedeva una fase eventuale di coordinamento «prima che il progetto di legge sia votato a scrutinio segreto», sia per apportare correzioni di forma, sia per risolvere antinomie (gli «emendamenti già approvati che sembrino inconciliabili con lo scopo della legge o con alcune delle sue disposizioni»). È l'Assemblea che, alla fine, delibera sulle proposte avanzate. L'articolo 90 del vigente regolamento della Camera riproduce solo in parte tale disposizione, ammettendo solo correzioni di forma, prima della votazione del progetto nel suo complesso (comma 1); l'Assemblea, inoltre, può autorizzare il Presidente al coordinamento formale del testo approvato (comma 2). Sulla tematica v. *infra*, nel testo.

(4) Costante è l'attenzione prestata dalla Corte costituzionale al «preminente interesse pubblico della certezza del diritto»: v. già C. cost., 12 dicembre 1957, n. 129, in *Giur. cost.*, 1957, 1229 e spec. 1239. Sulla chiarezza dei rapporti sociali e di quelli giuridici, v. altresì le sen-

tenze n. 210 del 1971, n. 36 del 1985, n. 101 de 1986 ed anche, per una applicazione particolare, la n. 161 del 1985: in *Giur. cost.*, rispettivamente, 1971, 2334; 1985, 137; 1986, 554, con nota di Sorrentino F., *Incertezza del diritto o mera oscurità della legge?*; 1985, 1791 e spec. 1187. La recente sentenza n. 822 del 1988, poi, enuclea il principio dell'*affidamento del cittadino nella sicurezza pubblica*, che sarebbe «elemento fondamentale ed indispensabile dello Stato di diritto» (ma non è del tutto chiaro se l'espressione «sicurezza pubblica» si identifichi con la necessità della certezza dei rapporti giuridici).

Sulla tematica, anche per i richiami della letteratura, v. Pizzorusso A., *Certezza del diritto. Profili applicativi*, voce in *Enciclopedia giur.*, IX, Roma, 1988; Pecoraro L., *La Corte e il Parlamento. Sentenze indirizzo e attività legislativa*, Padova, 1987, pagg. 323 e segg.

(5) «Sull'artigianato da valorizzare», v. il *Foro italiano*, 1985, v. pagg. 233 e segg. (e in particolare il contributo di Pizzorusso A., *Delegificazione e sistema delle fonti*); Guastini R., *Questioni di tecnica legislativa*, in AA. VV., *Attività legisl.*, Le regioni, 1985, pag. 221.

(6) Spero sia evidente che il concetto di «iniziativa consequenziale», prospettato nel testo non si risolve in quello di «interpretazione autentica», per il quale v., fra i contributi recenti, Cocozza V., *Sulla legittimità costituzionale delle leggi di interpretazione autentica*, in *Diritto e giurisprudenza*, 1986, pagg. 529 e segg.; Ettore F. M., *Quali limiti per l'interpretazione autentica?*, in *Nuova Rass. leg. dottrina e giur.*, 1986, pagg. 833 e segg. Sul principio della irretroattività della legge, in vista della salvaguardia dell'ambito riservato alla funzione giurisdizionale, cfr., fra i vari, Gabba C. F., *Teoria della retroattività delle leggi*, 3^a ed., Torino, 1891-1899; Grottanelli De' Santi G., *Profili cost. dell'irretroattività delle leggi*, Milano, 1970; v. anche Cappiello I., *Interpretazione autentica e retroattività della legge*, in *Giur. agr. it.*, 1983, II, pag. 428.

(7) Interpretazione divenuta necessaria, ad avviso del Governo, dopo la sentenza n. 220 del 20 luglio 1984, adottata dalle sezioni unite della Corte dei conti nell'esercizio della giurisdizione sul proprio personale (giurisdizione poi soppressa dalla legge n. 425 del 1984): v. la relazione introduttiva del ddl di conversione, atto Cam. dep., IX Leg., n. 3441. Il decreto-legge n. 9 del 1986 solleva riserve nell'opinione pubblica e qualcuno stigmatizza l'intervento del Governo in materia coperta dal giudicato fino ad adombrare l'eccesso di potere legislativo: (De Paola G., *Governo troppo disinvolto nel ricorso al decreto-legge*, in *Il Sole-24 Ore*, 6 febbraio 1986).

(8) V. la relazione introduttiva al ddl di conversione del decreto-legge n. 102 (A.C. X Leg., n. 1655); in sede di conversione del suc-

cessivo decreto-legge n. 260-89 (A.C. n. 4138) emergono riserve proprio sul rapporto fra pronuncia giurisdizionale e intervento legislativo: v., ad es., la seduta della Commissione Commissione affari costituzionali della Camera dei deputati, del 2 agosto 1989. Il decreto-legge n. 102/89 non è convertito nei termini, e nemmeno i decreti-legge nn. 191/89, 260/89 e 326/89 (che ne riprendono il contenuto), anche per il contrasto insorto fra la Camera dei deputati e il Senato con riguardo all'articolo 5. In particolare, in occasione della conversione in legge del decreto-legge n. 326/89 - A.C. n. 4211 - la Camera si pronuncia (nella seduta del 15 novembre 1989) per la soppressione dell'articolo 5; questo è poi «ripristinato» dal Senato, con allungamento dei tempi di conversione e decadenza, alla fine, del decreto.

(9) Così l'art. 22, comma 2, del D.P.R. 1° febbraio 1986, n. 13 «Norme risultanti dalla disciplina prevista dall'accordo interpartimentale, di cui all'art. 12 della legge quadro sul pubblico impiego 29 marzo 1983, n. 93, relativa al triennio 85-87». Il comma 3 di detto articolo 22 contempla poi l'ipotesi che una pubblica amministrazione intenda estendere in forma generalizzata gli effetti soggettivi di giudicati amministrativi in materia di impiego pubblico: le relative decisioni sono adottate previa consultazione con le Confederazioni sindacali maggiormente rappresentative su base nazionale.

(10) V. il ddl di conversione del decreto-legge n. 694 del 1984, A.C. IX Leg., n. 2183: anche la relazione introduttiva del ddl menziona i provvedimenti pretorili, a seguito dei quali si sarebbe creata «una evidente situazione di disegualianza fra gli utenti a seconda delle zone del territorio nazionale nelle quali risiedono»; il decreto-legge eliminerebbe la predetta «situazione di disparità e di pregiudizio». Sul contenuto dei provvedimenti pretorili (che sequestrano i ponti radio, gli amplificatori e le antenne riceventi installati da Canale 5, Italia 1 e Retequattro nel Lazio, in Abruzzo e nel Piemonte), v. la stampa periodica del 17 ottobre 1984. È importante ricordare che il ddl di conversione citato è respinto, alla Camera dei deputati, a seguito dell'approvazione — nella seduta del 28 novembre 1984 — di questioni pregiudiziali di costituzionalità. Nella questione presentata dai deputati Bassantini e Minervini, si rileva che il decreto-legge mira, nei fatti, a sospendere l'efficacia di provvedimenti dell'attività giudiziaria, in violazione del principio della separazione fra potere legislativo e potere giudiziario di cui agli articoli 70, 101 e 136 Cost. (v. *Atti Cam. dep., Ass.*, 27 novembre 1984, *Disc.*, 20869 ss. e specialm. 20872).

Il Governo presenta successivamente un nuovo decreto-legge (6 dicembre 1985, n. 807), convertito, con modificazioni, dalla legge n. 10 del 1985.

(11) L'articolo 12 di tale legge abroga gli articoli 3 e 65 del T.U. sull'ordinamento della Corte dei conti (approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214) che riconoscevano alla Corte l'autodichia. La norma introdotta dall'art. 12 non compare nelle proposte originariamente presentate al Senato (v. *A.S., IX leg., nn. 552 e 554. È la Camera dei deputati ad introdurre tale disposizione, con un emendamento aggiuntivo (seduta del 26 luglio 1984, Discussioni, 16303 ss.)*). Da qualche parte si esprime disagio dinanzi all'emendamento aggiuntivo (v. l'intervento del deputato Lega, relatore per la 1^a Commissione: *Discussioni, 16312*). Per il deputato Bozzi, l'abrogazione della normativa sulla giurisdizione domestica della Corte, inserita in un contesto così «anomalo», «appare una disposizione polemica e quasi vendicativa, mentre il Parlamento ha tutto l'interesse, politico e istituzionale, a distendere i rapporti tra potere giudiziario e potere legislativo» (*Discussioni, 16304*). Il dibattito è chiuso dal ministro di grazia e giustizia Martinazzoli, che esprime il parere favorevole del Governo, osservando che in tale disposizione «non c'è nulla di reattivo o di vendicativo» (*Discussioni, 16313*).

(12) Sulla novella del regolamento senatoriale, v. *Midiri M., «Piccole» riforme istituzionali e modificazioni dei regolamenti parlamentari, Nomos, 1989, n. 3, 43*. Sul nuovo servizio per la revisione dei testi legislativi, v. la nota 13.

(13) Al di là di quanto prescritto dalla norma regolamentare, nella prassi si trovano talvolta soluzioni particolari, nella convinzione che il sistema offra qualche margine di flessibilità. Penso a quanto è accaduto alla Camera dei deputati in occasione della approvazione della proposta (IX Leg., Doc. XXII, n. 19) volta ad istituire una commissione monocamerale d'inchiesta sui risultati della lotta al terrorismo. La proposta è approvata dall'Assemblea nella seduta del 16 ottobre 1986. Tuttavia, al momento di procedere al coordinamento del testo, prima del suo invio alla Gazzetta ufficiale per la pubblicazione, la Presidenza della Camera avverte che alcune disposizioni devono essere riformulate, per assicurarne «la piena conformità ai precetti costituzionali e regolamentari che regolano l'istituzione di inchieste monocamerale». Il Presidente, d'intesa con il relatore, propone conseguentemente «correzioni di forma», accolte senza discussione dall'Assemblea, che approva infine, per la seconda volta, il documento, nel testo modificato (seduta del 23 ottobre 1986). Si è dunque effettuata un coordinamento atipico, successivo all'approvazione, con nuova votazione finale: e ciò al fine di assicurare il rispetto — come si è detto — di precetti costituzionali e regolamentari. V. anche *infra*, la nota 12.

(14) V., ad es., la seduta dell'8 novembre 1989 (quando già la novella regolamentare era da tempo in vigore) della VII Commissione per-

manente del Senato (pubblica istruzione). Il 26 ottobre 1989, la Commissione approva, in sede deliberante, un disegno di legge trasmesso dalla Camera dei deputati apportandovi alcune modificazioni (v. *Atto Senato, X Leg., n. 1737, «Norme per il riordinamento dell'Osservatorio geofisico sperimentale di Trieste»*). Successivamente, al momento di procedere alla redazione materiale del messaggio, emerge un'incongruenza nell'ambito dell'articolo 9: in seguito alle modifiche accolte dalla commissione senatoriale, i commi 4 e 5 dell'articolo appaiono contraddittori con il resto del provvedimento e vanno soppresi. La Commissione riprende quindi l'esame del provvedimento; approva la proposta di coordinamento (nel senso di sopprimere i due commi), l'articolo 9 come modificato, nonché il testo coordinato del disegno di legge.

Va sottolineato come tale procedura sia perfettamente conforme agli indirizzi della giurisprudenza costituzionale: le censure mosse a suo tempo dalla Corte, infatti, concernevano fattispecie di coordinamento effettuato successivamente all'approvazione finale senza che il testo fosse stato sottoposto nuovamente all'esame dell'Assemblea: (v. la già menzionata sentenza n. 292 del 1984; cfr. anche la famosissima sentenza n. 9 del 1959, secondo la quale il disegno di legge coordinato «in tanto può non essere sottoposto a nuova votazione finale, in quanto abbia una formulazione che non alteri la sostanza del testo che aveva formato oggetto della votazione finale» (in *Giur. cost.*, 1959, pag. 237 e seg., spec. 266).

(15) Il nuovo servizio presta consulenza ai senatori nella predisposizione tecnica dei disegni di legge; predispone, quando necessario, «schemi di proposte» per il coordinamento finale; cura la revisione dei testi di legge proposti dalle commissioni per la discussione in Assemblea, e di quelli approvati in via definitiva, «con particolare riguardo all'applicazione delle regole per la redazione dei testi legislativi», naturalmente in stretto raccordo con gli uffici di segreteria delle commissioni e dell'Assemblea. V. il decreto del Presidente del Senato del 22 dicembre 1988, n. 6462, che dà attuazione alla citata deliberazione del Consiglio di Presidenza.

La Camera dei deputati, per il momento, non ha istituito un servizio *ad hoc*: sull'assetto organizzativo degli uffici, v. la relazione del Segretario generale della Camera dei deputati al presente seminario di studi. In sede di dibattito sul bilancio interno per il 1989, sono emerse perplessità sul fatto che la funzione di *drafting* sia assolta principalmente dal servizio assemblea, mentre sarebbe più opportuno assicurare una maggiore articolazione organizzativa: così il deputato Gorgoni, *Atti Cam. dep., Ass., 27 novembre 1989, 375° Res. somm., pag. 7*.

GIUSEPPE PALMERI

**TESTI NORMATIVI COORDINATI:
IL VAGLIO DELLA RIPUBBLICAZIONE
AI SENSI DELL'ART. 11, SECONDO COMMA,
DEL T.U. 28 DICEMBRE 1985, N. 1092**

Al progetto di riportare la legislazione riguardante ogni settore omogeneo entro i canali di uno o più «testi unici» sembra indurre una esigenza di chiarezza dispositiva da parte del legislatore e di facilitazione nella comprensione dei destinatari della norma, esigenza cui si dovrebbe corrispondere con una ricerca di metodologia di carattere tecnico-espositivo.

Gli ultimi anni, coincidenti con un rinnovato interesse nell'esigenza di tali testi unici (o norme coordinate o leggi di settore ecc.) hanno registrato, però, specialmente nelle regioni, risultati opposti nella concreta legislazione prodotta.

Ciò, parallelamente, al consolidarsi di una tendenza verso una legislazione sempre più dai caratteri provvedimentali.

D'altra parte, i mezzi giuridici per sistemazioni coordinate di interi settori della legislazione sono in effetti assai limitati.

Nelle regioni, non è praticabile, come nello Stato, la via della delega al Governo per l'emanazione dei testi uni-

ci mediante decreti legislativi. In particolare per la Regione siciliana un tale strumento è stato escluso espressamente dalla giurisprudenza della Corte costituzionale dopo poco più di un decennio dalla realizzazione dell'autonomia regionale (1).

In qualche caso, nella Regione Sicilia si è fatto ricorso alla redazione di *testi unici di mera compilazione*.

Il procedimento adottato in tali casi (decreto del Presidente della Regione, previa deliberazione della Giunta regionale, sentito il Consiglio di giustizia amministrativa) risulta dalla trasposizione in sede regionale del procedimento previsto per gli analoghi atti statali, ossia: decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, sentito il Consiglio di Stato (2) e, come per i casi in cui vi si fa ricorso in sede statale, il procedimento, non svolgendosi nell'ambito di un potere normativo, non consente alcuna rielaborazione, neanche formale, della normativa da coordinare, sicché il relativo mezzo si è rivelato — per fini generali — di scarsa utilità (3).

Tale essendo la situazione sul piano giuridico, quando si è presentata una forte esigenza di pervenire ad un riordino ed accorpamento di determinati sistemi di norme, in qualche raro caso si è fatto ricorso alla riapprovazione della intera normativa interessata con l'abrogazione di quella resa frammentaria da discontinui interventi modificativi (4).

Anche questo tipo di strumento non può però dirsi di facile utilizzazione poiché la riproposizione all'organo legislativo di tutta una intera materia, ogni volta che se ne riveli opportuno il coordinamento sistematico, rimetterebbe alla riconsiderazione e valutazione discrezionale del legislatore norme già acquisite nell'ordinamento, con il rischio di riporre nell'incertezza delle coalizioni del momento assetti normativi consolidati. Né, del resto, può dirsi che lo stesso legislatore regionale abbia manifestato favore per tali rimedi, prova ne siano i disegni di legge in materia di disciplina dei procedimenti elettorali, presentati dal Gover-

no regionale nelle ultime tre legislature, al fine di sostituire oltre una trentina di leggi diverse, che, pare proprio per la delicatezza della materia, non sono stati discussi (5).

A facilitare la lettura delle leggi che hanno subito nel tempo molte e frammentarie modifiche soddisfa da qualche anno la ripubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Regione dei testi delle leggi «aggiornati», appunto, con le modifiche; prassi già consueta nella Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee per le norme dell'ordinamento comunitario (regolamenti e direttive).

In verità, oggi il sistema adoperato dallo Stato, in applicazione dell'art. 11 del D.P.Rep. 28 dicembre 1985, n. 1092, (6) e ritenuto applicabile anche in sede regionale (7), sebbene concepito al fine di rendere possibile una *lettura* coordinata dei testi normativi che hanno «subito diverse e complesse modifiche», si presta non solo a consentire una rilettura coordinata delle leggi ma, se adoperato con continuità, ad indurre ad una confezione dei testi legislativi, nella sostanza, sistematici e coordinati e, idealmente, alla confezione di sistemi normativi omogenei e razionali.

La norma da cui questo istituto trae origine dispone, in effetti, che «quando una legge (...) abbia subito diverse e complesse modifiche, il Ministero competente può predisporre, per la pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale, un testo aggiornato della legge o dell'atto, nel quale le modifiche apportate sono stampate in modo caratteristico e ne è specificata la fonte».

Un tale strumento non dà luogo, come è noto, a testi dotati in sé di forza normativa autonoma; potrebbe dirsi: non essendo essi «la norma» ma una trascrizione di norme. Del resto, i testi aggiornati, sebbene predisposti dal «Ministero competente» non hanno una fonte normativa formale. E la stessa pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale non è una *pubblicazione* con gli effetti *legali* che ha comunemente un tale adempimento per le leggi (entrata in vigore,

obbligo di osservanza, ecc.), ma una *ripubblicazione a fini semplicemente notiziali* (8).

Se tale è però la funzione delle ripubblicazioni sulla Gazzetta Ufficiale di tali testi coordinati, può riflettersi che un loro continuo uso potrebbe finire con l'agevolare una progressiva «*confezione delle leggi per testi unici*» od addirittura il concepimento in maniera sistematica, già sul piano ideale, delle norme.

La ripubblicazione per i fini di cui all'art. 11 del T.U. n. 1092 cit. può farsi, infatti, materialmente soltanto quando un testo di legge abbia subito ripetute modifiche concepite formalmente in guisa di aggiunte, sostituzioni, o sottrazioni ad un testo già vigente. Non può farsi quando in una determinata materia, sia pure concepibile, sul piano ideale, come omogenea, il legislatore intervenga in maniera discontinua con testi formalmente distinti l'uno dall'altro.

Quest'ultimo diverso modo di concepire l'attività legislativa riguarda non soltanto aspetti tecnici ovvero aspetti di comprensione ed intellegibilità ma anche aspetti ideologici ed, addirittura morali, circa la concezione che si ha del regime giuridico sostanziale che si vuole vigente complessivamente in un determinato tempo; regime che, se impossibile a cogliersi nella sua intera consistenza ad una lettura sistematica, spesso, anche sostanzialmente, nasconde incongruenze, illogicità, iniquità, ecc.

Ciò accade quando il legislatore, nell'introdurre una norma, non si preoccupa tanto della giustezza e della razionalità del suo portato, nel complesso delle regole che disciplinano la materia riguardata, ma tende di più a fornire un occasionale substrato legale ad esigenze particolari e transitorie che in un ordinamento giuridico a contenuto generale, come in un sistema logico, non ne avrebbero alcuno (9).

In una tale ottica, la redazione dei testi aggiornati, ai sensi del citato secondo comma dell'art. 11 del D.P.Rep. 28 dicembre 1985, n. 1092, pur restando attività di mero

rilievo notiziale (essendo priva, come detto, di qualsiasi elemento tra quelli proprii della pubblicità legale) può assurgere a momento di taglio dello stato di organicità delle leggi nelle diverse materie.

Dove l'attività legislativa procede per aggregazioni o modifiche a testi base, sarà possibile fornire alla collettività periodicamente, mediante la pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale di testi aggiornati, la situazione normativa sistematica riguardante una determinata materia; dove, viceversa, l'attività legislativa procede per interventi episodici, discontinui, provvedimentali, ecc. una operazione di ripubblicazione, che consenta periodicamente ai consociati la ricognizione del diritto vigente non sarà possibile.

Dal che torna ad emergere come, tutto sommato, la via dei testi unici (od organici o sistematici o di settore) seppure richiede elaborazioni di carattere tecnico, è fondamentalmente una scelta ideologica, legata alla maggiore o minore concezione che il legislatore ha della legge come «regola», ed alla sua intenzione di intervenire per il realizzarsi di un *ordinamento giuridico* complessivamente dignitoso.

(1) Corte cost. sent. n. 36 del 1961.

(2) Cfr. art. 16 del R.D. 26 giugno 1924, n. 1054 e art. 4 D.l.vo 6 maggio 1948, n. 654.

(3) I due esempi più noti di testi unici compilativi di norme regionali sono il testo unico per l'elezione dei consigli comunali nella Regione siciliana (Cfr. D.P.Reg. 20 agosto 1960, n. 34; G.U. Reg. sic. 30 agosto 1970, n. 37) ed il testo unico delle leggi sull'ordinamento del Governo e dell'Amministrazione della Regione siciliana (Cfr. D.P.R. 28 febbraio 1979, n. 70); G.U.R.S. n. 19 del 28 aprile 1979. Cfr. anche Palmeri G., *Un testo unico regionale tra le fonti del diritto*, in *Le Regioni*, 1979, pag. 1036.

(4) Per la Regione siciliana, ciò è avvenuto, per es., nel caso della l.r. 3 giugno 1975, n. 25 recante: «Provvedimenti in favore dei lavoratori emigranti e loro famiglie» (modificata con ll.rr. 3 giugno 1975, n.

26, 16 agosto 1975, n. 60 e 18 marzo 1977, n. 13), la cui normativa è stata sostituita interamente dalla legge 4 giugno 1980, n. 55, recante «nuovi provvedimenti in favore dei lavoratori emigrati e delle loro famiglie».

(5) Attualmente, in tale materia, è all'esame della competente Commissione legislativa dell'A.R.S. il d.d.l. di iniziativa governativa n. 128.

(6) Cfr. D.P.Rep. 28 dicembre 1985, n. 1092, approvativo del testo unico delle disposizioni sulla promulgazione delle leggi, sulla emanazione dei decreti del Presidente della Repubblica e sulle pubblicazioni ufficiali della Repubblica italiana» (G.U.R.I. n. 123 del 29 maggio 1986, s.o. n. 40).

(7) Cfr., per la Regione siciliana, il testo della legge regionale 6 maggio 1981, n. 98, coordinato con la legge 9 agosto 1988, n. 14 («Norme per l'istituzione nella Regione di parchi e riserve naturali»); in G.U.R.S. 8 aprile 1989, n. 17, s.o. n. 12.

(8) Trattasi, in effetti, di una *divulgazione*, nel senso comune della parola, a fini *notiziali*, di dati normativi la cui conoscenza per fini legali è già stata data con la *pubblicazione* conseguente alla promulgazione. Per la differenza tra *certezze legali* e *certezze notiziali*, cfr. **Giannini M. S.**, *Diritto amministrativo*, Milano 1988, p. 969.

(9) La duplicità degli aspetti del problema del coordinamento o unificazione dei testi in relazione ai due diversi fini — quello della conoscibilità e quello della organicità intrinseca del sistema normativo — può trovare una concettuale rappresentazione in questi due modelli letterari. Il problema della conoscibilità è rappresentato così da Kafka: «Le nostre leggi non sono note a tutti, esse sono un segreto riservato al piccolo gruppo di nobili che ci domina ... non voglio alludere alle diverse possibilità di interpretazione e agli inconvenienti che si verificano quando soltanto a pochi e non a tutto il popolo è concesso di prendere parte all'interpretazione» (F. Kafka, *Intorno alla questione delle leggi*, in *Il messaggio dell'imperatore*, Torino 1949, pag. 171). Il problema delle contraddizioni intrinseche nel sistema normativo derivante dalla contraddittorietà dei testi fu espresso da Giustiniano nel decreto I che introduce il *Corpus Juris* spiegandosi come l'intenzione della codificazione era quella di «liberare le leggi da ogni ripetizione superflua e dalle dannosissime discordanze».

PIETRO MERCATALI

LEXEDIT

Guida automatica

per il redattore di testi legislativi.

Un primo prototipo e possibili sviluppi

SOMMARIO: 1. *Tecnica legislativa e problematiche politico-istituzionali*. — 2. *Strumenti informatici per la tecnica legislativa*. — 3. *Un primo prototipo di editore di testi legislativi*. — 4. *Possibili sviluppi*.

1. — Tecnica legislativa e problematiche politico-istituzionali.

Il dibattito politico-istituzionale in corso nel nostro paese per la riforma della struttura e del funzionamento degli organismi che attuano e garantiscono l'ordinamento codificato nella Costituzione ha evidenziato una serie di vischiosità e disfunzioni, accentuatesi nel tempo, nel processo di formazione delle leggi ed ha proposto aggiustamenti e correttivi.

In sintesi i fenomeni di deterioramento del sistema legislativo, oggi ampiamente studiati ed efficacemente illustrati dagli esperti di produzione delle leggi, possono ricercarsi in:

a) a livello politico-sociale nelle difficoltà che i partiti hanno a sintetizzare ed armonizzare le istanze che provengono da una società sempre più complessa e segmentata che si riflette in una legislazione iperdilatata e tendente al «particolare».

b) a livello istituzionale: 1) nelle strozzature del sistema parlamentare, in continuo pericolo di paralisi a causa del suo sdoppiamento in assemblee con funzioni sostanzialmente ripetitive e minacciato da regolamenti che rischiano di comprimerne l'efficienza. 2) Nei rapporti tra legislativo ed esecutivo, dove la tendenza di quest'ultimo a ricorrere continuamente a strumenti eccezionali per scalzare le lentezze del Parlamento, crea due binari che mal si raccordano anche nella formulazione del testo di legge.

c) a livello tecnico-organizzativo per la carenza di strutture in grado di fornire documentazione e svolgere analisi che consentano di verificare l'adeguatezza della legge come soluzione realmente rispondente alle esigenze e problematiche che il legislatore è chiamato a regolamentare.

Va inoltre notato come si siano moltiplicate le sedi di produzione legislativa con l'istituzione delle Regioni a Statuto ordinario. Bisogna aggiungere infine come nella nostra società complessa ed articolata anche a livello istituzionale, si sia ampliata e ramificata la potestà regolamentare e più in generale di emettere norme vincolanti per intere categorie di cittadini.

2. — Strumenti informatici per la tecnica legislativa.

Strumenti e metodi informatici come possono inserirsi per contribuire a sbloccare questo quadro non certo entusiasmante del processo di produzione legislativa?

La funzione che l'informatica giuridica svolge attualmente consiste essenzialmente nell'archiviazione e nel reperimento dell'informazione.

In questo settore si sono ottenuti importanti risultati con la creazione di banche dati con milioni d'informazioni legislative, giurisprudenziali, dottrinarie quotidianamente utilizzate dagli operatori del diritto. Altre applicazioni dell'informatica documentaria sono pensabili, come ad esempio raccolte di dati mirate a singoli progetti di legge a disposizione del legislatore per far fronte alla mole di documentazione da archiviare e reperire che accompagna un disegno di legge.

In prospettiva sarebbe auspicabile la possibilità di collegare con un sistema informativo il Parlamento agli uffici legislativi e agli uffici studi dei ministeri, delle Regioni e di altri enti pubblici.

Ma nonostante l'importanza dell'informatica documentaria come supporto all'attività legislativa, altre applicazioni, per la verità ancora poco esplorate dai giuristi, sono pensabili in campo legislativo.

Ci riferiamo all'informatica per la creazione e la gestione di modelli per la verifica «in vitro» dell'applicabilità finanziaria ed amministrativa delle leggi e del loro impatto sociale.

Uno dei vizi del sistema legislativo è quello di ricorrere alle così dette «leggi manifesto», che enunciano una serie di principi o emanano ordini e direttive alla pubblica amministrazione senza considerare la reale capacità dell'amministrazione stessa, sia da un punto di vista finanziario che organizzativo, ad attuare tali disposizioni. Analoghe considerazioni si possono fare riguardo all'impatto socio-economico delle norme che si intende introdurre. Come già avviene in altri campi (economia, politica internazionale, ecc.) è pensabile ed auspicabile la definizione e l'uso di modelli di simulazione per la valutazione preventiva degli effetti delle leggi nel tessuto amministrativo, sociale ed economico.

Ci riferiamo anche all'informatica come strumento che può offrire supporto e consulenza per le varie attività e pro-

fessioni giuridiche, con feed back sul momento di redazione legislativa, grazie, anche allo sviluppo dell'intelligenza artificiale.

Strumenti che possono offrire supporti all'attività dell'avvocato o del notaio, con sistemi di assistenza alla produzione automatica di documenti, per la quale specie nei paesi di common law, come gli USA, si stanno sviluppando complessi programmi di analisi concettuale dei precedenti, con algoritmi capaci di valutarne gli aspetti giuridici essenziali e pertinenti per il caso sottoposto all'esame del legale.

Nei paesi di civil law sono più comuni i sistemi che trattano, con varie finalità, la norma giuridica.

Particolarmente diffusi sono quelli che incorporano elementi normativi e di altra natura, con l'intento di fornire consulenza su temi limitati.

Altri strumenti, per ora solo in fase di studio, mirano alla rappresentazione formale delle leggi a fini interpretativi e valutativi. Soprattutto questi ultimi potranno essere sfruttati in sede di redazione della norma, per una valutazione a priori di eventuali «effetti indesiderati» nel momento interpretativo.

Ci riferiamo infine all'informatica per il trattamento linguistico ed il confezionamento del testo giuridico, che ha avuto una serie di sviluppi in particolare negli Stati Uniti, grazie anche a una radicata tradizione di «*legal drafting*».

In questa ottica si è dato il via all'utilizzo dell'informatica come supporto al momento di redazione della norma. Ci si avvia quindi al superamento del concetto che il computer influisce sulla redazione della norma solo in quanto si deve scrivere il testo in modo tale che possa essere successivamente archiviato, reperito e consultato con strumenti informatici.

Tutte queste applicazioni dell'informatica sono tra loro connesse ed hanno tutte a che fare con il procedimento di produzione legislativa. Ma l'ultima in particolare si con-

nette strettamente alla tecnica di redazione legislativa che, negli ultimi anni con modelli codificati in disposizioni normative o proposti dalla dottrina, ha ripreso vitalità.

Senza niente togliere alla centralità del momento interpretativo che garantisce l'indispensabile adattabilità delle regole alla continua evoluzione della società riteniamo che il perfezionamento delle tecniche di redazione del testo normativo possa agevolare l'uscita dall'attuale caos legislativo. Ci è chiaro comunque che con risposte tecniche si risolvono problemi e non certo quelli sociali, politici, istituzionali e di organizzazione generale. Ci è altrettanto chiaro che la tecnica di redazione legislativa tale è, si tratta cioè di una serie di metodi e strumenti sperimentali idonei a risolvere problematiche e situazioni complesse attingendo le proprie basi dalla teoria dell'interpretazione e più in generale da quella giuridica.

L'informatica deve offrire nuovi algoritmi, nuovi strumenti alla tecnica legislativa e la riemergente tecnica legislativa deve scoprire l'informatica come strumento idoneo a gestire i modelli che essa ha prodotto. Tanto più che se tali modelli sono computabili dimostrano di essere tecnicamente validi.

Non è però pensabile di affidarsi all'informatica per la creazione di modelli e strutture del testo legislativo. Delegare cioè alla macchina la soluzione di tutti quei problemi di vaghezza, incertezza, scarso coordinamento e correttezza delle norme. Questi sono compiti che restano al redattore legislativo e che vanno affrontati con conoscenza giuridiche, linguistiche, logiche, politiche, ecc. L'informatica consentirà l'applicazione e la gestione di queste soluzioni in modo più sicuro, rapido, aggiornato, omogeneo e da parte di un maggior numero di soggetti anche sprovvisti di quel consistente bagaglio di conoscenze appena ricordate che l'esperto di redazione legislativa possiede.

3. — Un primo prototipo di Lexedit.

La circolare della Presidenza della Camera dei Deputati del 18 febbraio 1986 è uno dei modelli già prodotti dagli esperti di redazione legislativa che abbiamo provato ad automatizzare, trasformando le regole in esso contenute in algoritmi di un programma da usare come sofisticato word processing per la stesura di testi legislativi (mettere in appendice la circolare della Camera).

Il prototipo nella versione attuale collabora con il redattore per il «confezionamento» del testo e rappresenta una guida per attività quali la suddivisione del testo e la relativa numerazione in articoli, commi, lettere, la titolazione dei vari settori, il controllo di correttezza formale dei riferimenti normativi, rinvii, citazioni e date e svolge inoltre tutte le funzioni di un normale word processor.

Il prototipo è implementato su personal computer M24 Olivetti utilizzando il linguaggio Turbo-Prolog. Il sistema ha una struttura modulare e consente l'estensione a funzioni di livello superiore di tipo semantico.

Il programma fino a questo punto riconosce se il testo in esame è o non è un testo legislativo secondo la nostra grammatica.

L'analisi è in due parti: con la prima si trasforma, con procedure di tipo deterministico, la stringa in ingresso in una lista di oggetti. Contemporaneamente vengono memorizzate tutte le informazioni per poter poi accedere a queste sottostringhe in una successiva rielaborazione di tipo sintattico. Con la seconda parte si esamina invece, con procedure non deterministiche, la lista di oggetti per vedere se appartiene o no alla nostra grammatica. Il parser agisce con un procedimento di tipo top-down e sfrutta intensamente il back-tracking del Prolog. In pratica la prima parte funziona da scanner mantenendo però le informazioni sulle sottostringhe, mentre la seconda costituisce il parser vero e proprio.

Il parser contemporaneamente gestisce anche gli errori che riguardano la strutturazione dell'articolo, ritornando all'editore con il cursore sul punto dell'errore. L'analisi sintattica verrà poi fatta sulle singole sottostringhe.

Si ha una schermata con un menù e due finestre una per l'editor ed una per i messaggi.

MENÙ

Il menù ha tre opzioni: *Editor*, *Files* e *Quit*. Si può scegliere sia spostando il cursore, sia digitando la prima lettera.

Con *Edit* si accede all'editore del Turbo-Prolog che verrà descritto più dettagliatamente in seguito.

L'opzione *Files* fa accedere ad un piccolo menù con tre scelte: «Load», «Save» e «Cambio Dir». Con *Load* si può caricare un file dalla corrente directory o da qualsiasi altra directory a condizione di indicarne il path, con *Save* si può salvare un file nello stesso modo con cui lo si carica e con *Cambio Dir* si cambia la directory corrente.

È l'editor del turbo-prolog, che ha molti dei comandi di Word-Star. Le istruzioni sono nell'ultima riga dello schermo e c'è un file di aiuto «prolog.hlp» che per ora è quello standard del turbo-prolog. Per controllare il testo con il nostro editore bisogna digitare un apposito tasto funzionale. Comunque questa indicazione è sempre visibile in alto a sinistra sull'intestazione dell'editor stesso. In alto a destra è invece visualizzato il nome del file su cui si sta lavorando. Premendo F10 si controlla allora il testo. Se questo controllo ha esito positivo, nella finestra messaggi viene visualizzato un avviso ed il controllo viene rimandato all'editor con il cursore all'inizio del testo. In caso di errore viene visualizzata una spiegazione nella finestra messaggi ed il cursore ritorna sulla parte di testo errata. Gli errori (vedi allegato) sono codificati con un nome ed un numero

progressivo. Il nome si riferisce all'oggetto errato e il numero distingue più propriamente il tipo di errore.

4. — Possibili sviluppi di Lexedit.

Ci proponiamo un ampliamento delle funzioni dell'editore, aggiungendo tutte quelle altre regole di redazione testuale dettate dalla circolare ed altre regole di tecnica legislativa contenute in altre disposizioni, o suggerite dagli esperti.

Sono progettabili inoltre una serie di integrazioni delle competenze di Lexedit. Esistono già strumenti informatici che offrono altre funzioni per il trattamento grafico, tipografico, linguistico, logico del testo, in parte già messe a punto per la redazione di testi tecnici, giornalistici, didattici, in parte appositamente realizzati per il trattamento di testi giuridici.

Vediamo dunque una breve rassegna di altre funzioni che è già tecnicamente possibile aggiungere all'editore. Ulteriori funzioni potranno essere studiate ed inserite via via che esperti del diritto e del trattamento linguistico-logico del testo indicheranno o produrranno modelli con un grado tale di definizione da renderli computabili.

a. — Implementazione con altre regole e raccomandazioni dettate dalla circolare della Camera.

Il titolo degli articoli: oltre al controllo di omogeneità si può prevedere un controllo di significatività segnalando se il titolo contiene solo riferimenti ad altre norme, un lessico eccessivamente generico od un lessico che non trova riscontri in quello usato nell'articolo o nell'intero testo di legge.

Numerazione articoli aggiuntivi: attivando un'apposita funzione può avvenire automaticamente al momento in

cui ci si posiziona nel punto del testo dove si vuole inserire l'articolo aggiuntivo.

Norme recanti novelle: una volta redatta la novella una serie di funzioni automatiche possono consentire il «merge» con la norma che viene sostituita, integrata o modificata. Appositi controlli possono evidenziare se nell'alinea è indicato se si tratta di sostituzione, modificazione o integrazione, se il nuovo testo riporta l'intero comma o articolo che si intende sostituire modificare od integrare, se ogni novella costituisce un articolo autonomo.

Riferimenti normativi interni: si può controllare l'esistenza di espressioni del tipo «presente legge», «presente articolo» per valutarne l'opportunità e controllare anche che la citazione avvenga con numeri cardinali. Si può altresì verificare l'uso di espressioni quali «precedente», «successivo» e simili e suggerire l'uso di altre espressioni ritenute più idonee. Si può inoltre prevedere una funzione che inserisca automaticamente un «vedi» nell'articolo o nel comma cui si è rinvio.

Riferimenti normativi esterni: oltre al controllo formale della citazione della legge cui si rinvia si può attivare una funzione che segnali la presenza di formule come «e successive modificazioni» e consenta così di verificare la completezza del rinvio. Allo stesso modo il sistema può segnalare formule del tipo «le disposizioni di cui alla citata legge» e proporre l'opportuna correzione. Nel caso che l'editore fosse collegato ad una banca di dati legislativi (connessione tecnicamente realizzabile ma che presenta problemi organizzativi e di gestione piuttosto complessi anche se le tecniche dell'*ipertesto* aprono prospettive notevoli per l'associazione d'informazioni tra più testi) si potrebbe inserire automaticamente una «vedi» nel testo della legge citata nel nuovo testo. Il collegamento con la banca dati renderebbe anche possibile il richiamo e la lettura su video di

una qualsiasi legge precedente contemporaneamente alla stesura del nuovo testo.

Abrogazione di norme: il sistema può segnalare la presenza di formule del tipo «tutte le disposizioni incompatibili con la presente legge sono abrogate» e proporre, fornendone la struttura, la stesura di un articolo del tipo: «Art. n... Sono abrogate, in particolare, le seguenti disposizioni...». Anche nel caso dell'abrogazione un collegamento con una banca di dati legislativi potrebbe cancellare la legge precedente o, meglio, riportare la nota abrogativa in calce alla legge precedente che si è voluto abrogare.

Terminologia: si possono diagnosticare i modi verbali e suggerire la persona appropriata dell'indicativo presente nel caso sia stato usato un modo diverso e si può segnalare l'uso (o volendo il solo abuso) del verbo servile. Si può invitare, tutte le volte che ricorre la congiunzione «o» a verificarne se l'uso è congiuntivo o disgiuntivo e suggerire l'uso di «...o...o». Si può verificare l'uso che viene fatto delle maiuscole ed impedirne l'abuso. Si può evidenziare l'uso di termini stranieri e proporre l'uso del corrispondente italiano.

Allegati: Un'apposita funzione può consentire una corretta numerazione ed una ordinata successione degli allegati e controllare che questi siano tutti successivi all'ultimo articolo della legge e che sia stato inserito il richiamo all'articolo che vi fa riferimento.

Entrata in vigore: il sistema può presentare una o più formulazioni di un apposito articolo e/o controllare la correttezza di eventuali formule diverse.

b. — *Implementazione con altre regole e raccomandazioni dettate dagli esperti o da altre disposizioni.*

Solo a titolo d'esempio si può pensare ad un controllo che individui se un termine usato nel testo esaminato è già

stato definito in una norma precedente e richiamare la definizione usata oppure aiutare ad inserire una nuova definizione od un diverso termine.

Con tecniche di linguistica computazionale o funzioni di tipo logico si può cercare di individuare se il testo contiene «norme intrusive» che poco hanno a che fare anche da un punto di vista lessicale o logico con gli altri articoli. O ancora richiamare ed inserire automaticamente formule ed espressioni ricorrenti come possono essere quelle utilizzate per indicare sanzioni penali od amministrative.

c. — *Implementazione con funzioni di tipo testuale e linguistico.*

Lexedit può essere poi completato od affiancato da ulteriori funzioni di tipo grafico/tipografico, ortografico, lessicale stilistico, sintattico e semantico, in parte grazie ad appositi pacchetti di software già reperibili sul mercato, in parte grazie a programmi sviluppati presso l'Istituto per la Documentazione giuridica, in parte con funzioni messe a punto presso altri centri ed istituti di ricerca od ancora da implementare.

Funzioni grafiche e tipografiche: esistono sul mercato prodotti software ormai abbastanza diffusi che consentono la composizione del testo direttamente da personal computer (i più comuni sono *Page Maker* in ambiente Macintosh e *Ventura* in ambiente MS/DOS) con l'utilizzo di tutte le funzioni della tecnica tipografica (gestione discrezionale di giustificazioni, spaziature, interlinee, giustezze, allineamenti, fonti e corpi dei caratteri, ecc.). Altri programmi consentono la composizione senza particolari capacità grafiche di tabelle, diagrammi ed istogrammi.

Funzioni ortografiche: esistono strumenti per la rilevazione degli errori ortografici in un testo. Pressoché tutti si basano su confronti che la macchina effettua tra le paro-

le del testo da correggere ed un dizionario di forme corrette già memorizzato. Le parole non trovate nel dizionario vengono segnalate. Se il dizionario è ben costruito e sufficientemente ampio ciò che viene segnalato sono solo errori ortografici. Si trovano in commercio correttori di questo tipo. Il più conosciuto è *Spellstar* abbinato al comunissimo word processing *Word Star*. Il dizionario di questi sistemi è però molto spesso in inglese data la loro origine o hanno dizionari italiani limitatissimi. In IDG è stato messo a punto *Signer* un correttore particolarmente idoneo per testi giuridici in quanto il dizionario è stato ricavato dal lessico di articoli di dottrina giuridica. *Signer* attualmente è disponibile solo su mainframe perché costruito nel 1985 quando le memorie dei personal computer non consentivano di ospitare dizionari di dimensioni consistenti (circa 32.000 forme nel nostro caso). Per una descrizione di *Signer* e degli altri analizzatori linguistici disponibili presso l'IDG si può consultare: P. Mercatali (a cura di), *Computer e linguaggi settoriali*, Franco Angeli, Milano, 1988.

Funzioni lessicali: seguendo la stessa tecnica dei segnatori di errori ortografici si possono costruire dizionari che raccolgono lessici speciali come parole straniere, neologismi, arcaismi o termini tecnici giuridici o di altre discipline oppure parole di uso comune o familiare. Strumenti di questo genere possono consentire una serie di controlli sul lessico, rilevarne imperfezioni, un'eccessiva tendenza al tecnicismo o alla generalizzazione, permettere di verificare l'uso appropriato di termini tecnici sia giuridici che di altre discipline. Oppure rilevare l'uso troppo frequente di forme che possono «appesantire» eccessivamente il testo (ad es. congiunzioni, participio passati o gerundi).

Funzioni stilistiche: s'intende tutte quelle funzioni che aiutano a redigere un testo in modo accurato per facilitarne la lettura e la comprensione. Si ritiene che lettura e comprensione siano in primo luogo facilitate dall'uso di periodi

e parole brevi. Uno studioso americano ha proposto un indice (*l'indice di Flesch*) per esprimere la lunghezza di parole e frasi. In IDG è disponibile un programma che calcola automaticamente questo indice fornendo una misura, approssimativa ma immediata, della leggibilità di un testo. Invita ad intervenire per ridurre la lunghezza dei periodi e sostituire qualche parola inutilmente complessa. Esistono altri indici, sempre calcolabili automaticamente, che forniscono altre indicazioni sulla leggibilità di un testo verificando, ad esempio, la complessità del lessico. Ma altri aspetti linguistici e testuali, se usati scorrettamente, possono rendere più difficile la lettura e l'interpretazione del testo. Presso quell'eccellente centro scientifico e tecnologico che sono gli americani Bell Laboratories è stato sperimentato il *Writer's Workbench*, un pacchetto di programmi che consentono, non solo la segnalazione di errori ortografici ma anche una serie di controlli su altri aspetti formali del testo; Punctuation consente l'analisi della punteggiatura, Style evidenzia imperfezioni stilistiche (uso troppo frequente di verbi al passivo, nominalizzazione, ripetizioni, ecc.) Worduse suggerisce l'uso di sinonimi o di forme più appropriate, ABS controllo il grado di astrattezza del testo. Si tratta insomma di oltre 10 procedure che il redattore può richiamare per verificare la correttezza del testo. Funzioni simili le svolgono i programmi Epistle sviluppato dalla IBM e Clarify della Rand Corporation.

Funzioni sintattiche e semantiche: sicuramente le funzioni facilmente implementabili in questo settore sono limitate. I modelli sintattici e semantici del linguaggio necessitano, in molti casi, di approfondimenti anche notevoli per arrivare a strutture precise e rigorose. Si può accennare a possibilità di controlli della vaghezza o imprecisione nell'uso di alcune parole o di costruzioni sintattiche. Come esempio si possono citare i controlli semiautomatici di ambiguità sintattiche messi a punto da L. Allen.

Lexedit si inserisce in un più ampio progetto che mira alla realizzazione di un vero e proprio «Ambiente di Normazione» con competenze che vanno oltre le regole formali di redazione del testo così da configurarsi come strumento per l'aiuto alla generazione e organizzazione del testo normativo in modo più rigoroso e razionale. Riteniamo, tra l'altro, che un testo così confezionato agevoli una formalizzazione e rappresentazione computabile, che permetta la realizzazione di strumenti informatici di aiuto alla valutazione e interpretazione del testo normativo stesso.

Ma per queste prospettive rimandiamo alla comunicazione presentata in questo stesso convegno dal Dr. C. Biagioli.

Concludiamo evidenziando che Lexedit impiega la propria conoscenza sulla forma che il testo normativo deve avere a posteriori: analizzando cioè il testo già redatto e valutando la sua conformità o meno alle regole formali contenute nella circolare. Mutuando la terminologia dal lessico medico si può dire che il prototipo agisce in maniera *diagnostica*.

Ma si possono pensare anche strumenti informativi che agiscono in maniera:

— *profilattica*: indicano e suggeriscono prima di scrivere le regole e le raccomandazioni da seguire (in alcuni casi Lexedit si comporta in questo modo);

— *terapeutica*: intervengono e correggono errori, scorrettezze e improprietà rilevate dallo strumento diagnostico. Naturalmente un sistema di questo genere presenta delle difficoltà se la correzione da apportare è incerta, discrezionale o non univoca;

— *generativa*: procedono alla generazione e redazione del testo. È chiaro che uno strumento di questo tipo richiede modelli perfettamente definiti ed univoci per tutte le funzioni testuali, linguistiche, logiche appena descritte e non sono quindi attualmente implementabili.

L'individuazione di quale tipo di strumento realizzare e di quali funzioni inserirvi (se ne possono pensare molte altre oltre a quelle descritte) spetta all'esperto di redazione legislativa che potrà indicare per quali compiti vuole che la macchina lo affianchi e come ritiene più opportuno che questa lavori.

PAOLA MARIANI, DANIELA TISCORNIA

E S P L E X :
una proposta per l'utilizzo dei sistemi
esperti nella fase di redazione di testi legislativi

Introduzione

In questo articolo vengono illustrate le caratteristiche del sistema esperto Esplex (1). La metodologia definita per la progettazione di Esplex privilegia la rappresentazione approfondita, non solo degli aspetti regolativi, ma anche degli aspetti concettuali della conoscenza: tali caratteristiche consentono l'applicazione del sistema all'analisi e verifica dei testi legislativi, sia esistenti, che in fase di preparazione.

In genere i sistemi esperti vengono utilizzati nei processi di problem-solving e quindi, in campo giuridico, come sistemi di consulenza per l'avvocato od il giudice (forse anche per il cittadino che voglia conoscere direttamente la sua situazione giuridica): nell'ambito della progettazione legislativa i sistemi esperti potrebbero assistere il redattore dei nuovi testi normativi, contribuendo alla creazione di una metodologia razionalizzata di redazione.

1. Aiuto alla redazione: problemi di tecnica legislativa

Il processo attraverso cui si forma la norma si articola in due fasi: uno di iniziativa legislativa e di preparazione del nuovo testo, uno di approvazione parlamentare; mentre la seconda fase è attuata attraverso regole precise, la prima è, almeno in Italia, sostanzialmente libera, se pur basata sulle regole non scritte della prassi legislativa: ne consegue che la redazione legislativa è un processo quasi «artigianale», e quindi produce testi legislativi di cattiva qualità.

Che le leggi siano fatte male è un fenomeno noto anche a livello di opinione pubblica: un testo legislativo risulta quasi incomprensibile a chi non è giurista, ma crea seri problemi anche a chi, operatore del diritto, si trova a doverlo interpretare ed applicare.

Ad oggi disponiamo di un'ampia documentazione scientifica, a livello nazionale ed internazionale (2), sui risultati degli studi di esperti giuristi, che hanno analizzato le cause del cattivo stato della legislazione, e proposto soluzioni.

Dai lavori emergono, in linea generale, tre classi di difetti a cui imputare la difficoltà di applicazione delle leggi: 1) a livello di redazione legislativa, difetti puramente formali (espressioni linguistiche oscure od ambigue, forma letteraria contorta, espressioni retoriche, ecc.); 2) a livello di sistema giuridico, la sovrapposizione normativa: ogni innovazione legislativa si va ad innestare in un sistema estremamente complesso, per cui molto spesso i rapporti fra norme nuove e norme preesistenti sono difficilmente individuabili e definibili; 3) a livello di applicazione, la mancata verifica preventiva delle condizioni di applicabilità: qui entrano in gioco fattori economici (copertura finanziaria), organizzativi (personale addetto), sociali, politici, ecc.

Sulla base di questa tripartizione, si possono distinguere tre livelli di intervento in cui l'informatica potrebbe esse-

re di supporto: si può ipotizzare la messa a punto di una serie di programmi (che abbiamo chiamato «software per il legislatore») che potrebbero essere utilizzati nella fase di redazione legislativa, quando cioè i contenuti normativi sono definiti, ma manca il vaglio della correttezza formale del nuovo testo; si può pensare a tre sistemi integrati fra di loro:

1) un sistema di supporto alla stesura del testo (in termini informatici: «editore» o «Word Processing»), che operi controlli a livello lessicale e strutturale;

2) un sistema che sia in grado di simulare l'applicazione della legge a casi astratti e quindi di compiere verifiche e valutazioni sul piano logico-giuridico; come vedremo meglio più avanti, l'applicazione verrà simulata su un modello che conterrà anche la normativa preesistente esplicitamente richiamata (va notato che fra le «raccomandazioni» delle Commissioni suricordate la più importante suggerisce di eliminare l'uso dei rinvii impliciti del tipo «... si applicano le norme in materia»; come pure l'uso dell'abrogazione implicita, del tipo «si considerano abrogate le norme in contrasto con quanto contenuto nella presente legge»);

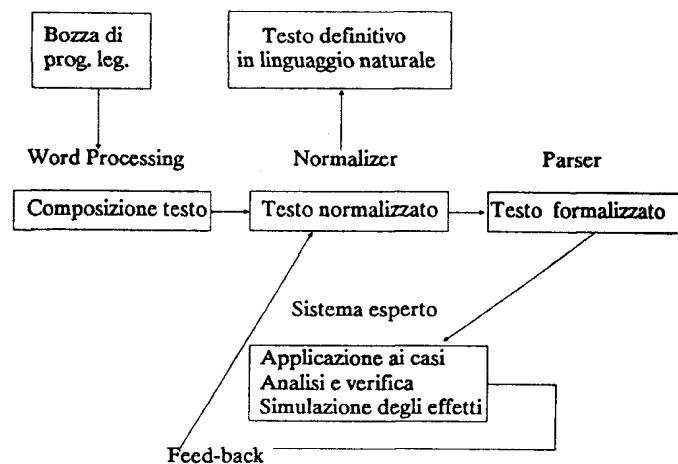
3) un sistema che sia in grado di simulare, sempre su un modello, l'applicazione reale della normativa, introducendo quegli elementi extragiuridici (economici, statistici, finanziari, ecc.) che sia possibile individuare e formalizzare. Si otterrebbe così la simulazione degli effetti e quindi la verifica di applicabilità della nuova normativa.

Il primo sistema agisce direttamente sul testo, anzi crea il testo stesso, mentre i due passaggi successivi comportano un mutamento dell'oggetto di indagine, dall'originale al modello; il secondo sistema opera ancora su un piano puramente formale; il terzo entra negli aspetti sostanziali (non giuridici). Rimane comunque esclusa una valutazione dei contenuti normativi, in cui è impensabile (e pericoloso) sostituire la macchina all'uomo, nel lavoro di

commento e critica che da secoli è tradizionalmente delegato all'interpretazione della dottrina e, in parte, dei giudici.

Nei limiti così definiti, i risultati dell'«analisi automatica» potranno essere utilizzati con un processo di «feed back» sul testo legislativo, e quanto più il modello sarà fedele all'originale, tanto più tali risultati saranno rilevanti ed utilizzabili.

Per rendere più compensabile l'idea, si è riprodotto nella figura seguente uno schema molto semplificato del procedimento che l'estensore di un progetto legislativo potrebbe seguire per ottenere come output un testo «razionalizzato».



La bozza di progetto verrebbe composta dall'editore specializzato.

L'output sarà un «testo normalizzato» (per testo normalizzato intendiamo la riformulazione degli articoli di legge secondo il metodo ed i programmi di L. Allen): esso costituirà (con opportuni interventi, per ora manuali, ma che potrebbero essere in gran parte automatizzati) (3) l'in-

put (cioè la base di conoscenza) di un sistema esperto che consentirà i controlli di cui sub b) e c). Sulla base dei risultati si potrà decidere di operare dei cambiamenti sul testo, che verranno riverificati, sino a che la versione definitiva, in linguaggio naturale, verrà generata dall'editore.

1.1. La composizione del testo

Presupponiamo quindi, che il nuovo testo di legge sia composto per mezzo dell'editore. Esso sarà sottoposto a controlli automatici che garantiscano:

- l'assenza di errori ortografici;
- la numerazione progressiva degli articoli e dei commi;
- la standardizzazione delle partizioni a livello superiore all'articolo;
- la standardizzazione di abbreviazioni e sigle (legge, articolo, ecc.);
- la codificazione dei riferimenti normativi interni ed esterni (attraverso l'uso di formulazioni linguistiche standardizzate).

Un'altra funzione, dovrebbe fornire dei suggerimenti di carattere lessicale, attraverso la consultazione di un Thesaurus che dia informazione sui rapporti di sinonimia e coiponimia fra termini; si può pensare anche ad una sorta di «dizionario» per la definizione dei termini giuridici; in tal senso potrebbe essere utilizzata la rete semantica più avanti illustrata.

Il testo viene inoltre integrato con le norme precedenti, esplicitamente richiamate.

Tutti i punti su elencati (esclusi i suggerimenti terminologici), sono oggetto di regole previste dalla Circolare della Presidenza della Camera dei deputati del 19 febbraio 1986, e sono state applicate nei testi legislativi più recenti. Sulla base delle direttive contenute nella circolare è stato

realizzato un prototipo di editore, che è in grado attualmente di gestire alcune delle funzioni su elencate. Poiché in questo articolo intendiamo focalizzare l'attenzione sull'utilizzo del sistema esperto, rinviando per l'editore, come pure per un approfondimento dei problemi legali al *Legal Drafting* a III, 2.

Un ultimo punto riguarda l'esplicitazione e disambiguazione della struttura sintattica del periodo: esso non è stato trattato dalle Commissioni di studio a livello legislativo (che pure hanno indicato come difetto dei testi legislativi la struttura sintattica complessa e ambigua), ma è stato oggetto di studi da parte di logici e giuristi. L'analisi e trasformazione della sintassi che all'interno di articoli legislativi collega i singoli enunciati (normalizzazione) si concretizza infatti in un primo intervento interpretativo sul testo, e opera quindi ad un livello superiore rispetto al trattamento strettamente linguistico dell'editore.

Per il processo di normalizzazione di Allen rimandiamo a II, 2.

2. Il sistema esperto

L'idea teorica di base è che un sottosistema giuridico (insieme di tutta la normativa vigente relativa ad un dominio definito) possa essere rappresentato in un modello logico: ciò consente di esplicitare i tipi di relazioni esistenti fra le norme (più esattamente, fra le proposizioni normative che riproducono gli enunciati legislativi), di riformulare razionalmente la struttura sistematica del sistema e di individuare le relazioni abnormi che si possono creare (norme contraddittorie, lacune normative, ridondanze) (4).

In concreto, si opera su un modello formale che riproduce una parte del sistema normativo (ad esempio, una nuova legge e la normativa da essa richiamata), simulandone l'applicazione a tutti i casi possibili e verificandone la coerenza e completezza.

L'intelligenza Artificiale fornisce i linguaggi per la traduzione della conoscenza in modelli formali e gli strumenti (i sistemi esperti) per l'utilizzo di tale conoscenza. Il vantaggio offerto dalle tecniche di IA sta appunto nella possibilità di definire a priori quanti e quali aspetti di un fenomeno si vuole o si è in grado di trasferire in un modello; ciò consente di procedere per tappe, delimitare la portata dei risultati, ritornare sui criteri iniziali per modificarli o integrarli.

Trattando di testi legislativi, si tenta di esplicitare i vari passaggi interpretativi attraverso cui il testo scritto acquista significato normativo; il progetto illustrato si propone di isolare la fase interpretativa basata sulle comuni regole linguistiche da tutta la complessa attività compiuta dal giurista secondo le regole proprie del diritto e di altri fattori extragiuridici. Ci siamo occupati dei soli aspetti formali della legge, e quindi si è limitata l'analisi al linguaggio giuridico in cui è espresso il testo.

Un requisito importante per un modello che analizzi testi legislativi è di avere un linguaggio di rappresentazione il più possibile vicino al linguaggio naturale della legge.

Ne consegue che esso dovrebbe avere caratteristiche come:

- ricco, per rappresentare tutte le sfumature espressive del testo;
- diversificato, in modo da esprimere con formalismi diverse classi di enunciati con caratteristiche e finalità diverse;
- leggibile, per consentire l'aggiornamento della base di conoscenza anche da parte dell'utente;
- definito, sia a livello sintattico per esplicitare le ambiguità, sia a livello semantico.

La base di conoscenza è il nucleo centrale di un sistema esperto, che presuppone la definizione di un modello, o di più modelli della conoscenza.

Tutte le possibilità di utilizzo, valutazione, applicazione di un sistema dipendono dalla modellizzazione del dominio.

Vedremo quindi in dettaglio le fasi metodologiche per la creazione della base di conoscenza, a partire dall'illustrazione delle caratteristiche del corpus preso a campione (par. 2.1.), quindi al processo di formalizzazione (della versione normalizzata del testo di legge alla base di conoscenza espressa nel formalismo del Prolog) (par. 2.2.); verranno poi illustrate le caratteristiche del motore inferenziale (par. 2.3.) e del modulo di interfaccia che consente il dialogo dell'utente con la macchina. Verranno quindi esaminate le funzioni di utilizzo del sistema (par. 3), ed esemplificate le possibilità di analisi, sia a livello logico giuridico che sostanziale.

2.1. *Il corpus trattato*

Il campione su cui sperimentare il sistema (abbiamo scelto le norme sui contratti agrari) è stato individuato all'interno della normativa vigente. Questo per motivi pratici, come ad esempio la possibilità di disporre di fonti dottrinali e giurisprudenziali sul tema: per la maggior parte sono contenute in una legge del 1982 che regola l'affitto di fondi rustici e la conversione in affitto di altri tipi di contratti agrari. La legge (costituita da 63 articoli) richiama altre leggi antecedenti sempre in materia di contratti agrari nonché alcuni articoli del Codice Civile in materia contrattuale e del Codice di Procedura Civile (5).

Le ragioni di tale scelta sono dovute:

a) alle caratteristiche della materia; essa si inserisce infatti nella generale normativa sui contratti, che, trattando aspetti giuridici comuni a normative specifiche, permette di verificare come gli stessi concetti siano trattati ed eventualmente modificati nei vari ambiti legislativi. Tali norme hanno la caratteristica di essere di grande interesse collettivo e, spesso, estremamente complesse per il sovrapporsi e l'intrecciarsi delle disposizioni; come osserva

L. T. Mc Carty, «paradoxically, the cases that are most tractable for an artificial intelligence system are those cases, usually involving commercial and corporate matters, which a lawyer finds most complex» (6);

b) la possibilità di confrontare aree normative affini, come ad esempio: contratti di locazione aventi oggetti diversi;

c) la presenza all'interno della stessa legge di più figure giuridiche (diversi tipi di contratti agrari: soccida, colonia, ecc.);

d) varietà del lessico: sia tecnico-giuridico, che tecnico-agrario;

e) le vicende legislative; infatti un articolo è stato dichiarato incostituzionale. Questo permetterà, in futuro, di rappresentare ed analizzare un caso di contraddizione tra norme di ordine gerarchico diverso.

Abbiamo ritenuto necessario aggiungere alla conoscenza normativa contenuta nel corpus informazioni sulla regolamentazione giuridica dei contratti in generale. Questa parte è stata desunta non da testi normativi specifici, ma dall'inquadramento sistematico fornito dalla dottrina giuridica. Anche sotto questo aspetto la scelta della materia contrattuale si è rivelata felice, in quanto campo trattato ormai da posizioni dottrinarie consolidate.

La conoscenza da rappresentare è stata quindi distinta in esplicita e implicita. Esplicita è quella contenuta nella legge trattata; implicita è quella conoscenza non contenuta in essa, ma utile alla sua comprensione: nella base di conoscenza i due tipi vengono rappresentati separatamente.

Abbiamo espresso i contenuti strettamente regolativi della conoscenza normativa (esplicita) sotto forma di implicazione logica (se... allora). Possiamo definire questa parte della conoscenza di ESPLEX come dinamica o esplicita o normativa, in quanto essa costituisce appunto l'esplicito messaggio del legislatore mediante il testo normativo.

Abbiamo poi definito ed espresso tutte le conoscenze di tipo definizionale assenti nel testo (conscienza implicita), ma necessarie ad una sua comprensione, sotto forma di definizione di oggetti e concetti. Essa infatti non è espressa dal legislatore in quanto data per nota e ricavabile sia dal senso comune, sia, e soprattutto, dalla dottrina giuridica.

I due tipi di conoscenza interagiscono, sulla base di un modello concettuale, definito a livello teorico, che riproduce le caratteristiche strutturali della normativa contrattuale. Si è quindi dato rilievo agli elementi costitutivi del dominio (soggetti del contratto, oggetti, azioni ed eventi), le cui relazioni di senso sono esplicitate nella rete semantica. Ciò ha consentito di approfondire la rappresentazione della conoscenza dinamica (regole) con l'individuazione dei concetti rilevanti interni agli enunciati, in corrispondenza con i concetti definiti nella rete.

Un ulteriore arricchimento delle capacità soppressive della base di conoscenza si è ottenuto attraverso la classificazione dei tipi di enunciati: sulla base della teoria degli «atti linguistici» si sono classificati gli enunciati legislativi in categorie, distinte a seconda della funzione espressiva degli stessi enunciati, in quanto atti linguistici (Per l'illustrazione degli aspetti teorici v. II, 3).

2.2 La creazione della base di conoscenza

Il testo normalizzato può già di per sé costituire la base di conoscenza di un sistema esperto (7): gli enunciati legislativi (antecedenti e conseguenti) possono di fatto essere gli elementi delle regole, in un formalismo basato sulla logica proposizionale.

Volendo però utilizzare il modello per la valutazione delle caratteristiche del testo il livello proposizionale risulta insufficiente, non consentendo alcun tipo di analisi all'interno degli enunciati. Si tratta quindi di dotare il sistema degli strumenti per una comprensione dei concetti conte-

nuti negli enunciati, e cioè, in altri termini, per una rappresentazione parziale degli aspetti semantici del linguaggio legislativo: se già la normalizzazione comporta una interpretazione della struttura sintattica, la formalizzazione della base di conoscenza di ESPLEX richiede un'ulteriore fase di interpretazione per la rappresentazione degli elementi concettuali attraverso il linguaggio della logica dei predicati.

Si è, come già accennato, adottato il criterio di rappresentare i soli aspetti concettuali rilevanti giuridicamente; in pratica si è operato:

a) una classificazione dei tipi di enunciati in base alle caratteristiche espressive;

b) una definizione dei concetti rilevanti contenuti negli enunciati.

La classificazione degli enunciati consente:

— di riprodurre la diversa struttura linguistica e la diversa funzione informativa degli enunciati con formalismi adeguati;

— di ottenere un reperimento analitico delle prescrizioni legislative;

— di tener conto delle posizioni teoriche che individuano diverse tipologie di enunciati giuridici (8).

La tipologia degli enunciati riprodotta in ESPLEX va considerata parziale e provvisoria: parziale perchè non tutti i tipi di enunciati sono rappresentati (ad es., non compaiono gli enunciati che regolano l'efficacia delle norme, che vanno rappresentati ad un metalivello rispetto alle prescrizioni; nè gli enunciati che contengono rinvii ed abrogazioni esplicite: di fatto vengono sostituiti, nella creazione della base di conoscenza dall'aggiunta, o eliminazione, delle norme richiamate); provvisoria perchè guidata da criteri più che altro pragmatici, suscettibile quindi, sulle basi di ulteriori approfondimenti teorici, di ripensamenti e riformulazioni.

Si sono definite tre classi di enunciati:

- le prescrizioni in senso stretto;
- le definizioni legislative;
- le norme procedurali.

La scomposizione concettuale viene attuata in più fasi:

— vengono individuati all'interno del testo di legge i concetti giuridici rilevanti e i concetti non giuridici che assumono all'interno del contesto rilevanza giuridica;

— viene definito il significato dei termini attraverso l'individuazione delle relazioni semantiche che collegano i concetti da essi espressi, e attraverso l'inquadramento in una sfera concettuale più ampia;

— la rete semantica così ottenuta costituisce la conoscenza implicita del giurista. I confini sono costituiti, verso l'«alto», dai concetti più generali legati al contratto, e verso il «basso» dai concetti riferiti al mondo reale che non hanno rilevanza giuridica.

La base di conoscenza risulta quindi composta:

a) dalle regole, che riproducono la normativa specifica del testo di legge in forma di formule della logica di prim'ordine, ove il predicato predefinito individua il tipo di enunciato (prescrizioni in senso stretto, definizioni, norme procedurali), e gli argomenti corrispondono agli elementi rilevanti della norma (soggetti del contratto, oggetti, azioni giuridiche o eventi del contratto);

b) dalla rete semantica che contiene i suddetti elementi strutturati e organizzati all'interno di un'area concettuale più generale (normativa contrattuale).

2.2.1. Le regole

Per esemplificare la metodologia su esposta, viene di seguito illustrato il trattamento di un articolo della legge campione; non riproduciamo il procedimento di normalizzazione esemplificato in II,2 e riprendiamo lo stesso esempio (art. 5 della legge), la cui versione normalizzata è a p.

In base alla classificazione degli enunciati che abbiamo sopra esposto, distinguiamo nell'articolo:

— tre prescrizioni, relative alla tacita rinnovazione del contratto, al recesso dal contratto, alla risoluzione del contratto;

— regole procedurali legate a ciascuna prescrizione;

— la definizione di uno status (grave inadempimento contrattuale), che costituisce condizione per il verificarsi della risoluzione.

La distinzione ci permette di ottenere una rappresentazione più sintetica della norma, ove cioè la parte principale (quella prescrittiva in senso stretto) può essere rappresentata indipendentemente dalle altre, ma senza alterare la struttura logica dell'articolo:

1. IF

1. *Il soggetto è affittuario AND*

2. *Il soggetto è coltivatore diretto AND*

3. *PROC (recesso, contratto)*

THEN

4. *il soggetto può sempre recedere dal contratto AND*

2. IF

1. *il soggetto è locatore AND*

2. *DEF (grave inadempimento) AND*

3. *PROC (risoluzione, contratto), AND*

4. *IF*

A) 1. *IT IS NOT SO THAT*

il conduttore sani l'inadempienza entro tre mesi dal ricevimento di tale comunicazione

2. *THEN*

la risoluzione del contratto può essere pronunciata, OR

B) 1. *il conduttore sani l'inadempienza entro tre mesi dal ricevimento di tale comunicazione*

2. THEN

la risoluzione non può essere pronunziata.

Ciò consente di organizzare la conoscenza a due livelli; quella prescrittiva principale e quella definitoria e procedurale, secondaria, che può essere richiamata, o meno, nel calcolo delle prescrizioni, come pure consultata autonomamente.

Tradotto in regole, secondo il formalismo Prolog, l'articolo viene riprodotto nella base di conoscenza, evidenziando i concetti rilevanti:

Regole

goal (recesso, affittuario, contratto):-

cond (è affittuario il soggetto),

def (è coltivatore diretto, soggetto),

proc (recesso, contratto).

goal (risoluzione, locatore, affitto di fondi):-

cond (è locatore il soggetto),

def (grave inadempimento, affittuario),

proc (risoluzione, contratto),

not (cond [l'affittuario ha sanato inadempimento]).

def (è coltivatore diretto, soggetto):-

cond (il soggetto coltiva il fondo con il lavoro proprio),

cond (la forza lavorativa costituisce un terzo di quella necessaria alla coltivazione del fondo).

ptoc (recesso, contratto):-

cond (l'affittuario comunica al locatore semplice preavviso),

cond (modo, comunicazione, lettera raccomandata),

cond (tempo, comunicazione, un anno prima della scadenza dell'annata agraria).

La sintassi del Prolog prevede due tipi di clausole: fatti e regole.

— i fatti sono espressi nella forma: predicato e argomenti;

— le regole sono formulate da: il goal, che consiste in una proposizione (predicato e argomenti); il segno di implicazione (:-); le condizioni composte da una o più proposizioni (in and ed in or) della medesima struttura.

A commento delle regole sopra esemplificate, facciamo qualche osservazione in merito sia al mome dei predicati, sia agli argomenti dell'espressione.

Il nome dei predicati fornisce indicazioni circa il tipo di enunciato che rappresenta; nella scelta dei termini dell'espressione si è cercato di fornire il maggior numero possibile di informazioni: azioni giuridiche (primo termine dell'espressione), soggetti attivi dell'azione (secondo termine), soggetti passivi od oggetti dell'azione (terzo termine). Il numero degli argomenti è comunque variabile; spesso viene aggiunta una variabile non istanziata, che rappresenta il valore da calcolare (ad es.: la durata del contratto o l'ammontare del canone d'affitto). Da notare come tutti i termini delle regole fanno parte dei nodi della rete semantica.

Dal punto di vista del formalismo di rappresentazione la struttura in regole sembra soddisfacente per tradurre i goal principali, le condizioni non atomiche e le definizioni. Un'osservazione a parte va fatta per gli enunciati procedurali: infatti, nella loro struttura, si possono individuare degli elementi fissi, quali il tempo, il luogo, il tipo di documento, la forma, il soggetto emittente e il soggetto destinatario. Le procedure vengono rappresentate in regole, ma utilizzando nelle espressioni degli elementi fissi (tempo, luogo ecc.), il cui valore viene assegnato di volta in volta.

2.2.2. La rete semantica

La rete semantica viene implementata nella base di conoscenza sotto forma di relazioni binarie: è stata struttura-

ta in modo da limitare la genericità delle informazioni basate su legami solamente di significato. I parametri per organizzare e specializzare la conoscenza sono tratti dalla sistematica giuridica (soggetti ed oggetti del contratto, tipi di contratti, azioni ed eventi giuridici sugli stessi). All'interno di questa struttura ciascun concetto può a sua volta essere collegato ad altri sulla base delle seguenti relazioni:

è un: indica un sottoinsieme nel senso classico della IA, rispettando le partizioni della dottrina giuridica. Esempio: il contratto è un negozio giuridico.

è parte di: elemento costitutivo di, parte organica che non può non esserci; va intesa nel medesimo senso della relazione che esiste ad esempio tra il corpo umano ed una parte di esso. Esempio: il soggetto è parte del contratto.

è attributo di: indica una caratteristica. Esempio: forma è attributo di negozio giuridico.

è valore di: riferito agli attributi, in genere ha valore quantitativo o specificazione qualitativa.

è evento di: va intesa in senso prettamente tecnico-giuridico: collega possibili accadimenti ad una situazione giuridica. Esempio: la dottrina associa al rapporto giuridico alcuni accadimenti possibili: costituzione, modificazione, estinzione.

è uguale a: indica un rapporto di analogia, su un piano giuridico, tra due elementi. Esempio: affittuario è uguale a conduttore. Pertanto tale relazione è simmetrica e transitiva.

2.3. *La gestione della base di conoscenza: il motore inferenziale*

Importante caratteristica di ESPLEX è che la base di conoscenza è separata dal sistema che la gestisce ed entrambi sono implementati nel medesimo linguaggio, il Prolog.

ESPLEX può quindi essere considerato uno shell per sistemi esperti giuridici, nel senso che il motore inferenziale (o interprete) può essere utilizzato per gestire qualsiasi base di conoscenza che rispetti la strutturazione predefinita.

Esso consta:

— di una serie di istruzioni per il calcolo delle conseguenze giuridiche, che sfrutta il meccanismo di risoluzione del Prolog (9);

— di un programma per la ricostruzione e gestione della rete semantica;

— dell'interfaccia per l'utente, che consente:

a) l'inserimento dei fatti;

b) l'accesso alle informazioni.

In un sistema esperto di consulenza l'inserimento dei fatti è una funzione fondamentale in quanto consente all'utente di descrivere il caso concreto, da cui il sistema, attraverso tecniche più o meno raffinate di comprensione, sarà in grado di individuare le regole applicabili e quindi prospettare la soluzione. Nell'ipotesi di utilizzo che viene proposta in questa sede, si focalizza l'analisi di tutte le possibili fattispecie astratte, per cui viene particolarmente privilegiato l'accesso alle informazioni. L'utente si limiterà a rispondere alle domande poste dal sistema in merito alla sussistenza delle condizioni al fine di definire la singola fattispecie.

3. *L'utilizzo del sistema esperto per la verifica dei nuovi testi legislativi*

Distinguiamo tre classi di funzioni che, come rappresentato nel grafico iniziale, dovrebbero consentire la verifica della correttezza del nuovo testo di legge:

1) l'applicazione simulata delle norme ai casi astratti;

2) la verifica logico/giuridica

3) l'introduzione di elementi extragiuridici per la simulazione degli effetti dell'applicazione.

3.1. Applicazione delle norme

L'applicazione simulata delle norme è attuata attraverso l'attivazione delle regole. Diventa determinante che il sistema consenta un raggio di applicazione il più ampio possibile; in tal senso si è operato su due aspetti: consentire la selezione degli argomenti combinando i concetti rilevanti e consentire procedure di calcolo sia a partire dalle conseguenze, sia dalle condizioni.

3.1.1. Verifica delle condizioni necessarie alla realizzazione della conseguenza normativa

Il meccanismo di selezione dei goals permette di combinare i tipi di norme (prescrizioni, definizioni, procedure) ed elementi rilevanti (soggetti, oggetti dei contratti, eventi dei contratti, altre azioni giuridiche).

Ad esempio:

— è possibile selezionare tutte le prescrizioni che riguardano una categoria di soggetti:

es.: *ritenzione, affittuario, fondo; recesso, affittuario, contratto; indennità, affittuario, migliorie; rimborso credito, affittuario; realizzazione, affittuario, migliorie; conguaglio canone, affittuario; conguaglio canone, affittuario, modalità;*

— tutti i tipi di prescrizioni che riguardano un tipo di contratto:

es.: *realizzazione-migliorie, affittuario, affitto di fondi; indennità per migliorie, affittuario, affitto di fondi; risoluzione, locatore, affitto di fondi; recesso affittuario, affitto di fondi;*

— tutte le prescrizioni che riguardano un certo tipo di azione giuridica:

es.: *annullamento, locatore, contratto di subaffitto; annullamento, concedente, contratto di subconcessione; ritenzione fondo, affittuario; ritenzione fondo, concessionario; ritenzione fondo, conduttore;*

Ulteriori funzioni integrano la procedura di interrogazione: il sistema segnala i casi in cui, per il verificarsi di una data condizione, è necessario espletare una procedura giuridica, e, a richiesta, è in grado di mostrarne i requisiti (modalità di tempo, luogo, forma, ufficio competente, ecc.); inoltre segnala i casi in cui i concetti coinvolti nella norma sono oggetto di definizione all'interno del testo legislativo e, a richiesta, può mostrare i requisiti da essa previsti.

3.1.2. Calcolo delle possibili conseguenze a partire da una fattispecie (set di condizioni)

Selezione delle condizioni: un primo livello di selezione consente di individuare l'elemento rilevante (ad es.: soggetto della condizione) e di tagliare dall'ulteriore selezione quelle condizioni non pertinenti: un secondo livello (attivando procedure inferenziali sulla rete semantica) consente un'ulteriore riduzione delle condizioni, segnalando condizioni incompatibili (perchè, ad esempio contengono

concetti alternativi: se è stato fatto contratto di subaffitto, non vi può essere contratto di subconcessione; se vi è stata fine del contratto mortis causa, non vi può essere risoluzione, ecc.).

Una volta selezionato il goal o goals possibili, la verifica segue il primo procedimento.

L'interrogazione delle regole può essere seguita:

- dalla giustificazione, ossia visualizzazione della linea di ragionamento seguita: listing delle regole richiamate o degli elementi di esse (condizioni atomiche e non atomiche, definizioni, procedure, fatti utilizzati);

- dal richiamo degli articoli (testo legislativo) applicati per la soluzione del quesito. È possibile esaminare anche la versione normalizzata degli stessi;

- dall'analisi dettagliata del tipo di azioni, di soggetti attivi, di soggetti passivi, di oggetti giuridici che intervengono nella soluzione della fattispecie (ad esempio quali procedure giuridiche devono essere eseguite dal proprietario, quali dal locatore, ecc.);

- da un accesso alla rete, guidato dai concetti principali contenuti nelle regole consultate, per ottenere un inquadramento dottrinario della fattispecie;

- dalla indicazione delle norme che sono giuridicamente collegate alla norma esaminata, con la possibilità di selezione ed attivazione delle stesse.

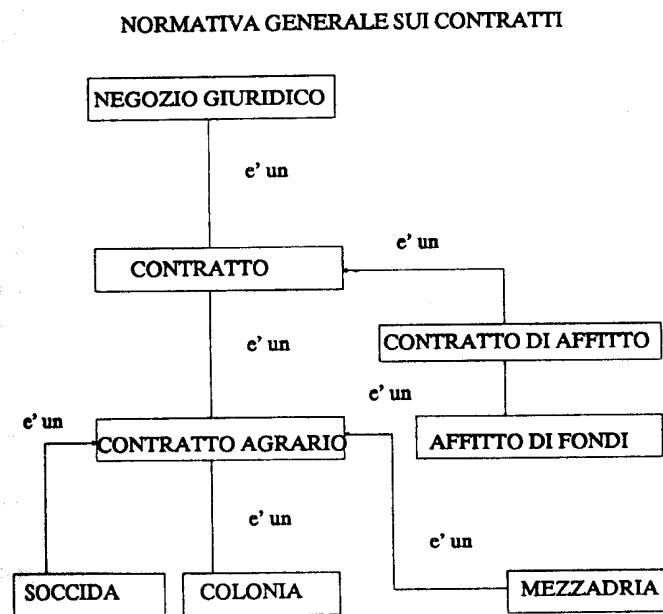
3.1.3. I «multigoals»

Una strategia di gestione delle regole intermedia fra le due sopra illustrate consente di verificare, in caso di fallimento del goal prescelto, se un altro goal può essere soddisfatto: in termini giuridici se, nel caso non sussistano le condizioni per il verificarsi di una data conseguenza giuridica, un'altra sia prevista dalla legge per la medesima si-

tuazione (ad esempio nel caso non sussistano le condizioni per la conversione del contratto di mezzadria in affitto, il contratto si risolve).

3.1.4

Un'ulteriore possibilità è offerta dalla «navigazione» nella rete semantica, che consente di inquadrare in un ambito normativo più ampio gli argomenti oggetto della nuova regolamentazione. La rete contiene tutti i concetti della legge, ma la conoscenza espressa su di essi non è quella della legge, dinamica e condizionata, ma quella della dottrina, consolidata e sempre vera. L'informazione consisterà in un quadro generale dei concetti più generali e di tutte le loro proprietà.



Si potrà approfondire a livelli sempre più specifici le caratteristiche e le relazioni legate a ciascun concetto, sino a quelle proprietà il cui valore, essendo oggetto delle nuove prescrizioni, deve essere calcolato dal sistema attivando le regole.

3.2. *L'analisi logico/giuridica*

3.2.1. *Gli aspetti sistematici*

La selezione concettuale delle conseguenze e delle condizioni riveste, a nostro avviso, una grande importanza anche ai fini della verifica dell'organizzazione logico-giuridica delle norme; consente al redattore una prima verifica dell'organizzazione sistematica degli argomenti all'interno del nuovo testo; consente inoltre una visione globale in relazione alla normativa preesistente ed un raffronto fra norme dello stesso tipo, ad esempio fra le procedure, o fra le definizioni.

La possibilità di consultare un testo di legge sulla base dei contenuti, e non della forma linguistica, è una funzione che può, di per sé, essere sfruttata per un retrieval concettuale non solo della base di conoscenza, quanto del testo originale: per dimostrare la differenza dei risultati ottenibili con un sistema di *information retrieval* testuale sul testo originale, diamo alcuni esempi, distinguendo: 1) la rubricazione degli articoli; 2) le occorrenze dei termini nel testo; 3) le prescrizioni effettive.

DURATA DEL CONTRATTO:

1) nel testo di legge, in base alle rubriche degli articoli, la durata dei contratti viene regolata dagli articoli 1, 2, 3;

2) il termine «durata» compare nel testo 25 volte agli artt. 1, 2, 3, 15, 21, 22, 24, 43, 52, 54;

3) in realtà le prescrizioni che regolano la durata del contratto sono contenute negli artt.: 1, 2, 3, 30, 34, 52 e sono tradotte in 12 regole.

RISOLUZIONE DEL CONTRATTO:

1) la risoluzione del contratto è regolata (come risulta dalla rubrica) dall'art. 5;

2) il termine «risoluzione» compare negli artt. 5, 21, 31, 34, 42, 43, 53, 20:

3) le prescrizioni che regolano (permettono, vietano od obbligano) la risoluzione del contratto sono contenute negli artt. 5, 12, 21, 22, 28, 31, 34.

Va notato che l'unificazione terminologia nelle regole avviene automaticamente, grazie alla rete semantica che funziona da thesaurus. Ad es.: i termini «conduttore» e «coltivatore diretto» vengono riportati ad «affittuario». Nella legge analizzata le parti che intervengono nei contratti sono denominate:

— per il contratto d'affitto:	affittuario/i	46 volte
	coltivatore/i/trice	43 volte
	conduttore	9 volte
	locatore	19 volte
	proprietario	3 volte
— per i contratti associativi:	concedente	20 volte
	concessionario	27 volte
	mezzadro	12 volte

3.2.2. *Le relazioni logiche*

L'applicazione simulata delle norme alle fattispecie consente la verifica degli effetti normativi; da un lato è possibile avere l'iter logico, e quindi la sequenza di condizioni necessarie per il raggiungimento di un risultato giuridico (applicazione, quindi, non del singolo articolo della leg-

ge, ma di tutti gli articoli logicamente collegati), dall'altro la previsione di tutte le possibili conseguenze giuridiche provocate dal presentarsi di una fattispecie (combinazione di condizioni).

Ne consegue che attraverso il processo inferenziale delle regole è possibile al sistema segnalare situazioni anormali createsi nelle relazioni logiche fra proposizioni normative. Diamo alcuni esempi di casi in cui due regole sono in contraddizione: (p,q = condizioni; 1,2 = conseguenze; O = obbligatorio; V = vietato)

se p allora Or
se p e q allora non Or

L'antinomia fra le due regole può essere generata dalla presenza di una prescrizione a carattere generale (*lex generalis*) rispetto ad una prescrizione che ne costituisce eccezione (*lex specialis*).

Una seconda situazione può essere del tipo:

se p e q allora Or
se p e q allora Oz
oppure:
se p e q allora Or
se p e q allora Vr

L'antinomia potrebbe essere provocata dalla sovrapposizione normativa, ed essere risolta in base al principio della *lex posterior* (o *lex superior*); potrebbe quindi, indirettamente, fornire indicazione al legislatore per l'individuazione di norme da abrogare che potrebbero così essere esplicitamente indicate.

Se, poi, da un set di condizioni il sistema non è in grado di raggiungere nessuna soluzione potrebbe esservi una lacuna normativa.

Con questi esempi non si vuole assumere che i sistemi esperti siano in grado di risolvere il problema della coerenza e completezza dei sistemi giuridici. Operando su un modello si analizzano le relazioni fra proposizioni normative, non fra enunciati, quindi sulla base di una rappresentazione rielaborata (inevitabilmente, interpretata) del dettato legislativo; in più la riformulazione considera gli enunciati legislativi a livello descrittivo, per evitare le difficoltà di un trattamento logico di enunciati normativi prescrittivi; in tal senso, anche le qualificazioni deontiche hanno una funzione meramente descrittiva che ne consente la gestione con i principi della logica dei predicati, evitando il ricorso ad una logica deontica resa computabile. Quindi il riferimento ad antinomie normative va considerato, come per le lacune, una mera segnalazione di ambiguità della confezione del nuovo testo, che sarà poi il legislatore a risolvere, o cambiando il dettato normativo o lasciando all'interpretazione del giudice la soluzione.

3.3. Simulazione degli effetti

La regolamentazione di un comportamento o di una situazione, o la modificazione di una regolamentazione preesistente provoca degli effetti sul mondo reale che possono essere diversi da quelli previsti dal legislatore e generare la mancata applicazione delle nuove norme o un'applicazione che ha effetti indesiderabili (10).

Ovviamente il legislatore che interviene per regolare o innovare la regolamentazione di un aspetto della vita sociale utilizza una serie di conoscenze: rileva l'esigenza di risolvere i problemi generati da una determinata situazione; opera il suo intervento all'interno di un programma politico che definisce l'obiettivo desiderabile; si basa su teorie di comportamento e teorie sociali che prevedono l'impatto sociale della nuova normativa; fa ricorso a informazioni statistiche per stimare gli aspetti concreti dell'applicazione.

L'utilizzo del sistema esperto per la simulazione automatica dell'applicazione effettiva della legge è legato alla difficoltà di riprodurre formalmente le conoscenze suindicate: sicuramente è difficile la formalizzazione di teorie politiche o sociali, mentre è possibile introdurre nella base di conoscenza quei dati certi (anche ricavabili da proiezioni statistiche) che si possono individuare a priori (ad es.: costi, personale necessario, quantità di soggetti coinvolti).

I risultati dell'elaborazione di questi elementi possono fornire delle segnalazioni interessanti anche in riferimento a degli effetti indotti, cioè provocati indirettamente dall'innovazione legislativa sfuggiti alle previsioni del legislatore.

L'esempio che illustriamo, basato sulla legge campione, è stato realizzato inserendo nel sistema i dati relativi ad un tipo di contratto agrario (la mezzadria) limitati alla provincia di Firenze. Con la nuova legge tali contratti verranno convertiti in affitto di fondi o, ove ciò non sia possibile (in base alle cause di esclusione previste dall'art. 34), risolti entro il termine massimo di sei o dieci anni. Giuridicamente l'applicazione della legge comporta un mutamento significativo della materia, in quanto il contratto di mezzadria aveva in pratica una durata indeterminata. È stato possibile, con semplici procedure di calcolo, prevedere il numero dei contratti di mezzadria esistenti che in base all'art. 34 non verranno convertiti (le cause di esclusione sono rilevabili e quantificabili), e quindi calcolare quanti contratti verranno risolti entro i termini stabiliti.

Il risultato sembrerebbe scarsamente rilevante, se non che va considerato un effetto secondario: il rilascio del fondo per la risoluzione del contratto comporta il rilascio dell'abitazione che ne è considerata pertinenza. Si potrebbe quindi valutare, attraverso proiezioni statistiche, l'effetto indotto che l'applicazione della legge potrebbe portare in un ambito completamente diverso, quale quello delle carenze abitative.

NOTE

(1) C. Biagioli, P. Mariani, D. Tiscornia, *ESPLEX, a Rule and Conceptual Model for Representing Statutes*, in Proceedings of the First International Conference on Artificial Intelligence and Law, Boston, may 1987, ACM Press, 1987, pagg. 240-252.

C. Biagioli, P. Mariani, D. Tiscornia, «*ESPLEX: an Expert System for Representing and Analysing Statutes*,» in CC-AI, vol. 5, n. 1, Ghent, 1988.

C. Biagioli, P. Mariani, D. Tiscornia, *ESPLEX: an Expert System in Contract Law*, in Atti del Convegno internazionale «20 ans informatique et droit», Strasburgo, 15-17 ottobre 1987.

P. Mariani, D. Tiscornia, *I sistemi esperti di supporto alla redazione di testi legislativi*, in Atti del IV Congresso internazionale Informatica e regolamentazioni giuridiche, Roma, maggio 1988, sess. X, n. 9.

C. Biagioli, P. Mariani, D. Tiscornia, «*Esplex, un sistema esperto per la consultazione analitica di testi legislativi*,» in *Informatica e Diritto*, 1988, n. 3, Pagg. 203-222.

(2) Il problema della razionalizzazione della legislazione è stato trattato in Italia a livello governativo dalla Commissione presieduta da A. Barettoni Arleri (cfr. *Fattibilità e applicabilità delle leggi*, Rimini, Maggioli, 1983). Vedi anche: M. Losano, *Proposte per innovare la tecnica legislativa*, Regione Piemonte, 1982.

A. A. Martino, «*La progettazione legislativa nell'ordinamento inquinato*,» in *Studi parlamentari e politica costituzionale*, 1977.

A. A. Martino, «*Contributo logico informatico all'analisi della legislazione*,» in *Informatica e Diritto*, 1982, n. 2.

G. Marziale, I «*Suggerimenti per la redazione di testi normativi della Regione Toscana: un esempio da imitare*, in *Foro Italiano*, 1985, pt. V-22.

A. Pizzorusso, *Il «Renton Report» e le prospettive di evoluzione del sistema giuridico inglese*, in *Riv. Trim. Dir. e proc. civ.*, 1984.

U. Rescigno, *Le tecniche di progettazione legislativa - L'analisi di fattibilità di un progetto di legge*, in *Studi in onore di V. Crisafulli*, 1986.

R. Guastini, «*Questioni di tecnica legislativa*,» in *Le Regioni*, n. 2-3/1985, Bologna, Il Mulino, pagg. 228-230.

Cfr. anche il numero della Rivista *Le Regioni* (Il Mulino, Bologna, 2-3/1985) interamente dedicato alla fattibilità delle leggi.

R. Pagano, *Ripensare la tecnica legislativa, anche in funzione della informatica giuridica*, in Atti del IV Congresso internazionale Informatica e regolamentazioni giuridiche, Roma, maggio 1988, sess. I, n. 1.

(3) La creazione di regole di grammatica che possano riconoscere gli elementi linguistici di una frase (soggetto, verbo, complementi, ecc.) è necessaria per attivare programmi appositi (parser), che sono in grado di riconoscere tali elementi e disporli secondo una struttura sintattica predefinita; questo processo, applicato nelle ricerche per la comprensione del linguaggio naturale, dovrebbe consentire, utilizzando i concetti definiti nella rete semantica, l'automatizzazione del passaggio dalla forma normalizzata alle regole.

(4) P. Mariani, D. Tiscornia et al., *Un modello automatico per l'analisi dei sistemi normativi: una proposta sperimentale*, in Atti III Convegno internazionale «L'informatica giuridica e le Comunità nazionali e internazionali», Roma, 1983.

P. Mariani, D. Tiscornia, et al., *Automated Analysis of Legislation*, in A. Peczenick (ed.), *Theory of Legal Science*, Reidel Publishing Co., 1984, pagg. 587-605.

P. Mariani, D. Tiscornia, et al., *Knowledge Base in the Automated Analysis of Legislation*, in A. A. Martino, F. Soggi (eds.), *Automated Analysis of Legal Texts*, North-Holland, Amsterdam, 1986, pagine 281-307.

P. Mariani, A. A. Martino, «Sistema Esperto» per il diritto, in Atti del Convegno «Sistemi esperti e applicazioni di impresa», A.I.C.A., Milano, 1986.

L'Istituto per la Documentazione giuridica di Firenze ha organizzato nel 1985 un Convegno internazionale su tale argomento (cfr.: A. A. Martino, F. Soggi (eds.), *Automated Analysis of Legal Texts*, North-Holland, Amsterdam, 1986).

(5) Legge 3 maggio 1982, n. 203 «Norme sui contratti agrari». (L. 3 dicembre 1971, n. 1102; L. 9 agosto 1973, n. 508; L. 11 febbraio 1971, n. 11; L. 10 dicembre 1973, n. 814; L. 12 giugno 1962, n. 567; L. 10 maggio 1978, n. 176; L. 9 maggio 1975, n. 153; L. 22 luglio 1966, n. 606; L. 22 marzo 1963, n. 320; L. 22 ottobre 1971, n. 865; L. 15 settembre 1964, n. 765; L. 4 agosto 1971, n. 592; L. 25 febbraio 1963, n. 237. Codice Civile artt.: 2113; 1640-1645; Codice di procedura civile artt. 634, 373, 700).

(6) Sull'opportunità e l'interesse della materia contrattuale, cfr. L. T. McCarty, *Some Requirements for a Computer-based Legal Consultant*, in Atti «Nationale Conference on Artificial Intelligence», Stanford University, August 1980.

L. T. McCarty, *Intelligent Legal Information Systems: problems and prospects*, in C. Campbell (ed.), *Data processing and the Law*, Sweet and Maxwell, London, 1984.

A. Garduer, *An Artificial Intelligence Approach to Legal Reasoning*, MIT Press, Cambridge, Massachusetts, 1987.

(7) L. E. Allen, «Una guida per redattori giuridici di testi normalizzati», in *Informatica e Diritto*, vol. V, n. 1, 1979, Tomo II, pagine 61-114.

L. E. Allen, C. S. Saxon, *Computer-aided Normalizing and Unpacking: Some Interesting Machin-processable Transformations of Legal Rules*, in Atti «The First Annual Law and Technology Conference», Houston, 1984.

L. E. Allen, C. S. Saxon, *Analysis of the Logical Structure of Legal Rules by a Normalized and Formalized Version of Hohfeld Fundamental Legal Conceptions*, in «Automated Analysis of Legal Texts», cit., pagg. 385-451.

L. E. Allen, C. S. Saxon, *Automatic Generation of a Legal Expert Systems of Section 7 (2) of the United Kingdom Data Protection Act 1984*, in Atti del IV Congresso internazionale Informatica e regolamentazioni giuridiche, Roma, maggio 1988, sess. X, n. 14.

(8) J. R. Searle, *Les actes de langage*, Hermann, Parigi, 1972.

J. R. Searle, *Come dedurre «deve» da «è»*, in R. Guastini (a cura di), *Problemi di teoria del diritto*, Bologna, Il Mulino, 1980.

G. Tonfoni, *Intelligenza Artificiale, comportamento e comunicazione*, Roma, Armando ed., 1987.

(9) R. A. Kowalski, *Logic for Problem Solving*, North-Holland, Amsterdam, 1979.

M. Sergot, *Towards a Rule based Representation of Open Texture in Law*, Imperial College, London, 1985.

M. Sergot, *Representing legislation as Logic Programs*, Imperial College, London, 1985.

The Arity/prolog Programming Language, Arity Corporation, 1986.

(10) T. J. M. Bench-Capon, *Support for Policy Makers: Formulating Legislation with the Aid of Logical Models*, in *Proceedings of the First International Conference on Artificial Intelligence and Law*, Boston, may 1987, ACM Press, 1987, pagg. 181-189.

Il presente articolo è in corso di pubblicazione nel volume: «Sistemi esperti giuridici», a cura di P. Mariani e D. Tiscornia, edito da Franco Angeli.

CARLO BIAGIOLI

COMPETENZE LINGUISTICHE
IN UN EDITORE DI TESTI NORMATIVI

SOMMARIO: 1. *L'intelligenza artificiale per il legislatore.* — 2. *Il tecnicismo del linguaggio normativo: fonte di conoscenza e patrimonio da tutelare.* — 3. *Dalle tecniche legislative agli strumenti informatici.* — 4. *Quale tecnicismo a livello linguistico?*

1. — L'intelligenza artificiale per il legislatore.

I sistemi esperti sono programmi che incorporano e riproducono conoscenze, abilità tipiche delle attività professionali umane.

In campo giuridico si possono grosso modo immaginare se non progettare tanti tipi di sistemi esperti, quante sono le professioni giuridiche (1).

Limitandosi alle attività intellettuali giuridiche che hanno come oggetto esclusivo le norme, si può pensare alla produzione, redazione di testi normativi e alla interpretazione, valutazione e diagnosi di corpi normativi.

In quest'ultimo caso si tratta di sistemi che, attraverso la formalizzazione di corpi normativi, che li rende in qualche modo computabili, mirano al calcolo automatico di determinate relazioni che legano elementi di una legge. Sistemi

di questo tipo presuppongono la determinazione di modelli di rappresentazione delle norme e dei ragionamenti che su di esse si intende effettuare e la loro rappresentazione informatica mediante linguaggi formali.

Altri sistemi cui si lavora sono orientati verso una funzione di aiuto al normatore nella fase di redazione del testo normativo. Quindi strumenti che operano sul piano linguistico e con competenze di natura linguistica.

Un sistema di tale tipo non comporta formalizzazioni del testo normativo, ma si configura come un word processor con funzioni più complesse e specializzate nel trattamento di testi normativi.

La funzione che esso dovrebbe avere consiste nel fornire al normatore un editore specializzato, in grado di aiutarlo, quindi un ambiente informatico per la redazione del testo, un «ambiente di normazione» potremmo dire, usando il gergo informatico.

È questo un progetto cui lavorano, presso l'IDG, chi scrive ed il dr. Mercatali, alla cui relazione presso questo stesso convegno rimando.

La professione giuridica che un tale sistema esperto intende aiutare e dalla quale ricava parte delle sue competenze, è quella del tecnico della legislazione, cioè colui che si occupa di tradurre scelte politiche in espressioni normative.

Un'altra parte della propria competenza, la più complessa, tale sistema esperto la dovrebbe ricavare, come vedremo, da certe teorie della norma, elaborate dalla filosofia del diritto, e da certe teorie del linguaggio.

2. — Il tecnicismo del linguaggio normativo: fonte di conoscenza e patrimonio da tutelare.

Rispetto alla disputa tra coloro che vedono nel tecnicismo del linguaggio giuridico un ostacolo alla chiarezza della legge e propongono quindi di abbandonarlo a favore

di un linguaggio comune, semplice, e quelli che al contrario vedono nel tecnicismo un potenziamento della capacità espressiva del normatore, chi scrive si pone necessariamente e con convinzione dalla parte dei secondi, a favore della tutela, se non del rafforzamento, del tecnicismo del linguaggio normativo.

Dove risiede il tecnicismo nel linguaggio giuridico?

Semplificando molto penso si possa dire che contengono aspetti di tecnicismo sia il testo, che il linguaggio normativo.

Il testo sia nella sua struttura, nelle sue partizioni tipiche, che nell'usanza di collegare con rinvii parti diverse del testo normativo, o elementi di testi normativi diversi; sia nella prassi dell'abrogazione, dove il testo viene usato anche come veicolo per informare (almeno nel migliore dei casi, con l'abrogazione esplicita) circa i mutamenti derivanti al sistema normativo per effetto dell'introduzione in esso della nuova legge espressa dal testo.

Per quanto riguarda il tecnicismo rilevabile nel linguaggio delle norme, penso si possa distinguere tra quello che risiede nei termini (lessico tecnico, o accezione tecnica del lessico comune) e quello che si manifesta a livello proposizionale.

È tradizione nella scienza giuridica distinguere quantomeno proposizioni definitorie e proposizioni prescrittive. Se si guarda al linguaggio normativo non solo con gli strumenti teorici forniti dalle teorie della norma, ma anche con quelli di particolari teorie del linguaggio, come quella degli «atti linguistici», che considera una proposizione una vera e propria azione, cui associa una intenzione, è possibile arricchire ulteriormente tali distinzioni tra i tipi proposizionali nel linguaggio normativo e definire forse meglio il tecnicismo rilevabile nel linguaggio normativo a livello proposizionale.

3. — Dalle tecniche legislative agli strumenti informatici.

Abbiamo trovato la prima conoscenza da introdurre nel nostro sistema esperto in una circolare della Camera dei deputati, dove si danno indicazioni tecniche per una buona redazione dei testi di legge (2).

La circolare dà istruzioni circa:

- struttura del testo;
- rinvii;
- abrogazioni;
- lessico tecnico;
- linguaggio.

Le indicazioni relative al linguaggio si limitano al suggerimento di abbandonare l'imperativo nell'uso dei verbi, che rappresenta secondo me un importante aspetto del tecnicismo del linguaggio normativo.

Il sistema simmetricamente dovrebbe avere competenze su:

- organizzazione del testo;
- ortografia;
- sintassi;
- termini tecnici;
- linguaggio.

Per quanto riguarda il primo punto, la conoscenza circa l'organizzazione e strutturazione peculiare del testo normativo, abbiamo individuato una fonte utile nella circolare della Camera dei deputati. Tale conoscenza è stata trasformata in regole informatiche, in parte già implementate e funzionanti.

Per il secondo punto abbiamo realizzato un correttore ortografico basato su un ampio dizionario di termini giuridici ed è già in uso presso l'IDG per la correzione automatica di riassunti di dottrina giuridica in una banca di dati bibliografici.

Per il terzo punto si può pensare all'inserimento nell'editore del noto sistema di L. Allen per il controllo delle ambiguità sintattiche e pertanto rimando ai suoi noti lavori (3).

Per quanto riguarda il quarto, la conoscenza relativa al lessico tecnico, non vi è ancora niente di implementato, né di definito. Si tratta di costruire un dizionario concettuale articolato e ricco, in grado di fornire al normatore, su sua richiesta, informazioni circa il significato generalmente attribuito ad un determinato termine e le relazioni di significato tra di esso ed i termini ad esso vicini per significato.

Tale strumento dovrebbe favorire l'uso omogeneo del lessico tecnico e ciò dovrebbe avere anche una positiva ripercussione sulla documentazione automatica delle norme, aumentandone l'efficacia.

Per una presentazione più accurata delle competenze realizzate o progettate dell'editore di testi normativi, rimando alla relazione del dr. Mercatali. Mi limiterò in questa relazione ad alcune riflessioni sugli aspetti più problematici del nostro progetto.

4. — Quale tecnicismo a livello linguistico? Teoria della norma e teoria del linguaggio: regole e atti linguistici.

Più complessa la quinta competenza, quella linguistica, che dovrebbe avere un «ambiente di normazione». Per definire tale competenza occorre partire dagli studi sul linguaggio normativo e sul linguaggio naturale in generale, in quanto è più difficile trovare indicazioni pratiche precise elaborate dalla tecnica legislativa riguardo a questo punto.

Oltretutto mi preme dire qui che ricorrere a strumenti teorici di natura giuridica è non solo utile, ma anche doveroso. Intendo dire che troppo spesso si tende, sul piano informatico, alla realizzazione di strumenti, con criteri poco

rispettosi delle peculiarità del campo di applicazione. Per cui trovo discutibile che si adottino stessi metodi, nel trattamento di conoscenze assai diverse, come ad esempio diritto e medicina.

Mi sembra fondamentale, visto che si intende in questo caso lavorare sul linguaggio, rispettare la specificità dei linguaggi settoriali, come in questo caso il linguaggio normativo.

La seconda ragione di tale orientamento è che la scienza giuridica è ricca di analisi preziose, per quanto riguarda il linguaggio normativo. Ecco perché nel definire un progetto operativo, come quello di cui sto qui parlando, ritengo necessaria una indagine sugli studi dei giuristi attorno alla norma, per ricavarne suggerimenti per la realizzazione di strumenti informatici, ispirati alla scienza giuridica.

Ricche, varie e complesse sono le considerazioni sulla norma ricavabili dalla scienza giuridica. È comunque molto diffuso il modello della regola per esprimere astrattamente il fenomeno della norma giuridica, nonché un modello di sistema normativo, inteso come set di regole. Se prendiamo però un testo normativo ci imbattiamo in una dimensione che allontana dal nostro ragionare in termini di modello di sistema normativo come insieme di regole. In altre parole ci troviamo davanti ad un testo letterario, con una gamma contenuta, ma pur sempre consistente, di modalità espressive, tale da rendere ardua la rappresentazione del testo stesso in un set di regole.

Sul piano linguistico, della filosofia del linguaggio, si è proceduto ugualmente nella definizione di strumenti per la comprensione, descrizione e spiegazione del linguaggio naturale. Uno strumento teorico importante è la teoria degli «speech acts» di Austin, sviluppato poi anche da Searle.

Ritengo utile vedere un testo normativo anche alla luce degli strumenti teorici offerti dalla filosofia del linguaggio e in particolare dalla teoria degli «speech acts». Si tratta a mio parere di uno strumento parallelo rispetto alla visio-

ne del sistema normativo come un complesso di regole. Uno strumento parallelo e complementare: infatti parlare delle norme come regole facenti parti di un sistema di regole è un'astrazione secondo me utile, in quanto mette in risalto la funzione che hanno le proposizioni all'interno del corpo normativo che le comprende e del sistema normativo in generale, intesi come complessi organici. Si tratta pur sempre di proposizioni espresse in linguaggio naturale; mi sembra lecito guardare alla stessa entità, alla stessa proposizione, in questi due modi: osservarla come un determinato atto linguistico da una parte, concentrando così l'attenzione sulla sua funzione comunicativa, nel quadro del sistema del linguaggio naturale; ma guardare anche al ruolo che svolge all'interno di un sistema di regole normative.

La mia impressione è che la visione del sistema normativo come sistema di regole permette una macroanalisi, mentre l'impiego dello strumento linguistico costituito dalla teoria linguistica degli «speech acts» permette una microanalisi.

La produzione automatica di un testo normativo richiede appunto un modello di rappresentazione adeguatamente espressivo e quindi analitico. È facile imbattersi in elementi, proposizioni del testo normativo difficilmente esprimibili col modello della regola, come quelli in cui il normatore esprime le finalità che ha voluto perseguire nell'esprimere un certo corpo normativo (o sue parti).

Ma quelli che lo sono, mostrano di avere funzioni sì regolative, ma di diversa natura. Se si assume come punto di vista l'intenzione del normatore, sembrano ricorrenti quantomeno tre modalità, che sembrano rispondere a tre diverse domande: «cosa è», «cosa fare?», «come fare?». Nel primo caso si definisce una entità, nel secondo si prescrive un comportamento, nel terzo si forniscono dettagliate istruzioni per l'attuazione del comportamento prescritto.

Da tali considerazioni deriva, a mio parere, la necessità di differenziazione delle regole, alla luce anche dalla natura degli atti linguistici ad esse associati, fermo restando il problema di quegli elementi normativi difficilmente riducibili al modello della regola.

Mi sono qui limitato ad un cenno sulle indicazioni più importanti e generali ricavate da una modesta indagine sugli strumenti teorici ricavabili dalla scienza del linguaggio e, soprattutto, dalla scienza giuridica, nei suoi orientamenti più analitici. Per un tentativo di elaborazione delle teorie di Hart sulla norma (4) e di Searle sugli atti linguistici (5), al fine di ricavarne indicazioni per la determinazione di modelli espressivi all'interno dei testi normativi, rimando ad altri lavori (6).

Lo scopo è qui quello di individuare, all'interno del discorso normativo, una serie di modalità espressive, a livello di enunciati, quindi di parti del discorso più complesse del lessico, tipiche del linguaggio normativo, quindi manifestazione del tecnicismo giuridico.

Andando questa volta in senso contrario alla circolare della Camera, che propone di abbandonare ogni tecnicismo a livello di proposizioni (imperativo), ritengo necessarie l'individuazione e salvaguardia di tipi proposizionali tradizionali del linguaggio normativo, appoggiandosi in questa impresa alle teorie più analitiche della norma e alla teoria degli «atti linguistici», cercando poi nell'intelligenza artificiale le tecniche per trasformare tale individuazione dei tipi proposizionali in strumenti per la generazione del testo normativo e quindi di aiuto al redattore di norme.

BIBLIOGRAFIA

1 — Per una rassegna dei sistemi esperti in campo giuridico, vedi: Biagioli C., Fameli E., *Expert Systems in Law: An International Survey and Selected Bibliography*, in *CC-AI*, 4, 1987.

2 — *Formalizzazione tecnica di testi legislativi. Regole e raccomandazioni*, a cura della Camera dei Deputati, Segreteria Generale, Ufficio Stampa e Pubblicazioni, Roma, febbraio 1986.

3 — L. E. Allen, *Una guida per redattori giuridici di testi normalizzati*, in *Informatica e diritto*, V, 1, Tomo II, pagg. 61-114.

4 — Hart H. L. A., *The Concept of Law*, Clarendon Press, Oxford, 1961.

5 — Searle J. R., *Speech Acts*, Cambridge University Press, 1969, pagg. 33-34.

6 — C. Biagioli, *Ambiente di normazione: verso un sistema di aiuto alla generazione di testi normativi razionalizzati*, 4° Congresso Int. organizzato dalla Corte S. di Cassazione, Roma, maggio 1988. C. Biagioli, *Elementi per la definizione di un linguaggio per la rappresentazione di testi normativi giuridici*, in *Informatica e diritto*, anno XIV, n. 3, settembre-dicembre 1988, Le Monnier, Firenze.

ANTONIO DE ANTONIIS

I SISTEMI INFORMATIVI
DELL'ITER LEGISLATIVO
NELL'ESPERIENZA DEL SENATO

I sistemi informativi dell'attività legislativa e parlamentare, come, del resto, di qualsiasi altro tipo di attività umana, possono essere studiati solo in prospettiva dei problemi e delle esigenze per ovviare alle quali tali sistemi sono stati creati. In altre parole, pare del tutto inconferenze parlare di sistemi informativi senza aver ben chiaro in mente quali obiettivi si vuole raggiungere con la gestione delle informazioni e quali bisogni si trovano alla base di tali obiettivi.

Questa premessa si lega con una constatazione che ormai credo sia condivisa da tutti. La constatazione è che lo sviluppo della società italiana dal dopoguerra in poi, non solo dal punto di vista istituzionale ma anche e non secondariamente dal punto di vista economico e sociale, ha creato una «fame» di informazioni enormemente maggiore che non in passato.

Se, difatti, il parlamentare dell'epoca liberale si trovava ad affrontare un certo numero di tematiche, tutto sommato non elevatissimo, e quindi poteva contare, per quelle tematiche, sulla propria sufficiente preparazione culturale, questo non è più credibile allo stato attuale delle cose.

I problemi di cui lo Stato si fa ora carico sono tali e tanti che il semplice bagaglio culturale di ciascuno, anche laddove si tratti di un bagaglio «pensatissimo», non consente di fronteggiare tutte le esigenze che si parano di fronte al parlamentare e a chi ha il compito di coadiuvarlo. Sicuramente ciò non è più possibile con le tecniche di ricerca tradizionali.

D'altronde, proprio l'accavallarsi delle informazioni, che tendono a riprodursi le une dalle altre con formidabile velocità, ha naturalmente creato una crescente difficoltà nel loro reperimento e nella loro razionale organizzazione.

Non vorrei però scendere nel complicatissimo campo dei massimi sistemi, i quali meritano senza dubbio meditazioni molto più profonde di quelle che sono a premessa del mio intervento. Desidero quindi passare ad un breve e sintetico esame di quei sistemi informativi gestiti dal Senato che attengono più propriamente alla produzione legislativa.

In base ad un accordo intercorso nel 1976 tra l'amministrazione della Camera dei Deputati e quella del Senato della Repubblica, quest'ultimo fu incaricato di gestire gli archivi informatizzati inerenti all'iter di approvazione delle leggi, mentre la prima quelli riguardanti il sindacato ispettivo. Nacque così la procedura «Stato Disegni Di Legge», meglio conosciuta come SDDL o «Iter Legis».

Dopo un periodo sperimentale durato l'intera VII Legislatura, con l'inizio dell'VIII, nel 1979, il sistema divenne perfettamente operante. Possiamo così contare su un'esperienza ormai decennale. Il problema che si pose immediatamente ai pionieri di tale procedura fu quello di armonizzare due componenti che, a prima vista, non parevano compatibili tra loro. La prima componente è rappresentata dallo scarsamente prevedibile flusso dell'attività legislativa delle Camere; flusso che, nonostante la calendarizzazione dei lavori prevista dai regolamenti parlamentari riformati, raggiunge molto spesso dei picchi e degli abissi

che quasi mai è possibile adeguare ad una ordinata media. D'altro canto si prospettava la indefettibile necessità che le informazioni fossero registrate con la maggior tempestività e continuità possibili, perché, come tutti sappiamo, un'informazione arretrata e lacunosa non può essere definita tale. Le informazioni registrate — è opportuno anticiparlo ora per poi tornare a parlarne — riguardano qualsiasi fase della vita dei singoli disegni di legge delle due Camere, dalla loro presentazione alla pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale delle leggi eventualmente approvate. La apparente incompatibilità è stata risolta creando un *pool* di addetti all'immissione dei dati che garantiscono, sotto la supervisione di un funzionario, l'inserimento delle informazioni il giorno stesso della pubblicazione del Resoconto Sommario delle sedute delle assemblee e delle commissioni di ambedue i rami del Parlamento, con un controllo successivo del funzionario onde correggere le eventuali imprecisioni.

Per rendere più facile la ricerca dei singoli disegni di legge, e quindi anche delle leggi approvate, considerando l'obiettivo difficoltà davanti alla quale si troverebbe l'utente se avesse a disposizione esclusivamente il titolo del disegno, ormai sempre meno comprensivo del significato del contenuto del disegno stesso, è stato messo a punto dall'Ufficio delle informazioni parlamentari, che cura l'immissione ed il controllo dei dati, in collaborazione con il Servizio per lo sviluppo e la gestione dell'informatica, che cura la manutenzione tecnica dell'*hardware* e del *software*, un sistema di classificazione degli atti parlamentari, assolutamente originale nel campo legislativo. Si tratta di una classificazione strutturata su due livelli. Uno, più generale, permette la possibilità di scelta tra circa 120 voci tematiche. Il secondo, più particolareggiato, prevede la possibilità di aggregare un numero variabile di parole chiave, da scegliere in una raccolta di circa 1500 locuzioni. Si tratta come è ovvio di un sistema tendenzialmente chiu-

so, in ciò innovando la tradizionale classificazione adottata per i repertori cartacei fin dal 1848. La classificazione è effettuata, in tempi brevissimi a ridosso della presentazione del disegno di legge, da parte di un apposito *pool* di classificatori. L'elenco delle voci utilizzate è pubblicato e a disposizione di tutti gli utenti.

Il sistema informativo, come si è già accennato, è costituito da un insieme di documenti, ognuno dei quali corrispondente ad una lettura di un disegno di legge, contenenti informazioni che consentono di individuare il disegno stesso, con tutto il complesso di eventi procedurali che mano a mano lo riguardano. La strutturazione del documento in paragrafi, ognuno contenente una ben determinata fascia di informazioni, facilita e razionalizza la ricerca. Difatti, ogni singola categoria di eventi procedurali dà luogo ad un paragrafo all'interno del quale la ricerca dei dati voluti può essere svolta con estrema precisione. Di particolare interesse per l'utente, ad esempio, sono i paragrafi contenenti la classificazione, gli interventi nelle varie fasi della discussione, i nomi ed i gruppi dei proponenti ed ovviamente il paragrafo, aggiornato di volta in volta, con l'indicazione dell'esatto stato di avanzamento dell'iter di approvazione. La ricerca dei dati avviene attraverso un pacchetto di programmi standard dell'IBM chiamato STAIRS (Storage and Information Retrieval System).

L'esperienza, che ha ormai superato il secondo lustro di vita, ha ampiamente dimostrato la propria necessità. Sarebbe ormai impensabile nell'ambito della ricerca parlamentare fare a meno di simili strumenti, che sono comunque, sempre soggetti a nuovi perfezionamenti. Tali archivi, in giusta combinazione con gli altri disponibili permettono allo studioso, parlamentare e non, di guardare ai frutti della ricerca con consapevolezza di aver potuto utilizzare strumenti certamente elaborati, ma altrettanto elastici da potersi plasmare sulla sempre più mutevole e complicata attività legislativa.

GIANNI NIZZERO

I SOGGETTI DEI SISTEMI INFORMATIVI NELLE ASSEMBLEE LEGISLATIVE REGIONALI

a) La Regione

È compito della Regione, come ente unitariamente considerato, esercitare un ruolo di primo piano sia nella fase della progettazione che in quella della conduzione di un sistema informativo a livello regionale, anche perché, essendo essa il soggetto cui istituzionalmente competono funzioni di indirizzo politico, legislazione, programmazione, coordinamento e controllo nell'ambito di tutte le materie di competenza propria o delegata, necessita nella misura massima delle basi conoscitive offerte dal sistema.

Ma la Regione, a sua volta, appare come un soggetto unitario solo nel momento della «rappresentanza» che compete al suo Presidente, mentre il rilievo costituzionale che hanno gli altri due organi, Consiglio e Giunta, le loro diverse funzioni e, correlativamente, la loro distinta organizzazione, impediscono — anche da un punto di vista fattuale oltre che giuridico — la configurazione di un ente a struttura semplice e indifferenziata.

Anche per le finalità che qui interessano ciò è rilevante perché, allo stato attuale, il supporto conoscitivo che può

essere utilizzato dal Consiglio regionale non è lo stesso di cui può disporre la Giunta.

Come è evidente, e più volte è stato messo in luce, al di là delle competenze formali, anche costituzionalmente o statutariamente stabilite, il peso politico reale di un organo è sempre più determinato dalla quantità e dalla qualità delle informazioni di cui lo stesso è in grado di disporre (1).

È chiaro che si è di fronte ad un problema che inerisce alla sostanza dei rapporti tra gli organi costituzionali della Regione.

Anche se ci si riferisce a sistemi politici e costituzionali diversi, si può constatare che il Congresso degli Stati Uniti, ad esempio, «ha sempre considerato l'informazione come la chiave di volta del proprio potere e del proprio ruolo di contrapposizione attiva al potere presidenziale» (2).

Nell'esperienza storica del Parlamento inglese è poi accaduto che il maggiore ostacolo all'avvento delle tecnologie informatiche è stato costituito dalla possibilità che in tale modo si sarebbe offerta agli organi rappresentativi di disporre in tempo reale di conoscenze di cui in precedenza erano depositari soltanto gli organi dell'esecutivo (3).

Circa il ruolo del Parlamento, sono stati messi in evidenza il rilievo essenziale che assumono le attività conoscitive e di informazione, l'istituzionalizzazione dei raccordi con i soggetti esterni «che si presentano come i maggiori accumulatori pubblici di conoscenze (Banca d'Italia, ISTAT, ISPE, CNR e Università) e l'alternativa se utilizzare in prevalenza apparati propri (secondo il modello del Congresso americano) o altrui (secondo il modello inglese)» (4).

Del resto, con più specifico riguardo alla realtà delle Regioni, è stato posto in evidenza il valore veramente essenziale che tende ad assumere il profilo degli strumenti conoscitivi propri (anche se non esclusivi) che il Consiglio regionale è in grado di utilizzare (5).

Un'analisi aggiornata dei rapporti Giunta-Consiglio — resa possibile attraverso le esperienze descritte in seno al Gruppo di lavoro — sotto il profilo del reciproco scambio di informazioni e dati utili come supporto dei rispettivi processi decisionali, ha fatto in generale registrare una posizione di dipendenza conoscitiva dell'organo legislativo da quello esecutivo (anche quest'ultimo non sempre adeguatamente informato su tutti i settori di competenza regionale).

Preso atto di questa constatazione, si impone una scelta di fondo: costituire un sistema informativo regionale di carattere unitario, come patrimonio conoscitivo comune, suscettibile di essere variamente utilizzato dai diversi organi della Regione e dagli altri soggetti del sistema, attraverso elaborazioni autonome effettuate dagli apparati di ricerca e di studio propri di ciascuno di essi; ovvero, qualora le difficoltà di ordine politico che ostacolano la circolazione delle conoscenze tra Giunta e Consiglio dovessero permanere, creare sistemi informativi propri delle Assemblee legislative regionali che rendano le stesse autonome rispetto alle Giunte.

Le leggi regionali più organiche sembrano non dare rilievo alla situazione di totale o parziale incomunicabilità che di fatto si è venuta a creare tra i due organi della Regione e presuppongono invece, come logica e principi postulerebbero, un'utilizzazione dei sistemi informativi da parte dell'ente Regione in tutte le sue articolazioni.

Già il Friuli Venezia Giulia — che con legge n. 22 del 1972 aveva posto le premesse per dotarsi di uno strumento operativo nel campo del trattamento automatico delle informazioni — si era prefissato come obiettivo «il soddisfacimento delle esigenze di automazione dell'Ente Regione...».

Anche l'Emilia Romagna — che sin dal 1977 aveva previsto con legge regionale la costituzione dell'Azienda regionale per la gestione del Centro elettronico — aveva stabilito che essa avesse il compito di «provvedere su ri-

chiesta del Consiglio regionale, della Giunta regionale o dei gruppi consiliari, alla elaborazione delle informazioni ..., predisponendo le documentazioni opportune ai fini dell'attività legislativa, amministrativa e di programmazione».

La legge n. 30 del 1988 stabilisce ora che la Regione promuove la costituzione del sistema informativo regionale «finalizzato all'esercizio delle funzioni di programmazione, di legislazione e di amministrazione...» (art. 1).

In Lombardia, ugualmente, la legge n. 15 del 1981 prevede che il sistema informativo regionale garantisca il migliore svolgimento delle «funzioni regionali di programmazione, legislative ed amministrative...» (art. 1) e ne stabilisce l'inerenza, tra l'altro, ai «processi gestionali ed operativi dei servizi e degli uffici dipendenti dal consiglio e dalla giunta regionali» (art. 2).

Evidentemente, sul piano dell'effettività ha poi inciso una volontà politica diretta ad assicurare prevalentemente alla Giunta una sorta di monopolio conoscitivo, più o meno accentuato a seconda delle diverse realtà.

Le conseguenze, sul piano costituzionale, sono di tuttorilevato poiché i Consigli sono spesso diventati organi di ratifica di delibere — legislative e non — che la Costituzione e gli Statuti demandano esclusivamente alla loro competenza, e che invece sono di frequente determinate nella sostanza dalle Giunte regionali, il che comporta un'alterazione della forma regionale di governo.

b) Gli Enti locali

Altri soggetti cui va istituzionalmente riconosciuto un ruolo di rilievo in ordine alla creazione di un sistema informativo regionale sono gli enti locali, la cui autonomia è garantita dall'art. 128 della Costituzione. Manca a tutt'oggi un'indagine completa ed aggiornata sulla situazione generale dei supporti conoscitivi e dell'informatica appli-

cata a fini di governo in dotazione alla Pubblica Amministrazione locale.

La ricerca più organica, promossa e realizzata dall'A.N.C.I., ha interessato, a livello nazionale, 850 Comuni e si è svolta tra la fine del 1985 e i primi mesi del 1986(6).

Essa ha messo in evidenza una presenza del servizio statistico comunale nel 28,5% dei Comuni, con valori correlati all'ampiezza demografica degli stessi.

I servizi statistici stanno via via diventando — soprattutto nei Comuni di medie — grandi dimensioni, nei quali la necessità di programmazione esige un flusso costante di dati — fornitori di informazioni alle strutture direzionali degli Enti locali, spesso in rapporto con i servizi studi.

Circa la diffusione dell'informatica negli Enti locali, essa è pari al 27,5% e invece buona parte delle competenze dei Comuni. È comunque ancora legata all'ampiezza demografica ed alla localizzazione geografica di tali enti.

Alcune Regioni hanno poi realizzato studi ricognitivi sulla propria realtà territoriale.

Nei primi mesi del 1985 è stata avviata, per esempio, una rilevazione analitica sulla situazione esistente in Toscana per quanto riguarda procedure, flussi informativi, strutture e strumentazione esistenti presso gli Enti locali(7).

È emerso che «l'assenza di standards informativi per i contenuti degli archivi e relativi collegamenti e la mancanza di adeguate procedure di elaborazione impedisce o comunque ostacola l'utilizzo integrato a scala territoriale» dei patrimoni informativi disponibili a fini di programmazione.

«Complessivamente la situazione è caratterizzata dalla scarsità di risorse qualificate con capacità progettuali, di disegno architettonico, di formazione e consulenza ai vari livelli, unita spesso alla scarsa attenzione da parte dell'Amministrazione sulla rilevanza politica della questione «Sistema informativo».

«La mancanza di un momento forte di coordinamento ha portato alla dispersione delle energie e alla difficoltà di realizzare esperienze di cooperazione su progetti».

Ciò, del resto, appare almeno parzialmente in linea con un'indagine condotta in dieci Paesi dell'OCSE sulle politiche nazionali per l'introduzione della informatizzazione negli Enti locali (8).

In termini generali, si riscontra che «politiche nazionali forti ed organiche tendono a promuovere l'uniformità nell'adozione e nell'impiego della tecnologia dei computer; il che, simultaneamente, accelera un ampio processo di adozione delle tecnologie da parte degli enti locali, ma ne ritarda gli impieghi più avanzati ed innovativi da parte dei singoli enti. Lasciare lo sviluppo della tecnologia dei computer agli stessi enti locali tende a far sì che non venga pienamente favorita l'adozione di questa tecnologia da parte di potenziali utenti, ma consente una maggiore diversificazione degli approcci e dei livelli di impiego delle tecnologie, favorendo maggiori sviluppi innovativi a livello locale».

Fatte queste premesse in ordine alla situazione di fatto, senza peraltro pretendere di voler pervenire a generalizzazioni, si deve ora ricostruire qual'è, sotto il profilo normativo, il ruolo assegnato agli enti locali nelle leggi regionali più organiche in materia di sistemi informativi.

Secondo la L.R. n. 15 del 1981, la Regione Lombardia, nel quadro degli obiettivi del sistema informativo regionale, anche al fine di consentire l'interscambio di informazioni tra i vari livelli amministrativi, «promuove le attività ... degli enti autonomi territoriali e degli altri enti locali dirette alla raccolta, all'organizzazione ed al trattamento, secondo criteri omogenei, dei dati utili all'esercizio delle funzioni di programmazione ed amministrazione di loro competenza». A tal fine la Regione propone l'adozione di procedure e di metodologie uniformi, concorre all'addestramento degli operatori locali, fornisce l'assistenza

specializzata necessaria per la migliore definizione dei sistemi informativi a livello locale, promuove l'uso coordinato delle risorse informatiche da parte degli enti locali (art. 7).

Allo scopo di coordinare le attività inerenti ai sistemi informativi propri degli enti locali, è previsto che della «Consulta per il coordinamento delle iniziative interessanti il sistema informativo regionale» facciano parte anche un rappresentante dell'Unione regionale delle province lombarde ed uno dell'Associazione regionale dei Comuni lombardi.

Complessivamente, si può dire che l'autonomia propria degli enti locali esistenti sul territorio lombardo nel decidere del proprio sistema informativo trova un suo limite e al tempo stesso un incentivo nell'azione di coordinamento che la Regione si propone di esercitare.

* * *

In Friuli Venezia Giulia, in linea con le previsioni generali della L.R. n. 22 del 1972 che aveva contemplato convenzioni tra Regione ed enti locali nonché interventi finanziari da parte dell'Amministrazione regionale, utenti del SIER sono stati, sin dalla prima fase di avvio, tre delle quattro Amministrazioni provinciali, nonché cinque dei principali Comuni (Gorizia, Monfalcone, Pordenone, Tolmezzo e Udine), con una popolazione complessiva di circa 250.000 abitanti.

Successivamente, è stato avviato un progetto destinato a coprire le esigenze di automazione dei comuni medio-piccoli della Regione. Il processo di informatizzazione è oggi ancora in atto, ma sta per concludersi (manca circa il 10% di tutti i Comuni).

Il nuovo progetto aderisce al criterio di «assicurare quell'intermediazione informatica tra il Governo centrale e tutto il complesso delle Autonomie locali che appare sempre più

necessaria non solo nei settori tradizionali, quali, ad esempio, la demografia, ma anche settori di scottante attualità quali la Finanza pubblica e il Servizio sanitario nazionale». Il progetto «introduce inoltre un significativo elemento di evoluzione tecnologica con l'adozione di architetture informatiche non solo largamente decentrate mediante reti di tele informatica ... ma anche con capacità di archiviazione e di elaborazione distribuita sul territorio...» (9).

* * *

In Emilia Romagna la legge n. 30 del 1988 stabilisce che il sistema informativo si articola a livello regionale, infraregionale, comunale. «Ciascun livello, alla propria scala, acquisisce, verifica, aggiorna, elabora ed integra i flussi informativi ed assicura l'unificazione delle basi informative fondamentali» (art. 8).

Ciò costituisce «il presupposto di un sistema policentrico nel quale ciascun ente tratta le informazioni sue proprie, rendendo disponibili a livello regionale quelle di sintesi ad esso necessarie. Sotto il profilo operativo, ciò significa l'opposto della concezione che vede il livello regionale e provinciale come punto di accumulazione di tutte le informazioni provenienti dai Comuni, dagli altri enti, dalle organizzazioni sociali ed economiche, con il compito di attuare un altrettanto colossale ridistribuzione periodica di elaborazioni» (10).

Si prevede poi che la Giunta regionale promuova le opportune forme di raccordo a livello politico e tecnico con gli Enti locali per la elaborazione delle linee e dei progetti di realizzazione del sistema (art. 12). È inoltre garantito il diritto all'accesso ai dati forniti, alle relative elaborazioni ed alla restituzione di quelle riassuntive e di raffronto (art. 5, 2° comma, lett. b).

In Piemonte sin dal 1975 è stato costituito un Consorzio per il trattamento automatico dell'informazione. La Re-

gione partecipa con l'Università degli studi ed il Politecnico di Torino. Partecipano, inoltre, gli enti locali del Piemonte (e, ancora, ogni altra Università o Istituto superiore o centro di ricerca del Piemonte; le organizzazioni sindacali, sociali o di categoria operanti nella Regione).

Finalità generale del Consorzio, dotato di personalità giuridica di diritto pubblico, è quella di mettere a disposizione degli enti consorziati, attraverso la creazione di un organico sistema informativo regionale, i mezzi per il trattamento automatico dei dati «oggi indispensabili a ciascuno di essi per conseguire i rispettivi fini istituzionali nei campi della programmazione, della ricerca, della didattica e della gestione operativa» (art. 3, L.R. 4 settembre 1975, n. 48). Compito del Consorzio è la progettazione, la realizzazione e la gestione del sistema regionale di elaborazione dei dati attraverso la promozione della connessione tecnica ed operativa degli enti ed organizzazioni consorziate.

Nell'Assemblea del Consorzio, di cui fanno parte anche rappresentanti degli enti locali, i rappresentanti della Regione Piemonte sono previsti in numero non inferiore a tre.

Con la successiva legge n. 13 del 1978 la Regione Piemonte ha precisato che, attraverso il Consorzio, essa persegue le finalità del coordinamento tecnico ed operativo delle iniziative degli enti pubblici e degli enti locali, in particolare nel settore dell'informatica, anche attraverso la standardizzazione delle procedure, la formazione e l'aggiornamento del personale, lo sviluppo della ricerca e della didattica.

In tale quadro normativo pare che il ruolo degli enti locali — enti consorziati, partecipi della realizzazione del sistema informativo e fruitori delle conoscenze da questo messe a disposizione — sia adeguatamente valorizzato.

In Veneto la Regione, allo scopo di favorire l'acquisizione degli elementi informativi necessari alla propria programmazione, promuove la formazione di sistemi di informatica intercomunale, concedendo contributi in conto capitale a Comuni associati per la costruzione e la gestione di una propria rete di informatica distribuita (L.R. n. 37/1982). I contributi vengono concessi a condizione che gli enti destinatari si impegnino a trasmettere alla Giunta regionale, su richiesta, gli elementi informativi necessari per la programmazione regionale e che gli enti stessi osservino le direttive impartite dalla Giunta regionale sulla unificazione dei metodi, delle procedure e dei linguaggi dei sistemi informativi adottati.

Conclusivamente, si può dire che il ruolo riconosciuto agli enti locali quali soggetti dei sistemi informativi — sia nella fase del concorso alla costituzione che in quella di utilizzazione — non risulta uniforme ma sostanzialmente diversificato: a seconda di differenti concezioni di politica legislativa, ci si avvicina da una parte al massimo di riconoscimento dell'autonomia costituzionalmente garantita e, dall'altra, al massimo di funzionalizzazione alle esigenze della Regione.

c) Gli altri soggetti

Per la completezza del sistema informativo c'è poi l'esigenza di assicurare la partecipazione di una molteplicità di soggetti, alcuni dei quali operano nell'ambito regionale, altri in quello statale, altri ancora in quello comunitario.

Tra i primi si possono ricordare gli Enti strumentali della Regione, le Unità sanitarie locali, i Distretti scolastici, le Camere di commercio, le Aziende autonome di soggiorno e gli Enti provinciali per il turismo, gli Istituti di credito di rilevanza regionale, le organizzazioni periferiche degli apparati statali che esercitano competenze in ma-

terie di interesse regionale (si pensi all'ANAS ed alle Ferrovie dello Stato).

Naturalmente anche dalle altre Regioni e dagli organismi interregionali — come l'Osservatorio legislativo ed il CINSEDO — provengono flussi conoscitivi utili ai processi decisionali propri di ciascuna Regione.

A livello statale il Parlamento, il Governo (si pensi, ad esempio, che presso la Presidenza del Consiglio vengono memorizzati in un archivio elettronico tutti i rinvii governativi di leggi regionali e che a tale archivio ci si può collegare attraverso la rete ITAPAC, il che renderebbe le Regioni edotte della «giurisprudenza» governativa nelle singole materie), gli Enti a partecipazione statale (presenti a volte in misura rilevante nelle Regioni) e gli Organi a partecipazione mista Stato-Regione dispongono di una serie di dati e informazioni utili non solo per l'esercizio delle funzioni loro proprie, ma anche per tutte quelle decisioni a livello regionale che necessitano di un contesto conoscitivo integrato.

Disporre poi dei flussi informativi provenienti dagli organi comunitari costituisce il presupposto indispensabile per inserire le Regioni, insieme allo Stato, nelle procedure di decisione che hanno una diretta incidenza in materie — come l'agricoltura — costituzionalmente attribuite alle Regioni. Ma si pensi anche alle problematiche relative all'ambiente ed ai trasporti, su cui la CEE ha da tempo elaborato progetti di intervento.

Infine è da considerare tutta l'importanza del settore della ricerca, con le Università, il C.N.R., l'ISTAT e gli altri Istituti che si occupano soprattutto di analisi nel campo economico. Complessivamente, mentre su alcuni di tali enti ed organismi la Regione può direttamente influire in virtù delle proprie competenze (si pensi agli Enti strumentali, alle U.S.L., alle Aziende autonome di soggiorno e agli Enti provinciali per il turismo), per altri sarà neces-

sario raggiungere accordi e stipulare convenzioni (come per l'ISTAT e gli Istituti di credito).

Naturalmente, a seconda dei soggetti, tali accordi avranno non solo un contenuto negoziale e procedurale, ma anche un risvolto politico.

Si muove su questa direttrice la L.R. n. 30 del 1988 dell'Emilia Romagna, per la quale la Regione promuove la «realizzazione del raccordo con gli altri enti, con le organizzazioni economiche e sociali operanti nell'ambito regionale...» e «lo sviluppo di un rapporto di collaborazione con l'ISTAT e con le amministrazioni centrali dello Stato al fine dell'integrazione tra sistema informativo regionale e sistema informativo nazionale» (art. 3, lett. c) e d).

È da sottolineare tutta la rilevanza che riveste, come base normativa statale per realizzare un'operazione di tale portata, il disposto di cui all'art. 34 della L. 19 maggio 1976, n. 355 — Principi fondamentali e norme di coordinamento in materia di bilancio e di contabilità delle regioni — secondo cui «Gli organi statali e le regioni sono tenuti a fornirsi reciprocamente e a richiesta ogni notizia utile allo svolgimento delle proprie funzioni nella materia di cui alla presente legge, nonché a concordare le modalità di utilizzazione comune dei rispettivi sistemi informativi e le altre forme di collaborazione».

NOTE

(1) Vedi Cheli E., *Informazione, decisione politica, controllo sociale: spunti per un'analisi comparata*, in *Il diritto dell'informazione e dell'informatica*, 1987, 3, pag. 813 e segg.

(2) Cheli E., Prefazione a *Gli apparati informativi del Congresso degli Stati Uniti d'America* di S. Vannucci, Fondazione Agnelli, Quaderno n. 26 del 1978. Sul Sistema informativo del Congresso vedi anche Pappagallo C., *Gli apparati di supporto del Congresso degli Stati Uniti d'America*, in *Bollettino di informazioni costituzionali parlamentari*, 1982, 1.

(3) Macchitella C., *Gli apparati informativi del Parlamento inglese*, Fondazione Agnelli, Quaderno n. 23 del 1978, pagg. 40-41.

(4) Su questo tema vedi Cheli E., *Modello parlamentare e ruolo del funzionario*, in *La burocrazia parlamentare*, Camera dei Deputati, Roma, 1983. Vedi anche Cheli E.-Macchitella C., *L'attività economica delle Camere, aspetti organizzativi ed evoluzione del sistema*, in *Parlamento, Istituzioni, Democrazia*, Atti del Seminario di studio, Roma, 11-13 dicembre 1979, Giuffrè, 1980, pag. 97 e segg.

(5) Cheli E., Tosi S., *Funzioni di indirizzo e controllo del Consiglio regionale Toscano (relazione di sintesi)*, in *Le Regioni fra potere centrale e potere locale*, Consiglio regionale Toscana, Vol. I, pag. 341, Firenze, giugno 1982.

(6) Vedi Anci, Suppl. n. 9 - Settembre 1986, pagg. 10-12.

(7) Vedi la relazione generale dell'Assessore regionale della Toscana, G. Biondi, al Convegno su «Sistema informativo regionale e tecnologie dell'informazione. Rapporti Regione-Enti Locali», Firenze 6-7 marzo 1985.

(8) Kennet L., Kraemer E., J. L. King, *Le politiche nazionali per la introduzione dell'informatizzazione negli enti locali: un bilancio delle esperienze in dieci paesi OCSE*, Formez, Problemi di Amministrazione Pubblica, n. 1, 1985, pag. 125.

(9) Regione Friuli Venezia Giulia, «Progetto di automazione dei servizi nei Comuni del Friuli Venezia Giulia», giugno 1982, pagine 129-130.

(10) Regione Emilia Romagna, progetto di legge d'iniziativa della Giunta regionale n. 434 del 27 marzo 1985, «Costituzione del sistema informativo regionale», pag. 6 della relazione.

GAETANO SAVONA

SIA: SISTEMA INFORMATIVO ARS

Introduzione

La struttura EDP ed il Sistema Informativo dell'Ars, nel suo complesso, è un esempio, tra i Consigli regionali, di una realizzazione graduale a gestione autonoma.

Sino a tutto il 1978 l'unico strumento informatico in dotazione all'Ars era un obsoleto sistema a schede perforate IBM S/3 mod. 10 con soli 12 k di memoria utilizzato per la stampa dei cedolini degli stipendi e dei ruoli delle competenze.

Un sistema dunque, seppur nella sua piccola dimensione, utilizzato esclusivamente con tutto il suo organico (2 programmatori-operatori e 2 addetti alla perforazione) a supporto del solo Servizio di Ragioneria. Lo stesso Centro Elettronico, a dimostrazione della delimitata operatività, dipendeva direttamente dal citato Servizio di Ragioneria il cui direttore era, ovviamente, il direttore del CED.

Date le limitate risorse del sistema di elaborazione e la pochezza delle applicazioni realizzate e realizzabili (lo stesso calcolo di certe competenze o ritenute era eseguito manualmente) si pensò, allora, di sostituire l'obsoleto sistema con uno di concezione più moderna: possibilità di collegare dei terminali video, possibilità di archiviare su

disco magnetico gli archivi fino ad allora per la massima parte su schede perforate, etc.

La prima motivazione ad un'evoluzione in termini hardware fu certamente dettata da esigenze contabili ed amministrative: maggior supporto al calcolo ed alla gestione delle competenze (stipendi, pensioni, salari etc.), applicazioni per il patrimonio (beni mobili, inventari, magazzino), applicazione per la gestione del bilancio interno (mandati, reversali etc.) etc.

Nel '78 l'IBM annunciava un sistema (l'IBM S/38) che consentiva, oltre la possibilità di gestire parecchi terminali, con ottimizzazioni delle risorse (livello unico di memoria), di gestire, in modo nativo, un «data base relazionale» ovvero un modo efficiente di organizzare e trattare le informazioni consentendo, altresì, lo sviluppo di applicazioni in modo più rapido ed efficiente di quanto possibile con i tradizionali sistemi operativi esistenti in quel tempo.

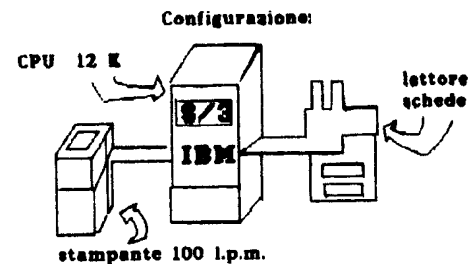
La proposta di utilizzare un siffatto sistema in un ambiente che sino ad allora non aveva mai visto installato un video terminale e laddove termini come «tempo reale», «elaborazioni decentrate», «intelligenza distribuita» erano poco familiari, sembrò eccessiva.

Tra l'altro, l'allora progetto e la quasi imminente nascita del Centro Elettronico Regionale lasciavano trasparire l'opportunità di delegare, in similitudine a quanto fatto da altri Consigli Regionali, al costituente Centro Regionale le problematiche EDP dell'ARS.

Ritardi nell'avvio del progetto regionale, motivi d'urgenza per le sempre più incalzanti esigenze amministrative consentirono, nel gennaio del 1981, l'installazione, tra i primi in Italia, di un Sistema IBM S/38 nella sua più piccola configurazione hardware.

Una scelta autonoma, dunque, che ha consentito all'ARS di accumulare circa un decennio di esperienza EDP e soprattutto una scelta di autonomia gestionale rispetto ad un Centro Regionale ancora oggi non avviato.

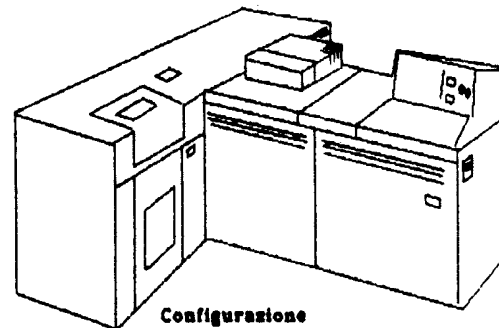
sino al 1980



- * Centro dipendente dal Servizio di Ragioneria.
- * Applicazioni esclusivamente contabili.

Gennaio 1981

Installazione IBM S/38



Memoria Centrale	768 Kb
memoria di massa	160 Mb
stampante di massa	1 x 600 lpm
terminali video	3 **

** di cui 2 al CED per lo sviluppo.

I primi obiettivi

Per le finalità stesse dell'investimento realizzato dall'Amministrazione i primi servizi che si dovettero curare furono quelli amministrativi.

Come la maggior parte dei Centri elettronici del tempo, prima dell'installazione del nuovo sistema, la gran parte del lavoro veniva svolto presso il Centro elettronico: controllo dei dati, elaborazioni, stampe etc. L'utente finale era marginalmente coinvolto nel processo EDP; incaricato della codifica dei «modelli di comunicazione» riceveva, spesso dopo giorni, i tabulati risultanti dalle poche elaborazioni.

La potenzialità di sviluppo applicativo del nuovo sistema lasciò intravedere uno stravolgimento del sistema gestionale:

dall'accentramento al decentramento operativo con una utenza più partecipe e responsabile dei processi decisionali ed elaborativi;

maggior produttività come conseguenza della tempestività dei risultati.

Con l'attivazione del nuovo sistema IBM S/38 fu necessario riscrivere le applicazioni gestionali. I vincoli «architetturali», nel realizzare le applicazioni, furono:

— Applicazioni essenzialmente interattive

— Utente protagonista ed autonomo anche operativamente rispetto il CED.

Il primo punto doveva consentire all'utente «terminalizzato» di svolgere tutte le funzioni di propria competenza utilizzando il video terminale: gestione degli archivi di base, elaborazioni, stampe periodiche, elaborazioni annuali etc. dovevano essere gestite, con l'ausilio di particolari «MENU OPERATIVI», direttamente dall'utente senza vincoli temporali rispetto le attività del CED.

Il raggiungimento del primo punto, con la realizzazione di applicazioni completamente interattive e progettate con una serie di funzioni di HELP per renderle utilizzabili da utenti non necessariamente esperti, consentì di coinvolgere il maggior numero di utenti nell'uso degli strumenti informatici superando quelle iniziali resistenze basate sul preconetto del video terminale come strumento di degrado delle proprie mansioni a quelle di semplice dattilografo.

Come detto, la configurazione iniziale del sistema acquisito vide l'installazione di UN SOLO video terminale presso la Ragioneria e solo dopo una costante attività di coinvolgimento dell'utenza fu possibile attuare l'obiettivo dell'autonomia gestionale da parte dell'utente medesimo.

La dimostrata facilità all'uso dei terminali video ed il successo operativo delle prime applicazioni fece aumentare la «domanda» di servizi e quindi di strumenti informatici.

Nel corso del primo triennio, con la collaborazione sempre più fattiva e partecipe degli utenti finali, si realizzarono le seguenti applicazioni amministrative:

— Gestione del Bilancio interno dell'ARS:

Mandati e reversali

Interrogazioni per voce di bilancio

Interrogazioni per fornitore

Archivi storici annuali

— Gestione degli emolumenti al Personale:

Stipendi

Salari

Indennità parlamentari agli On.li Deputati

Assegni vitalizi

Pensioni

Contratti Giornalisti

Cessioni di stipendio e mutui

Varie

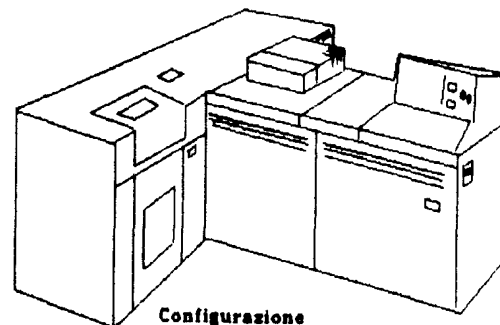
— Archivi storici, per annata, degli emolumenti liquidati.

— Supporto al Servizio di Tesoreria del Banco di Sicilia (accrediti automatici in conto corrente, stampa assegni circolari etc.).

- Gestione presente del personale in servizio.
- Controllo e gestione missioni.
- Gestione beni mobili.
- Acquisto e catalogazione opere librerie.
- Prestiti bibliografici.

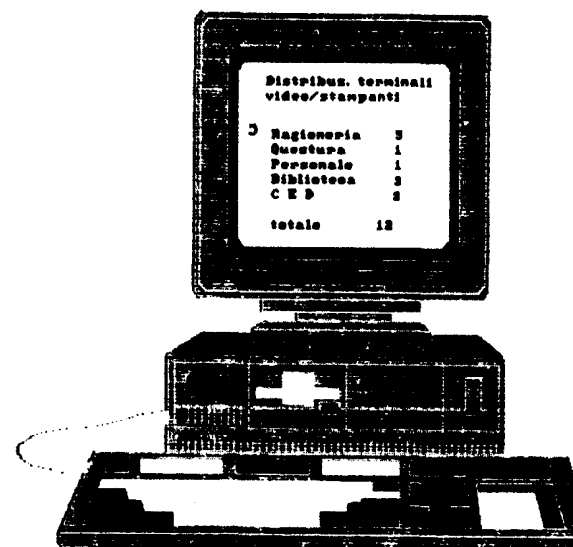
— Archivi anagrafici per le esigenze del Cerimoniale e delle varie Segreterie (Invio lettere, circolari, indirizzari...)

1983
IBM S/38 MOD. 7



Configurazione

Memoria centrale	2 Mb
Memoria di massa	600 Mb
Stampante di massa	600 lpm
totale terminali	12



Il maggior numero di «utenti» serviti rese necessario l'ampliamento della struttura hardware. Nel 1983 la configurazione hardware era la seguente:

	1981	1983
U.C. S/38	mod. 3	mod. 7
Memoria centrale	768 Kb	2000 Kb
Memoria di massa	160 Mb	600 Mb
Stampante di massa	600 1pm	600 1pm
Video terminali:		
CED	2	2
Ragioneria	1	4
Questura	—	1
Personale	—	1
Biblioteca	—	3
Stampanti terminali		
Ragioneria	—	1
totale terminali	3	12
Personale EDP:		
Programmatori	2	1
Operatori	1	1
Totale organico	3	2

Riassetto organizzativo

La dipendenza del Centro elettronico dal Servizio di Ragioneria creava non pochi problemi nella sfera delle com-

petenze allorché i Servizi EDP dovevano interessare settori diversi quale il Servizio del Personale, il Servizio di Questura ed in prospettiva i Servizi attinenti l'attività legislativa e d'aula.

La resistenza alla informatizzazione di alcuni Servizi nasceva spesso dalla organizzativa dipendenza del CED dal Servizio di Ragioneria.

Una svolta decisiva, nell'organizzazione, avvenne sul finire del 1983 con la costituzione del nuovo «SERVIZIO DI DOCUMENTAZIONE, INFORMAZIONE ED ASSISTENZA LEGISLATIVA» comprendente il Centro Elettronico e la Biblioteca.

La nascita del nuovo Servizio fu determinante nelle scelte future e nell'avvio del nuovo indirizzo applicativo-gestionale delle attività del CED.

Da questo riassetto, la struttura EDP subì un maggiore impulso alla produttività nel settore documentale e legislativo pur mantenendo una continua produttività e manutenzione software per il settore amministrativo per altro già ampiamente supportato nella gestione automatizzata.

Nello stesso periodo si cominciò ad elaborare un piano di sviluppo delle attività EDP e della struttura informatica nel suo complesso:

- Acquisizione di un software di information retrieval per la costituzione di banche dati ARS (bibliografia, iter dei disegni di legge, atti di sindacato ispettivo, regolamento, attività d'aula dei Deputati etc.).

- Avvio del processo di terminalizzazione dei settori «produttivi»: Gruppi, Commissioni, Servizio di Segreteria, Resoconti, Servizio Studi etc.

- Votazione elettronica in aula.

- Collegamenti con banche dati esterne, già esistenti, di utilità informativa per il settore legislativo.

- Corsi di addestramento al Personale.

- Ampliamento della pianta organica EDP.

I primi interventi, sperimentali, a supporto dell'attività legislativa

Il primo passo, nel processo di rinnovamento, fu l'acquisizione di un software di information retrieval idoneo alla gestione e costituzione di banche dati informative.

Fu scelto, per analogie alla operatività dello STAIRS utilizzato dalla Camera dei Deputati, il software ICARO utilizzabile nell'ambiente S/38.

Utilizzando applicativamente tale software si provvide, sperimentalmente, alla costituzione della prima banca dati: l'Archivio bibliografico.

Una serie di interventi software consentirono di realizzare tutta una serie di pacchetti per soddisfare le esigenze del Servizio di Biblioteca nella sua globalità amministrativa e documentale:

- Gestione autorizzazione acquisti
- Catalogazione bibliografica
- Stampa schede bibliografiche
- Inventario delle opere bibliografiche
- Periodici, rinnovo abbonamenti
- Controllo fatture
- Gestione prestiti e lettere di sollecito
- Supporto informativo (information retrieval)

Verificata la produttività del Software ICARO si estese il servizio all'archivio della Commissioni per la costituzione di una banca dati sperimentale per l'iter dei disegni di legge.

L'installazione presso l'archivio delle Commissioni di un solo video terminale ebbe lo scopo di verificare la funzionalità della struttura ideata della banca dati **Iter dei disegni di legge**.

In analogia a quanto realizzato presso l'archivio delle Commissioni, un terminale installato presso il Servizio dei resoconti consentì di sperimentare la banca dati «Attività

d'aula dei Deputati» ogni documento del quale era costituito da una sintesi, dal verbale d'aula, dell'intervento di ogni Deputato.

Un ultimo intervento, nel 1984, consentì di avviare il collegamento Host to Host tra l'Assemblea Regionale Siciliana e la Camera dei Deputati e, tramite la Camera, con il Senato della Repubblica. In tal modo, da qualunque terminale dell'Ars fu possibile accedere alle banche dati sia della Camera che del Senato:

- Leggi regionali
- Iter delle leggi statali
- dati elettorali
- Bibliografia
- Atti di Sindacato ispettivo
- Attività Deputati nazionali

ESEMPIO DI DOCUMENTO BIBLIOGRAFICO

Documento visualizzato: 1 / max 1 Pagina 1 / 1
 utente CED05C rif.ced. 5002 BD: Archivio bibliografico

920

STABILE, Alberto

I buoni maestri. Chi sono, che cosa ci hanno insegnato sedici protagonisti della nostra cultura / Alberto Stabile

LE Milano E Arnoldo Mondadori A 1988 E. 22.000

XIII, 266 p. ; 20 cm.

Frecce

Lingua: Italiano

S+ 1. Bobbio, Norberto 2. Cantimori, Delio 3. Contini, Gianfranco 4. De Felice, Renzo 5. Eco, Umberto 6. Garin, Eugenio 7. Geymonat, Ludovico 8. Levi Montalcini, Rita 9. Raimondi, Ezio 10. Regge, Tullio 11. Rossi, Aldo 12. Sapegno, Natalino 13. Servadio, Emilio 14. Valdoni, Pietro 15. Accardo, Salvatore 16. Gassman, Vittorio

cod. DEWEY : 920

cod. ISBN : 88-04-31305-6

-----RICH AIUTO per informazioni -----

DUE SCHEDE BIBLIOGRAFICHE STAMPATE DALLE INFORMAZIONI DEL DOCUMENTO DI CUI SOPRA.

920

STABILE, Alberto

I buoni maestri. Chi sono, che cosa ci hanno insegnato sedici protagonisti della nostra cultura / Alberto Stabile. Milano: Arnold Mondadori, 1988.

XIII, 266 p. ; 20 cm. (Frecce)

ISBN 8804313056 : L.22.000

1. Bobbio, Norberto 2. Cantimori, Delio 3. Contini, Gianfranco 4. De Felice, Renzo 5. Eco, Umberto 6. Garin, Eugenio 7. Geymonat, Ludovico 8. Levi Montalcini, Rita 9. Raimondi, Ezio 10. Regge, Tullio 11. Rossi, Aldo 12. Sapegno, Natalino 13. Servadio, Emilio 14. Valdoni, Pietro 15. Accardo Salvatore 16. Gassman, Vittorio

920

Bobbio, Norberto

STABILE, Alberto

I buoni maestri. Chi sono, che cosa ci hanno insegnato sedici protagonisti della nostra cultura / Alberto Stabile. Milano: Arnold Mondadori, 1988.

XIII, 266 p. ; 20 cm. (Frecce)

ISBN 8804313056 : L.22.000

1. Bobbio, Norberto 2. Cantimori, Delio 3. Contini, Gianfranco 4. De Felice, Renzo 5. Eco, Umberto 6. Garin, Eugenio 7. Geymonat, Ludovico 8. Levi Montalcini, Rita 9. Raimondi, Ezio 10. Regge, Tullio 11. Rossi, Aldo 12. Sapegno, Natalino 13. Servadio, Emilio 14. Valdoni, Pietro 15. Accardo Salvatore 16. Gassman, Vittorio

ESEMPIO DI DOCUMENTO NELLA BANCA DATI: Iter disegni di legge.

Documento visualizzato: 1 / max 1 Pagina 1 / 2
 utente CED05C rif.ced. 400 BD: Iter disegni di legge

ddl 400 del 19 ottobre 1987

X Legislatura.

Accelerazione delle procedure concorsuali per l'assunzione di personale presso le unità sanitarie locali .

Sommario : Predisposto con gli stessi criteri ispiratori del precedente disegno di legge (cui si rinvia), mira - dettando una disciplina transitoria - alla copertura degli organici vacanti presso le unità sanitarie locali.

Iniziativa: Governativa

l/ Nicolosi Rosario (DC) (Presidente della Regione)

Alaimo Bernardo (DC) (Assessore per la sanità)

Iter Storico:

Annunziato seduta n. 90 del 20 ottobre 1987

Nella seduta del 21 ottobre 1987 l'Assemblea ha deliberato l'adozione della procedura d'urgenza.

Assegnato I Commissione in data 11 novembre 1987

Annunzio assegnazione seduta n. 107 del 28 gennaio 1988.

-----RICH AIUTO per informazioni -----

Documento visualizzato: 1 / max 1 Pagina 2 / 2
 utente CED05C rif.ced. 400 BD: Iter disegni di legge

Richiesto parere VII Commissione in data 11 novembre 1987

Abbinamento ddl n. 392 e n. 399 in data 26 e 28 gennaio 1988

Discusso in Commissione in data 26 e 28 gennaio 1988

Esitato dalla Commissione per l'Aula in data 28 gennaio 1988

Discusso in Aula nella seduta n. 107 del 28 gennaio 1988 e n. 108 del 2 febbraio 1988

Approvato dalla Assemblea nella seduta n. 108 del 2/3 febbraio 1988

Iter attuale:

Lr 12 febbraio 1988, n. 2 Titolo Norme per l'accelerazione delle procedure concorsuali per l'assunzione di personale .

(GURS n. 8 del 13 febbraio 1988)

Relatori Commissione: **dp

Relatore d' aula: Rizzo Antonino (DC)

Settore: Procedure concorsuali

-----RICH AIUTO per informazioni -----

ESEMPIO DI DOCUMENTO NELLA BANCA DATI: Attività d'Aula Deputati.

Documento visualizzato: 1 / max 1 Pagina 1 / 1
 utente CED05C rif.ced. 6434 BD: Attività d'Aula dei deputati

Nro legislatura..... 9
 Nro seduta..... 389
 Data seduta..... 200286
 Riferimento C.e.d..... 6434

Nicolosi Rosario (DC)
 Seduta 389 del 20 febbraio 1986 IX Legislatura
 Risponde alla richiesta avanzata dall'onorevole Davoli, il quale sollecita lo svolgimento dell'interrogazione itr 1457 Rimozione del divieto della caccia primaverile, a sua firma, dichiarando la disponibilità del Governo a trattare l'interrogazione al più presto nell'ambito del calendario dei lavori d'Aula che sarà fissato.
 Risponde alla richiesta avanzata dall'onorevole Chessari, il quale reitera la richiesta avanzata più volte nelle precedenti sedute in sede di comunicazioni sul rinnovo delle concessioni petrolifere nel Ragusano, assicurando che il Governo si è mosso nella direzione indicata dall'ordine del giorno odg 208 Requisiti di legittimità in ordine al rilascio di nuove concessioni petrolifere e alla proroga di quelle scadute o che andranno a scadere (Chessari PCI ed altri).
 Voci tematiche: **vt

-----RICH AIUTO per informazioni -----

Il 1985, a seguito delle aumentate esigenze di archiviazione, sia per il settore documentale che per il settore amministrativo, vide un ulteriore incremento delle risorse hardware dettate, altresì, dall'esigenza di disporre di un certo numero di linee di trasmissione dati per il collegamento con banche dati esterne.

	1981	1983	1985
U.C. S/38	mod. 3	mod. 7	mod. 20
Memoria centrale	768 Kb	2000 Kb	4000 Kb
Memoria di massa	160 Mb	600 Mb	1500 Mb
Stampante di massa	600 1pm	600 1pm	1200 1pm
Unità a nastri magn.	—	—	2
Linee di Comunicazione	—	1	2

1981 1983 1985

Video terminali:

Presidenza	—	—	1
Commissioni	—	—	1
Resoconti	—	—	1
CED	2	2	2
Ragioneria	1	4	6
Questura	—	1	2
Personale	—	1	2
Biblioteca	—	3	3

Stampanti terminali

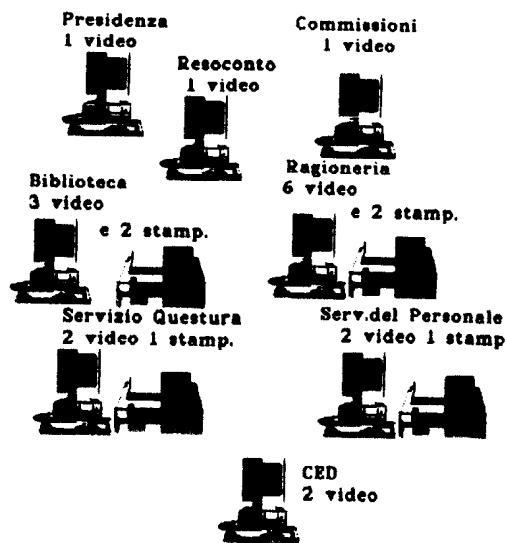
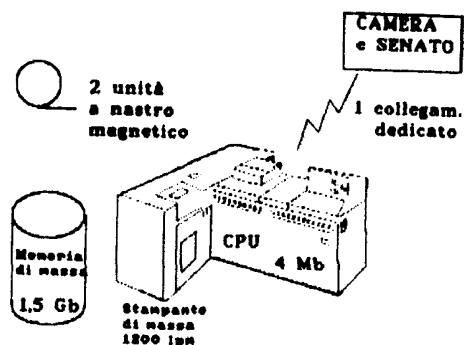
Biblioteca	—	—	2
Ragioneria	—	1	2
Questura	—	—	1
Personale	—	—	1
totale terminali	3	12	24

Personale EDP:

Programmatori	2	1	1
Operatori	1	1	1
Totale organico	3	2	2

1 9 8 5

IBM S/38 MOD. 20



Il CED alle dipendenze della Segreteria Generale

Nonostante la positività degli esperimenti e la dimostrazione delle potenzialità offerte dalla struttura EDP, dal 1985 sino al giugno del 1988 non fu possibile avviare il progetto globale di informatizzazione disegnato, sin dall'inizio, dal Servizio di Documentazione.

Per un ulteriore impulso al processo di informatizzazione si dovette attendere il 1987 allorché il nuovo Segretario Generale, nel riassetto organizzativo dei Servizi, ritenne che la struttura EDP, stante la pluralità dei servizi offerti, doveva dipendere direttamente dalla Segreteria Generale.

Una serie di incontri con i Direttori dei vari Servizi, spesso alla presenza dello stesso Segretario Generale, ebbero come scopo quello di focalizzare, servizio per servizio, le possibilità di supporto informatico.

Nell'Agosto del 1987 l'organico EDP si incrementò di 2 unità per la programmazione, passando globalmente da 2 a quattro unità (un analista, due programmatori, un operatore).

Il piano informatico del 1985, aggiornato per certi aspetti, fu riproposto, nella sua prima fase attuativa, al Consiglio di Presidenza prima ed al Collegio dei Questori dopo.

L'obiettivo applicativo consisteva nell'estendere la terminalizzazione a tutti i livelli funzionali con utilizzo delle seguenti applicazioni:

- Attività informativa estesa ad un maggior numero di collegamenti con banche dati nazionali.
- Attività informativa su banche dati create e da creare nell'ambito dell'ARS.
- Introduzione a tutti i livelli di applicazioni di Office Automation distinti, secondo il grado di riservatezza, in applicazioni office accentrato, con utilizzo di video terminali e software sul mainframe (per le esigenze interne amministrative), e in applicazioni office decentrato e au-

tonomo, basate sull'uso di personal computers (per la Segreteria Particolare, per l'Ufficio di Gabinetto, per i membri del Consiglio di Presidenza, per i Gruppi parlamentari). I Personal Computers installati dovevano, inoltre, essere collegati al mainframe per utilizzare le risorse informative disponibili.

Il piano informatico prevede dunque:

- Sistema di votazione elettronica;
 - Utilizzo del servizio ANSA tramite l'installazione di stazioni video EXPERT per la ricezione dei notiziari;
 - Collegamento con la banca dati DEA;
 - Collegamento con la Banca dati del Bilancio regionale;
 - Collegamento con la Cassazione;
 - Installazione di Personal Computers presso la Segreteria particolare dell'On.le Presidente e presso l'Ufficio di Gabinetto sia per le attività di office sia per i collegamenti con le banche dati documentali;
 - Installazione di Personal Computers presso le segreterie dei membri del Consiglio di Presidenza;
 - Terminalizzazione delle Commissioni;
 - Terminalizzazione del Servizio di Segreteria per la gestione amministrativa e documentale degli atti ispettivi;
 - Terminalizzazione della Segreteria Generale;
 - Addestramento del Personale sia all'uso del Personal Computer che alla operatività del prodotto di information retrieval ICARO;
 - Diffusione, all'esterno, dei servizi informatici.
- I successivi passi:
- Installazione di personal computers presso i Gruppi;
 - terminalizzazione e gestione dello stenografico;
 - Sistema Cad Cam per l'ufficio tecnico;
 - prodotti per l'editoria e la composizione grafica.

Il sistema di voto elettronico

A supporto delle attività d'aula, il primo intervento, ritenuto urgente, fu quello di automatizzare il processo di votazione.

Già nel giugno del 1987, fu predisposto un incontro presso la Camera dei Deputati finalizzato alla verifica, in ambiente legislativo, della funzionalità del sistema di voto automatizzato lì installato.

Verificate le differenze sostanziali tra esigenze e sistemi di voto per le assemblee legislative e sistemi di voto di tipo congressuale, prendendo altresì spunto dall'esperienza da anni acquisita dalla Camera dei Deputati, nel Settembre del 1988 fu scelto, dopo opportuna trattativa privata, tra le offerte presentate, il sistema di voto della Olivetti già collaudato e da tempo installato presso la Camera dei Deputati e presso il Senato della Repubblica.

Compatibilmente con i lavori d'Aula, il piano di installazione del sistema prevede la operatività dello stesso sistema di voto elettronico entro il primo semestre del 1989.

Collegamenti con banche dati esterne

Verificata la operatività del collegamento permanente, Calcolatore-Calcolatore, tra il sistema dell'ARS e della Camera dei Deputati, si pensò di estendere tale tecnica ad altre banche dati, disponibili sul mercato, di utilità per i Servizi dell'ARS.

a) Collegamento con il Bilancio regionale.

Un collegamento punto punto con linea dedicata tra il sistema di elaborazione dell'ARS ed il Sistema del Banco di Sicilia (che gestisce il bilancio regionale), reso operativo tecnicamente nel settembre del 1988, consente una duplice operatività:

Automazione del Servizio di Segreteria: gli atti ispettivi ed il Regolamento

Nel piano delle attività gestionali e documentali, nel 1988 si è provveduto alla automatizzazione del Servizio di Segreteria. L'obiettivo è stato quello di avviare una serie di applicazioni sia gestionali che di office che consentissero il pieno supporto alle attività gestionali ed amministrative nell'assolvimento dei compiti del Servizio:

— Gestione completa (acquisizione, iter e documentazione) delle Interrogazioni, Interpellanze, Mozioni ed Ordini del Giorno. Costituzione delle relative banche dati.

— Costituzione della banca dati «Regolamento» con progressivo completamento, per ciascun articolo, dei precedenti regolamentari.

Per la gestione degli atti ispettivi si è provveduto all'acquisizione di un lettore ottico che consente all'ufficio di acquisire automaticamente il testo dattiloscritto degli atti presentati dagli On.li Deputati.

Il testo, trasferito in una apposita banca dati del software ICARO, completato dei dati attinenti la gestione amministrativa (n. di protocollo, data di protocollo etc.) e la gestione dell'iter (data prevista annuncio in aula, esitazione, etc.) costituisce, in immediato, oggetto di interrogazione.

Ad ogni passo procedurale dell'atto corrisponde un aggiornamento del documento, nella parte dell'iter, da parte del funzionario del Servizio di Segreteria.

Una serie di programmi applicativi ha sgravato l'ufficio da una serie di adempimenti di segreteria: comunicazioni al governo, telegrammi, avvisi, rubriche per Assessorato, rubriche per Argomento ed infine una sensibile riduzione dei tempi «tipografici» visto che una apposita stampante laser provvede alla stampa «tipografica» degli stessi atti.

Il Servizio studi, secondo il piano varato nella fine dell'88, provvederà a completare ogni atto ispettivo, secondo un classificatore generalizzato, nel paragrafo CLAS-SIFICAZIONE; ciò al fine di ottenere rubriche per argomento e per consentire interrogazioni, oltre che per contesto, anche per voce tematica di classificazione.

Esempio di documento della Banca Dati: Regolamento

Documento visualizzato: 2 / max 126 Pagina 1 / 1
Utente QSECOFR rif.ced. 4 BD: Regolamento ARS

Degli organi dell'Assemblea
Della Commissione provvisoria per la verifica dei poteri e della costituzione dell'Ufficio di Presidenza.

Art. 2 ter.

1. La Commissione provvisoria è costituita da deputati membri della Commissione per la verifica dei poteri della precedente legislatura che siano presenti alla prima seduta.
2. Qualora il numero sia inferiore a nove, il Presidente procede all'integrazione del collegio sino a raggiungere il numero predetto, facendo in modo che sia garantita una rappresentanza proporzionale alla consistenza dei gruppi parlamentari.
3. La Commissione provvisoria è presieduta dal componente più anziano di età ed ha come segretario il più giovane.

-----RICH AIUTO per informazioni -----

ESEmpio di documento visualizzato Banca Dati:MOZIONI

Documento visualizzato: 1 max 1 / Pagina: 1 max 5
Uten. MODICA Rif.doc. 2 BD: Attività Politica Mozioni

Numero legislatura..... 10
Numero d'ordine..... 2
Data presentazione..... 290786
Riferimento C.e.d..... 2

Titolo:

N. 2 -- Iniziative presso il Governo nazionale ai fini di una effettiva riduzione delle tariffe sui collegamenti marittimi tra la Sicilia e le isole minori.

Rubrica: Presidente Regione
Firmatari: 1/ Cristaldi Nicolò (MSIDN).
Cusimano Vito (MSIDN).
Bono Nicola (MSIDN).
Faolone Benito (MSIDN).
Ragno Salvatore (MSIDN).
Tricoli Giuseppe (MSIDN).
Virga Francesco (MSIDN).
Ximè Giombattista (MSIDN).

F3=Fine

F8=Funzioni speciali (Exit)

F4-7 ==> Aiuto

Fx=

Voci tematiche:

/Acque/ salate.
/Acque/ navigazione.
/Acque/ pubbliche.
/Acque/ non potabili.
/Trasporti/ aiuti.
/Trasporti/ imbarco sbarco.
/Trasporti/ enti organismi istituiti.
/Turismo sport spettacolo/ isole.
/Turismo sport spettacolo/ mare.
/Turismo sport spettacolo/ aiuti.
/Intervento statale/.

Iter storico:

Deposito	29 luglio	1986	
Trasmissione governo	9 ottobre	1986	
Annuncio Aula	18 settembre	1986	seduta 9
Letture aula	1 ottobre	1986	seduta 10
Discussione	7 ottobre	1986	seduta 11

F3=Fine F8=Funzioni speciali (Exit) F4-7 ==> Aiuto Fx=

Iter attuale:

Approvata 8 ottobre 1986 seduta 12
Testo:

MOZIONE

N. 2 -- Iniziative presso il Governo nazionale ai fini di una effettiva riduzione delle tariffe sui collegamenti marittimi tra la Sicilia e le isole minori.

L'ASSEMBLEA REGIONALE SICILIANA

premesso che il provvedimento del Ministero della Marina mercantile con il quale viene ridotto del 50 per cento il costo del viaggio per i passeggeri, le macchine ed i camion sui traghetti della Siremar diretti verso le isole di Pantelleria, Linosa e Lampedusa non soddisfa le reali esigenze degli abitanti delle isole stesse;

considerato che, di fatto, lo sconto del 50 per cento non

riguarda l'intero costo del biglietto, ma soltanto una parte di esso, poiché resta invariato il prezzo della cosiddetta <<carovana>>, con la conseguenza che il reale sconto è del 35 per cento;

rilevato che il predetto provvedimento appare insufficiente a stimolare l'afflusso turistico verso le isole ed a coprire le necessità degli abitanti di spostarsi in Sicilia per provvedere alle quotidiane necessità;

considerato che le amministrazioni comunali e le organizzazioni di categoria dei comuni interessati in più occasioni hanno chiesto l'abbattimento totale della << carovana >>, in guisa che lo sconto costituisca una reale agevolazione;

considerato, altresì, che il provvedimento del Ministro della Marina mercantile durerà soltanto fino al 30 settembre;

IMPEGNA IL GOVERNO DELLA REGIONE

ad intervenire presso il Governo nazionale ai fini dell'abbattimento totale della cosiddetta << carovana >> sul prezzo del biglietto e della estensione delle agevolazioni all'intero anno.

(29-7-1986)

Cristaldi - Cusimano - Bono - Paolone - Ragno - Tricoli - Virga - Ximè.

Situazione delle Banche Dati al 31.12.1988

Pur nella loro fase sperimentale, in attesa di un prossimo assetto organizzativo mirato alla disponibilità di maggior personale dedicato al completamento ed alla gestione delle banche dati, la situazione, alla fine del 1988 è la seguente:

1) **Leggi della Regione siciliana:** tale banca dati, contiene, dal 1947, tutte le leggi regionali pubblicate, nel testo completo, articolo per articolo. Il formato è tratto dalla Camera dei Deputati. L'archivio, contenente 27.000 documenti, è un estratto dell'archivio LREG leggi regionali della Camera dei Deputati. L'archivio Ars contiene solo le leggi della Regione siciliana ed il motivo di una tale duplicazione nasce, secondo un preciso programma, dalla possibilità di implementare l'archivio dell'ARS con gli opportuni rimandi normativi, attività, questa, in corso di pianificazione.

2) **Iter disegni di legge:** dalla decima legislatura contiene, per ciascun disegno di legge, il numero del ddl, il titolo, un breve sommario, l'iniziativa ed i relativi firmatari (nome del Deputato e partito politico), l'iter storico e l'iter in corso, il relatore di Commissione, il relatore d'Aula, il Settore applicativo. La banca dati, curata dall'archivio delle Commissioni, contiene 627 documenti (dal 1986 al 1988).

3) **Attività d'aula Deputati:** per ogni seduta, la banca dati contiene un sommario dell'intervento di ciascun Deputato. Riferimenti seduta, Cognome nome e partito politico del Deputato, sintesi dell'intervento, sono i tre paragrafi in cui è distinto il documento. La banca dati contiene alla data 6.500 documenti dall'inizio della IX legislatura ed è curata dal Servizio dei Resoconti.

4) **Interrogazioni:** la banca dati, sin dalla X legislatura, contiene oltre al testo integrale dell'atto, i riferimenti inerenti l'iter storico e corrente, i destinatari, i firmatari

e la classificazione. Contiene 1.400 documenti. La banca dati è curata dal Servizio di Segreteria.

5) **Interpellanze:** la banca dati, sin dalla X legislatura contiene oltre al testo integrale dell'atto, i riferimenti inerenti l'iter storico e corrente, i destinatari, i firmatari e la classificazione. Contiene 400 documenti. La banca dati è curata dal Servizio di Segreteria.

6) **Mozioni:** la banca dati, sin dalla X legislatura, contiene oltre al testo integrale della mozione, i riferimenti inerenti l'iter storico e corrente, i destinatari, i firmatari e la classificazione. Contiene 70 documenti. La banca dati è curata dal Servizio di Segreteria.

7) **Ordini del giorno:** la banca dati, sin dalla X legislatura, contiene 90 documenti contenenti il testo degli ordini del giorno approvati in Aula.

8) **Indice GURS:** contiene dal 1987 i riferimenti, per ciascuna gazzetta pubblicata, a Decreti, Disposizioni e Comunicati assessoriali, Decreti del Presidente dell'ARS e della Regione, Disposizioni della Corte Costituzionale. Ciascun documento è composto da: data e numero della GURS, numero parte, tipo e numero supplemento, classificazione, tipo atto, data dell'atto e titolo dell'atto. La banca dati contiene 3.500 documenti.

9) **Archivio Bibliografico:** Contiene la catalogazione delle opere bibliografiche acquisite dal 1 gennaio 1985. La banca dati è composta alla data da 5.300 documenti. La scheda bibliografica contiene: Segnatura, Autore, titolo dell'opera, note tipografiche, collazione, descrizione dell'opera, serie o collezione, lingua, soggetti di spoglio, autori secondari, codice dewey e ISBN.

10) **Regolamento ARS:** in 215 documenti della banca dati è trascritto, articolo per articolo, il regolamento dell'ARS. Tale banca dati sarà implementata con i precedenti regolamentari. Ogni documento contiene, oltre il numero del titolo, capo, sezione e dell'articolo, il testo dell'articolo.

11) **Pareri/Comunicazioni:** La banca dati, sin dalla X legislatura, raccoglie, in circa 500 documenti, le richieste di parere o comunicazioni del Governo nel testo complete, iniziativa ed iter.

12) **Atti e recensioni del Servizio Studi:** contiene, alla data, 130 documenti relativi a pro-memoria, relazioni e ricerche curate dal servizio studi dell'ARS.

13) **Banche dati d'uso interno:** alcune banche dati, create anch'esse con le tecniche di information retrieval, sono state realizzate per soddisfare le esigenze dei singoli uffici interni dell'ARS con il rispetto della riservatezza che ciascuna banca dati richiede. Tra le banche dati d'uso interno amministrativo e d'archivio ricordiamo:

- Raccolta dei Verbali del Consiglio di Presidenza
- Raccolta dei decreti del Presidente e del Collegio dei Questori
- Evidenze dell'Ufficio di Gabinetto
- Gestione dei Periodici
- Riferimenti fatture fornitori
- Prestiti bibliografici
- Supporto informativo alle imputazioni di bilancio.

L'aggiornamento delle banche dati, in considerazione del fatto che l'organico di ciascun Servizio è rimasto inalterato, ha posto e continua a porre non pochi problemi in termini di pianificazione delle attività di controllo, di completezza e di aggiornamento (ad esempio l'iter documentale) delle informazioni immesse.

L'aggiornamento delle banche dati è curato dallo stesso personale che provvede alle tradizionali funzioni espletate dal Servizio di appartenenza (turni d'aula, attività segretariale etc.) con scarsa disponibilità temporale alla cura delle banche dati.

Superata la fase sperimentale si rende necessario percorrere la via di una attenta analisi delle funzioni di ciascuna forza lavorativa, servizio per servizio, onde ottimiz-

zare al meglio la distribuzione dei compiti e, come auspicabile, dedicare un numero minimale di risorse che provveda al controllo qualitativo delle banche dati e contemporaneamente alla classificazione per SOGGETTI di ciascun atto con elevato grado di tempestività temporale.

Il numero di risorse operative deve essere anche tale da garantire, autonomamente, l'addestramento del personale, sia interno che esterno, all'uso corretto delle banche dati.

I prodotti di office: **Text Management e banche dati amministrative.**

Nell'ottica di un sempre maggior supporto informatico, si ritenne, sin dal 1987, di introdurre e di diffondere, soprattutto presso le segreterie dei vari Servizi, l'uso di prodotti di office automation.

Utilizzando i video terminali già in dotazione ai vari Servizi e collegando loro delle stampanti di qualità si poté diffondere l'uso di una gestione elettronica dei testi con tutti quei vantaggi ben noti:

- Controllo lessicale dei testi
- Marginature e giustificazioni automatiche
- Duplica di testi
- Composizione di un testo con parti di altri testi
- Creazione indirizzari per stampe lettere multiple
- Stampa lettere multiple
- Formato del documento utilizzabile, automaticamente, per la costituzione di banche dati.
- Revisionabilità di testi acquisiti con lettori ottici.

Il software utilizzato per la gestione testi, attualmente, è il TEXT Management IBM (WP3) e le stampanti utilizzate sono del tipo «trasferimento d'inchiostro» ad alta qualità o stampanti Laser per la stampa di Verbali o Atti che richiedono l'uso di fonts particolari.

L'acquisizione automatica di testi dattiloscritti avviene con un lettore ottico DISCOVER della Kurzweil Computer Product.

L'informatica individuale: installazione dei Personal computers presso le Segreterie

Le esigenze di disporre di informazioni attinte indifferentemente da banche dati ARS o da banche dati esterne insieme alle esigenze di disporre di applicazioni di office (gestione testi, rubriche, indirizzari, evidenze etc.) con un certo grado di riservatezza sul contenuto degli archivi ha indirizzato, per alcuni Uffici, la scelta all'utilizzo di Personal Computers.

La scelta dei Personal computers, dotati di alcuni dispositivi particolari, consente ad uffici quali l'Ufficio di Gabinetto, la Segreteria Particolare dell'On.le Presidente, le segreterie degli On.li membri del Consiglio di Presidenza e successivamente ai Gruppi Parlamentari, di disporre di una unica stazione di lavoro che, funzionando in autonomia rispetto al sistema principale, garantisce un elevato grado di riservatezza sui propri archivi, sia segretariali che gestionali, ed inoltre, quando richiesto, consente la connessione automatica al sistema principale per attingere tutte le informazioni da tutte le banche dati disponibili attraverso il sistema centrale medesimo.

Successivamente, con l'installazione dei Personal computers presso le segreterie dei Gruppi, sarà possibile l'acquisizione automatica, ai fini gestionali, dei disegni di legge dattiloscritti dalle segreterie.

Il Servizio Studi: Stesura di un classificatore, per voci tematiche, unico per tutte le banche dati

In accordo con il Servizio Studi, si sta provvedendo alla stesura di un elenco, generalizzato, delle voci usate per la classificazione per materia di tutti i documenti interessanti la generalità delle banche dati documentali, con un numero limitato di voci tematiche principali (circa una trentina) e per ciascuna, un numero limitato di voci secondarie.

Lo scopo della stesura di un tale classificatore, valido ed univoco per ogni banca dati, è quello di consentire, periodicamente, la stampa di rubriche per argomento ovvero per voci tematiche comprendente, per ciascuna voce, l'elenco di tutti gli atti con essa classificati (atti ispettivi, disegni di legge etc.).

Ulteriore scopo è quello di consentire agli utenti un'ulteriore possibilità di ricerca, generalizzata per argomento, di documenti indipendentemente dalla banca dati in cui trovansi.

A tal fine il Servizio Studi sta verificando la operatività di un soggetto, già realizzato in via sperimentale, che contenga un numero minimale di voci principali (circa 30) e per ciascuna voce tematica principale non più di 30 sottoclassificazioni. Ogni documento, indipendentemente dalla banca dati, potrà contenere una o più voci tematiche.

Sarà cura del Servizio Studi, nel breve termine, testare la validità del soggetto, completare ed aggiornare i documenti di tutte le banche dati con le voci tematiche ritenute pertinenti. Ciò a garanzia della univocità interpretativa sull'uso delle voci tematiche stesse.

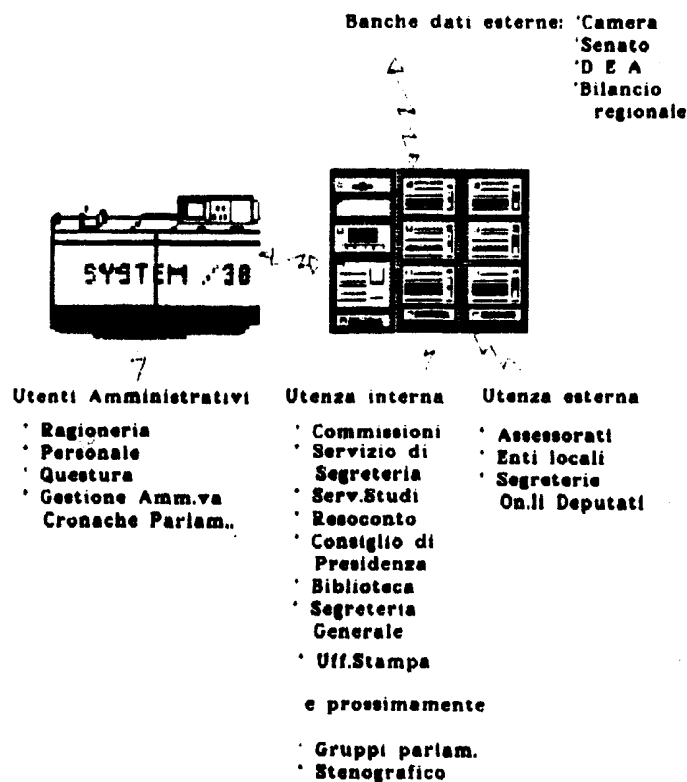
Gli obiettivi e lo staffo delle risorse informatiche:

L'aumento delle stazioni di lavoro messe a disposizione dell'utenza (video e personal computers), l'aumento, in termini di volumi occupazionali delle banche dati realizzate, e la sentita esigenza di espandere verso l'esterno la diffusione delle stesse banche dati ha visto, alla fine del 1988 l'installazione, ancora in corso, di un nuovo sistema di elaborazione ad integrazione di quello esistente.

Il sistema centrale è composto, alla data, da due sistemi di elaborazione in comunicazione tra loro: un sistema IBM S/38, principalmente dedicato ad attività amministrativo-contabili, ed un nuovo sistema IBM AS/400 B60, che sarà dedicato esclusivamente ad attività di documentazione automatica ed office a supporto dell'attività parlamentare e dovrà altresì consentire la connessione, in rete, di utenti esterni.

S I A

Configurazione al 31 12 1988



La dotazione di terminali ammonta a:

Stazioni video	35
Personal Computers	17
Stampantine terminali	30
Stampanti laser	3

VINCENZO DE RUVO

IL SISTEMA INFORMATIVO DEL CONSIGLIO REGIONALE DELLA LOMBARDIA

Premessa.

Il contributo che si intende offrire alla attenzione dei partecipanti al Convegno promosso dalla Assemblea regionale siciliana sui sistemi informativi nelle Assemblee legislative regionali, ha un carattere eminentemente ricognitivo. Esso si propone di illustrare l'esperienza acquisita nel settore dell'utilizzo degli elaboratori elettronici dal Consiglio regionale della Lombardia, soffermandosi in particolare sul sottoprogetto SIDAF-Sistema informativo degli Atti formali, che di quell'esperienza costituisce senza dubbio la parte più significativa, soprattutto sotto il profilo delle realizzazioni.

La parte conclusiva di questa comunicazione conterrà alcune indicazioni in ordine alle prospettive future, tenuto conto, da un lato, dell'introduzione delle nuove tecnologie (dischi e fibre ottiche), dall'altro dell'esigenza di accompagnare lo sviluppo tecnologico con un adeguamento organizzativo fondato sulla crescita professionale e sulla razionalizzazione dei processi produttivi, sia della legisla-

zione che, in genere, dell'attività di indirizzo e di controllo proprie delle Assemblee regionali.

Riteniamo doveroso, in premessa, rivolgere un ringraziamento a quanti hanno sin qui collaborato allo sviluppo applicativo che ha contrassegnato la crescita e il radicarsi di servizi telematici all'interno del Consiglio regionale, dando loro atto di un impegno che è andato spesso oltre i limiti delle competenze loro assegnate.

Il modello organizzativo.

Il Sistema informativo del Consiglio regionale si colloca all'interno del complessivo sistema informativo regionale.

Nei riguardi di quest'ultimo, il Sistema informativo del Consiglio regionale si caratterizza poi sostanzialmente per due motivi: in primo luogo, per essere in un rapporto di più diretta funzionalità rispetto all'attività legislativa ed ai compiti di indirizzo e di controllo propri dell'organo consiliare; in secondo luogo, per derivare il proprio sviluppo applicativo e la definizione delle proprie scelte programmatiche, dall'organo di Amministrazione del Consiglio regionale, ovvero dall'Ufficio di Presidenza. Dal che ne deriva poi una relativa autonomia dalla maggioranza che contraddistingue volta per volta l'esecutivo regionale ed una sua rispondenza a quel criterio di imparzialità che deve per contro caratterizzare tutta la struttura dipendente dall'organo legislativo.

Una posizione questa di supporto che ha fatto giustamente definire tali apparati, similmente a quelli dei due rami del Parlamento, quali «strutture serventi» collegate all'organo ed alle sue funzioni statutarie da un rapporto di stretta ed immediata dipendenza funzionale ed operativa.

L'Ufficio di Presidenza, costituito ai sensi dell'art. 10 dello Statuto regionale, è tenuto ad esercitare le sue fun-

zioni di Amministrazione, garantendo e tutelando le prerogative ed i diritti dei singoli Consiglieri (art. 11 dello Statuto).

Va rilevato ancora come tra i principi statutari sia affermato quello che garantisce il diritto dei Consiglieri di ottenere dagli Uffici della Regione e dagli enti od aziende da essi dipendenti, le notizie e le informazioni utili all'espletamento del proprio mandato (art. 8 dello Statuto regionale).

Parimenti statutario è il principio che garantisce al Consiglio piena autonomia organizzativa e funzionale nell'ambito degli stanziamenti assegnati al bilancio (art. 20 dello Statuto), oltre che un ruolo organico separato dal restante personale regionale (art. 47 dello Statuto).

Il modello organizzativo interno della Amministrazione del Consiglio regionale, nello strutturare l'apparato in dieci servizi, ha demandato poi specificatamente al Servizio documentazione, studi, biblioteca ed informatica, la funzione di «gestire» i sistemi informativi utilizzati, secondo le procedure fissate dall'Ufficio di Presidenza (l.r. 14 gennaio 1980, n. 5, all.to e) «Attribuzioni dei Servizi» parte 6).

Il Sistema informativo regionale, così come disciplinato dalla l.r. 16 marzo 1981, n. 15, ha posto come sua finalità quella di coordinare «i flussi informativi volti al migliore svolgimento delle funzioni regionali di programmazione, legislativa ed amministrativa, nonché delle funzioni di competenza degli enti autonomi territoriali e degli altri enti ed organismi locali».

Altro criterio che deve presiedere alla costituzione ed allo sviluppo del SIR-Sistema informativo regionale è quello di costituire un insieme di informazioni definite, aggiornabili ed integrabili e di doversi coordinare con il Sistema informativo nazionale.

Sotto il profilo della sua struttura, il SIR-Sistema informativo regionale deve ricomprendere (art. 2 della l.r. 16 marzo 1981, n. 15):

a) il sistema informativo inerente ai processi gestionali ed operativi dei servizi e degli uffici dipendenti dal consiglio e dalla giunta regionale e di quelli definiti dalle singole leggi regionali;

b) i sistemi informativi inerenti ai processi gestionali ed operativi delle unità socio-sanitarie locali, degli enti autonomi territoriali e degli altri enti ed organismi locali, relativamente alle funzioni loro attribuite o delegate nelle materie di competenza regionale;

c) il sistema informativo inerente all'attività di programmazione, da attuarsi mediante l'utilizzo delle informazioni ricavabili dai sistemi previsti dalle precedenti lettere a) e b), e dal comma successivo, nonché mediante la raccolta e l'elaborazione di dati acquisibili da altre fonti.

La automatizzazione delle attività del SIR, ovvero l'utilizzo di tecnologie EDP, è subordinata ad una previa verifica dell'utilità tecnica e della giustificazione economica e gestionale dell'operazione (art. 3), il che si collega al processo di pianificazione disciplinato dagli artt. 4-6 della legge regionale.

Questo ultimo si impernia:

A) su di un programma triennale che si collega al PRS - Programma regionale di sviluppo ed ai piani di settore, specificando ed individuando:

a) gli obiettivi ed i risultati, anche in termini quantitativi, che si intendono raggiungere, i costi di investimento e di gestione e le relative fonti di finanziamento;

b) le risorse diverse da quelle regionali che si prevede possano essere impiegate;

c) i singoli soggetti responsabili dell'attuazione del progetto e delle sue singole fasi;

d) la localizzazione territoriale degli interventi;

e) la durata del progetto, i modi e i tempi di attuazione, le previsioni di spesa;

f) le modalità atte a verificare il conseguimento degli obiettivi.

Nello specifico il progetto triennale definisce le modalità di raccolta, di aggiornamento e di trattamento delle informazioni, le finalità del loro utilizzo e le strutture organizzative interessate dai processi operativi, nonché le previsioni di spesa (art. 4, II comma).

B) Sui programmi operativi annuali a cui è rimesso il compito di definire nello specifico:

a) i settori e le aree di attività;

b) gli interventi ed i soggetti tenuti a realizzarli;

c) le modalità e gli strumenti di attuazione, ivi comprese le iniziative di formazione del personale;

d) le risorse finanziarie.

Per l'acquisizione dei dati statistici e di altri dati di interesse regionale è prevista la promozione di intese sia con l'Istituto centrale di statistica, che con altri soggetti pubblici e privati (art. 6, I comma).

Al fine di coordinare l'utilizzo dei dati per le specifiche funzionalità riconnesse alle loro rispettive competenze, la Giunta regionale e l'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale assicurano i reciproci adeguamenti tra le strutture organizzative, le procedure e la gestione del sistema informativo regionale (art. 6, II comma).

Al fine di coordinare il SIR-Sistema informativo regionale con i processi gestionali delle UU.SS.LL. e degli Enti locali territoriali e degli altri enti ed organismi territoriali, la legge regionale prevede la istituzione di un organismo consultivo istituito presso la Giunta regionale, ed integrato da una segreteria tecnica (art. 8).

Una specifica normativa è dettata con riferimento agli interventi per lo sviluppo e la gestione di sistemi informativi a livello locale (art. 7), per il segreto d'ufficio (art. 9) e per l'accesso ai dati del SIR-Sistema informativo regionale (art. 10).

Nel titolo II della legge, si disciplinano gli strumenti per la realizzazione del sistema informativo regionale, che sono poi fondamentalmente:

a) la partecipazione della Regione alla Lombardia Informatica S.p.A. (art. 11);

b) la possibilità da parte della Giunta regionale di conferire incarichi di consulenza a esperti esterni, in numero complessivo non superiore a 12 (art. 12).

Una particolare normativa di salvaguardia è poi inserita nel titolo III della legge (Norme transitorie e finanziarie) per quanto riferito ai programmi di sviluppo dei sistemi informativi delle UU.SS.LL., degli Enti ospedalieri non trasferiti e degli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico (art. 3).

Gli obiettivi strategici.

Le linee fondamentali di sviluppo del SIR-Sistema informativo della Regione Lombardia, così come definite dal piano triennale approvato dal Consiglio regionale ai sensi degli artt. 7 e 8 della l.r. 31 marzo 1978, n. 34, costituiscono gli obiettivi intorno ai quali si precisano annualmente le scelte relative agli interventi, alle modalità ed agli strumenti di attuazione ed alle risorse finanziarie da impegnare.

Va da sé che, in coerenza con una linea di sviluppo largamente affermata, il piano degli interventi tecnici ed applicativi, si completa con gli aspetti organizzativi, chiamati a definire le azioni preliminari per favorire l'attuazione

del piano e le strutture organizzative nello stesso coinvolte. Nella pianificazione del sistema informativo e nello sviluppo programmato dell'automazione d'ufficio, un compito sempre più importante è venuto assumendo l'utente finale, sia per il suo ruolo fondamentale nella fase di rilevazione dei bisogni e di analisi di fattibilità delle applicazioni, che ancora per la sua funzione di «pianificatore» delle metodologie di lavoro e di «ideatore» di programmi di utilizzo finali, per i quali può fare ricorso oggi agli strumenti della informatica individuale.

Peraltro la presenza di figure tecniche di raccordo e coordinamento è oggi fondamentale, ove si vogliano evitare gli effetti non produttivi derivanti dal proliferare disordinato di soluzioni applicative non integrabili.

Una tale considerazione è stata sempre alla base dello sviluppo applicativo e della pianificazione annuale delle risorse in sede di Consiglio regionale, promuovendosi ogni iniziativa che fosse volta a garantire tale esigenza di integrabilità e riconduzione ad unità del sistema.

Vi è stata anzi a tal riguardo, più volte da parte dell'Ufficio di Presidenza la sollecitazione alla Giunta regionale a che questa si facesse carico di introdurre nel proprio ambito applicativo quegli adeguamenti organizzativi e procedurali che valessero ad assicurare una visione unitaria nella gestione del sistema informativo regionale.

Tale sottolineatura ha in particolare riguardato:

— l'esigenza di ricondurre i dati regionali ad una «mappatura» unica nell'ambito della progettazione delle basi dati regionali;

— l'esigenza di una politica volta a promuovere lo sviluppo dei sistemi informativi degli Enti autonomi territoriali, delle Unità Socio Sanitarie locali e degli altri enti ed organismi locali, con modalità che assicurassero l'integrabilità degli stessi con il Sistema informativo regionale.

Due annotazioni mi sembrano al riguardo pertinenti:

— la prima attiene alla potenzialità che deve essere insita in un sistema informativo integrato posto a supporto dei livelli di decisione politica e di indirizzo e controllo dell'amministrazione;

— la seconda attiene alla opportunità che, in una tale connessione dei flussi informativi, sia poi possibile riequilibrare, o comunque favorire il riequilibrio, tra capacità informative dell'apparato esecutivo, che è destinato tradizionalmente a «farla da leone», e capacità informative dell'organo consiliare.

Riequilibrio e potenziamento del sistema informativo destinato ormai ad assumere una valenza strategica a fronte delle esigenze complessive dell'Ente Regione.

Questo aspetto strategico credo sia stato ben colto dal prof. Ciampi nella seconda parte della sua relazione, laddove ha evidenziato lo sforzo operato da alcune Regioni di interconnettere i sottosistemi informativi in un unico sistema integrato e, ancora, dove si è evidenziata l'esigenza di un bilanciamento delle informazioni tra potere legislativo ed esecutivo.

Sul punto specifico del diritto d'accesso, al di là delle petizioni di principio dello Statuto che abbiamo già avuto modo di evidenziare, v'è pur sempre un'esigenza non soddisfatta della mancata emanazione della normativa prevista dall'art. 10 della l.r. 16 marzo 1981, n. 15, relativa alla determinazione dei criteri e delle modalità di accesso ai dati del Sistema informativo regionale da parte dell'Amministrazione regionale e dei soggetti pubblici e privati.

Vi è stata fin qui per tali aspetti una evidente sottovalutazione della rilevanza che il tema assume, sia con riferimento all'accesso all'informazione da parte dei cittadini e delle organizzazioni sociali, sia con lo scopo di assicurare agli stessi organi politici e rappresentativi della Regio-

ne, una informativa tempestiva e rispondente alle esigenze complessive di governo dell'Ente.

Gli aspetti tecnologici.

Come abbiamo già avuto modo di evidenziare, lo sviluppo tecnologico dell'informatica, e la forte spinta che ha assunto la diffusione del Personal Computer e dell'informatica individuale, hanno finito per caratterizzare tutto il sistema.

Scelte architettoniche e soluzioni che solo qualche anno fa sembravano appartenere ad un futuro non immediato, risultano oggi catalogate tra le realizzazioni concrete.

La tecnologia informatica ha assunto l'aspetto di una spinta innovativa destinata a determinare essa stessa le condizioni del processo di trasformazione economico e sociale.

In questo quadro, la soddisfazione dei bisogni informativi della Regione Lombardia assume una nuova prospettiva, postulandosi l'esigenza di una ridefinizione degli stessi obiettivi da pianificare.

Ed è partendo da una tale riflessione che il piano triennale del Sistema informativo, approvato dal Consiglio regionale nel marzo del 1988, ha posto a riferimento l'obiettivo di pianificare lo sviluppo in termini di adeguamento rispetto ad una corretta rappresentazione non solo dei «fenomeni» interni, ma anche di quelli esterni alla Regione.

Da qui la opzione rivolta a definire in termini prioritari lo sviluppo di tre sistemi informativi di tipo esterno:

- il sistema informativo dei dati economici;
- il sistema informativo dei dati territoriali ed ambientali;
- il sistema informativo della popolazione e in genere dei singoli e delle collettività intermedie.

In termini di tecnologie e di soluzioni architettoniche, assume un rilevante ruolo la rete di interconnessione tra le diverse risorse collocate nel territorio, viste tutte come supporti fondamentali all'integrazione tra le varie soluzioni applicative e architettoniche locali.

Il progetto SIRLIN-Sistema informativo regionale Lombardia Informatica Network, nel pianificare e nel definire le specifiche tecniche della rete, individua come segue gli obiettivi funzionali della rete:

— File transfert generalizzato tra i vari sistemi collegati ai diversi livelli gerarchici della rete (Host - Sistemi dipartimentali - Reti locali e Sistemi di informatica individuale).

— Accesso interattivo generalizzato con lo scopo di consentire ai terminali di utilizzare funzioni distribuite sui diversi sistemi della rete, oltre che le funzioni locali specifiche del sistema cui è direttamente connesso.

— Cooperazione tra applicazioni installate su poli diversi e la integrazione con servizi a valore aggiunto.

Tale funzionalità consente una cooperazione applicativa tra funzioni distribuite, oltre che la connettività verso banche dati nazionali ed internazionali (Videotel, Videotex, Fax-simile, Telex, Banche dati nazionali e internazionali).

È stato sulla base di considerazioni complessive di questo tipo ed in particolare sullo sviluppo che hanno avuto i supporti trasmissivi ad alta velocità e di grande affidabilità, che il piano delle risorse di cui si è fornito il Consiglio regionale è stato decisamente orientato sin dal 1986 verso un'informatica di tipo integrato (reti locali ed interconnessioni con sistemi specializzati di reti trasmissione dati), configurandosi come sistema a potenza elaborativa distribuita, integrato in un sistema trasmissivo di tipo rete locale.

Due sono le componenti che caratterizzano oggi il potenziale degli strumenti hardware in dotazione degli Uffici

del Consiglio regionale della Lombardia: Personal Computer e Rete locale.

I primi sono di tipo standard-industry, forniti di pacchetti applicativi di utilità individuale standardizzati. La seconda è una rete locale di tipo Token Ring, interconnessa ad un sistema integrato di videoscrittura, fornita di server e di gateway di collegamento con le banche dati regionali e con quelle nazionali (Camera dei deputati, Senato della Repubblica, Sistema Italggiure della Corte di Cassazione).

Va evidenziato come scelta di valore strategico l'assunzione di un prodotto quale il DISOSS, capace di assicurare alle diverse risorse un ambiente comune di distribuzione, archiviazione e ricerca dei documenti.

In termini di benefici, questa scelta ha consentito di assicurare le comunicazioni tra uffici collocati in luoghi geograficamente distanti e dotati di sistemi differenziati (Sistemi diversi integrati di elaborazione e Personal Computer), con ciò dando un decisivo apporto ad una connettività di tipo «office system».

Il Sidaf-Sistema informativo degli atti formali.

Il SIDAF-Sistema informativo degli Atti formali della Regione Lombardia si può definire come un sottosistema del Sistema informativo regionale.

Esso è il risultato di una macroanalisi sulla integrabilità di alcuni progetti del Piano operativo regionale, oltre che della successiva integrazione a questi di altre procedure automatizzate relative alle basi dati Atti formali e Biblioteca del Consiglio regionale.

I progetti ricondotti ad una logica integrata in seno al progetto SIDAF sono pertanto:

— Gestione automatica iter protocollo e archivio generale;

- Supporto ed attività di documentazione;
- Produzione e gestione progetti di legge ed Archivio leggi;
- Gestione iter e ricerca automatica deliberazioni di Giunta;
- Gestione e ricerca automatica decreti;
- Gestione iter mozioni, interrogazioni ed interpellanze;
- Gestione iter e ricerca automatica Atti formali del Consiglio regionale;
- Codice legislazione regionale della Regione Lombardia (testo vigente - testo annotato - archivio dei riferimenti inversi);
- gestione Biblioteca del Consiglio regionale.

Il sistema informativo degli Atti formali si caratterizza sostanzialmente per due elementi:

— un primo elemento deriva dal suo configurarsi quale sistema integrato, capace di supportare l'attività degli organi regionali (Consiglio, Giunta e Presidente della Giunta regionale), ed insieme le esigenze informative che altri Enti, Società, Associazioni e gli stessi singoli cittadini hanno con riferimento alla documentazione degli Atti formali ed in genere all'attività della Regione. La Regione in altre parole vista come produttrice di atti aventi rilevanza giuridica (atti legislativi e regolamentari, provvedimenti amministrativi di carattere deliberativo, atti di indirizzo e di controllo) e quindi come fornitrice di informazioni atte a pubblicizzarne i contenuti;

— un secondo elemento caratterizzante il sistema è dato dalla circostanza che esso si pone come strumento di servizio, sia per attività di carattere gestionale (registra-

zione, stampa e spedizione degli atti), che per attività di controllo, di verifica e di documentazione a supporto delle scelte (attività di ricerca, elaborazione e predisposizione di documentazione per materia e/o per situazione giuridica).

In tale visione il SIDAF è un sistema polifunzionale capace di rispondere ad esigenze informative e documentarie molto differenziate.

Gli obiettivi del progetto, così come risultano dalla pianificazione dello stesso, fatta nel novembre del 1986, sono riconducibili ai seguenti:

— Elaborazione, distribuzione ed archiviazione delle convocazioni e degli ordini del giorno degli organi collegiali regionali (Consiglio, Giunta regionale, Commissioni consiliari, Ufficio di presidenza, Consiglio del Personale, e così via);

— Archiviazione e ricerca automatica degli atti deliberativi della Giunta regionale;

— Predisposizione, trasmissione, archiviazione, ricerca e stampa automatica degli atti preparatori della legislazione regionale (iniziative legislative e regolamentari, relazioni, emendamenti, note governative di controllo, resoconti delle discussioni consiliari relative);

— Gestione dell'iter del protocollo generale degli atti deliberativi del Consiglio regionale (Archivio iter).

— Accesso alla consultazione di banche dati legislative nazionali e regionali gestite da Centri di documentazione;

— Spoglio della documentazione bibliografia di carattere legislativo, istituzionale, economico, giuridico, amministrativo e dottrinario, riferito ai libri ed alle riviste che accedono alla raccolta delle Biblioteche del Consiglio e della Giunta regionale;

— Costituzione ed aggiornamento di una base dati di carattere normativo (leggi e regolamenti regionali ed altri atti aventi contenuto normativo), con finalità di documentazione sulla legislazione vigente e sull'attuazione in via amministrativa della stessa.

Le motivazioni che sono state alla base della progettazione del sistema derivano dalla constatazione della rilevante omogeneità di funzioni riconnesse alla certificazione, al controllo, allo stato di avanzamento, all'archiviazione, alla distribuzione, alla ricerca ed alla interpretazione sistematica degli Atti formali.

L'analisi che è stata condotta ha fatto emergere l'esigenza di affrontare in maniera globale la gestione di tali funzioni procedurali, in un «ambiente» che fosse in grado, volta a volta, di soddisfare le esigenze diversificate e specifiche degli «utenti» del sistema.

Il processo di sviluppo ha mostrato alcune carenze derivanti in primo luogo da una rilevante rigidità connessa da un lato alla regolamentazione giuridica degli atti e delle relative procedure, dall'altro all'esigenza di tener conto delle connessioni di un sistema di tale natura con gli altri sottosistemi regionali (sistema ragioneria e bilancio, sistema tesoreria e provveditorato, sistema personale).

Lo stato di realizzazione del progetto, presenta con i caratteri di operatività le seguenti procedure:

— Redazione e distribuzione con utilizzo di procedure automatizzate dell'ordine del giorno e delle convocazioni degli organi;

— Creazione ed aggiornamento periodico di una base dati riferita alle deliberazioni della Giunta regionale (iter e note);

— Creazione di un aggiornamento di due basi dati (iniziative ed istruttorie) riferite agli Atti formali del Consiglio regionale (iter e note);

— Costituzione di una base dati dei volumi della Biblioteca dell'Assessorato all'istruzione;

— Costituzione di una base dati dei volumi della Biblioteca del Consiglio regionale;

— Costituzione di una base dati dello spoglio dei periodici della Biblioteca del Consiglio regionale;

— Costituzione di una base dati riferita agli atti preparatori delle leggi e dei regolamenti regionali (testi e relazioni).

È per contro in fase di analisi il progetto per la costituzione di una base dati di legislazione vigente della Regione, che sia integrato da riferimenti alla legislazione nazionale ed a quella comunitaria, da un lato, e da annotazioni sulla attuazione in sede amministrativa e sui finanziamenti annuali della legge nel tempo, dall'altro.

Mentre per le altre applicazioni in esercizio o sviluppo ritengo utile fare rinvio agli specifici elaborati che le riguardano (va detto al riguardo che la relazione Ciampi reca in allegato una preziosa nota bibliografica di quanto prodotto dalle Regioni), ritengo opportuno per contro spendere qualche ulteriore considerazione sul progetto da ultimo citato, quello cioè di una base dati della legislazione regionale vigente.

Dirò al riguardo che l'obiettivo di una banca dati delle leggi nel loro testo vigente, si collega alla notevole ridondanza che gli archivi storici finiscono oggi per presentare, con il perpetuarsi di un «vizio» antico del nostro legislatore: quello di produrre nel tempo modifiche di carattere «interstiziale» su testi normativi precedenti.

Questo modo di procedere del legislatore è spesso causa di una non irrilevante difficoltà per l'operatore che desideri riferirsi al testo c.d. «vigente» in un determinato momento: quello cioè risultante dal testo base, «integrato» dalle modifiche intervenute nel tempo.

Il che comporta difficoltà che non sempre è dato superare e che vanno, ove non risolvibili con sicura interpretazione, esplicitate all'utente con specifica nota di rinvio.

Lo studio prodotto dalla Associazione idea — Innovazione e Documentazione degli Enti Amministrativi di Milano — per il progetto di un codice della Regione Lombardia dà conto di tali difficoltà, così come dell'esigenza di ricomprendere, in un tale corpo normativo, una selezionata parte della normativa speciale e di quella comunitaria.

A quello studio faccio qui rinvio, evidenziando peraltro come il progetto della banca dati, oltre che risolvere questo tipo di problematiche, si propone di risolvere in termini di soluzioni architettoniche altri due problemi:

— in primo luogo quelli di poter risalire dai testi delle leggi agli atti preparatori (testo dell'iniziativa legislativa e relazione, testo della Commissione, relazione in aula, testo delle note commissariali ed atti dell'eventuale reiterazione del testo approvato in prima lettura);

— in secondo luogo di poter riconnettere alle normative di base (ovvero alle disposizioni della legge regionale) i rinvii ad atti di esecuzione susseguente, sia in termini di attuazione procedurale (regolamenti e circolari), che in termini di attuazione esecutiva (finanziamenti a bilancio e piani di intervento e assegnazione di fondi).

Una analisi complessiva è attualmente in corso ed è nostro proposito ed impegno quello di pubblicizzarne i risultati entro quest'anno.

Anche sui supporti di distribuzione sono in corso delle verifiche e delle sperimentazioni progettuali.

Una analisi specifica, in tale quadro, è quella volta a verificare la realizzabilità (anche in termini di costi) di una banca della legislazione di interesse regionale e degli atti normativi integrativi su dischi ottici.

Un'altra analisi specifica è quella per la installazione in rete locale di una base dati, predisposti su server dedi-

cati forniti di dischi magnetici di grandi capacità (una coppia di dischi di complessivi 26 mega di memoria) ed «assistiti» da software adeguato.

Considerazioni conclusive.

Nella mia qualità di componente del Gruppo di lavoro sui sistemi informativi delle Assemblee legislative regionali, sono stato messo a conoscenza delle linee generali della relazione svolta dal prof. Ciampi.

Non posso che dichiararmi d'accordo con le sue indicazioni, sia con riferimento ai requisiti tecnici generali che con riferimento agli specifici lineamenti di un sistema informativo di supporto alle attività delle Assemblee legislative.

Peraltro questi presentano molte affinità con quelli che sono stati già assunti a riferimento dal Consiglio regionale della Lombardia.

Credo che sulle linee indicate si possa ancora fare molto, sia in termini di adeguamento tecnologico che, soprattutto in termini di sviluppo applicativo e di adeguamento organizzativo.

Meno ottimista sono sulle concrete disponibilità di introdurre oggi, in sede di Assemblee legislative regionali, tecniche avanzate di progettazione e di «manutenzione» del sistema normativo. Ritengo al riguardo quanto meno intempestivo sviluppare applicazioni in questa direzione senza prima aver fornito una risposta adeguata e completa delle esigenze informative e documentarie degli utenti, in termini di disponibilità e di facile accesso alla documentazione. Non solo ai testi delle leggi regionali, bensì a tutta la documentazione che attiene al momento di predisposizione delle norme e di «esecuzione» del disposto normativo ed ai risultati, in termini di gestione dell'attività svolta e

dei fondi stanziati e spesi per i singoli interventi (tecniche di controllo di gestione).

Questo comporta un grande sforzo nella direzione dell'integrazione con il sistema informativo della Giunta regionale, in primo luogo, e con i sistemi informativi degli Enti territoriali sub-regionali, intesi come amministrazioni «attive» delle politiche regionali.

L'esigenza di una tale integrazione si dimostra ancora più evidente ove si tenga conto (ed i dati forniti recentemente in sede di Convegno promosso dall'IBM nel novembre scorso stanno a testimoniare) del grande sviluppo che le tecnologie informatiche hanno acquistato nelle Amministrazioni territoriali locali (Comuni e Province).

Una seconda sottolineatura vorrei rivolgere ai problemi delle strutture organizzative e della formazione e qualificazione del personale. L'esperienza sta dimostrando in quale misura l'arretratezza organizzativa e la inadeguata formazione del personale stiano penalizzando la pubblica amministrazione: in termini di efficacia delle soluzioni applicative introdotte e di efficienza degli investimenti fatti.

È necessario pertanto utilizzare, in una corretta metodologia di sviluppo, parametri che siano in grado di valutare volta per volta i risultati di ogni singola innovazione introdotta.

In tale quadro le soluzioni applicative daranno degli indicatori in termini di loro efficacia (sotto il profilo dei risultati ottenuti in relazione agli obiettivi posti) ed alla loro efficienza (questa volta sotto il profilo dei risultati ottenuti in relazione ai costi sostenuti).

Non si può peraltro sempre drammatizzare e generalizzare: il rischio è poi quello di frustrare quanti all'interno dell'Amministrazione hanno pur perseguito obiettivi validi e conseguito risultati non irrilevanti.

Va però detto che nelle attuali condizioni di operatività gli uni e gli altri non possono che essere occasionali e non possono che portare, quel che è peggio, a risultati pre-

cari. Risultati che non entrano cioè a far parte del patrimonio aziendale, ma che restano affidati, la più grande parte delle volte, alla capacità, alla perseveranza ed in alcuni casi alla tenacia dei singoli.

Quel che va tenuto presente è un dato ineluttabile delle nuove tecnologie, che già nella relazione Ciampi è stato opportunamente evidenziato: il superamento del modello c.d. per «organizzazione esterna». Quel modello cioè che, stante l'inadeguatezza tecnica delle strutture amministrative regionali, ha finito con il delegare il sistema informatico ad una apposita struttura esterna alla Amministrazione, costituita per lo più in termini di società per azioni a partecipazione regionale.

Occorre oggi un ripensamento sul modello organizzativo nel presupposto indicato, che è l'esigenza di rendere sempre più aderente l'uso delle nuove tecnologie al modo di essere e di operare dell'Amministrazione.

Il che comporta poi il pericolo che, insieme allo sviluppo tecnologico, si demandi alla società per azioni anche l'esercizio concreto della funzione amministrativa.

Io credo che questo pericolo possa essere superato e che questo Convegno possa rappresentare un positivo seppur specifico contributo in questa direzione. Grazie.

SERVIZIO STUDI, DOCUMENTAZIONE,
BIBLIOTECA E INFORMATICA
DEL CONSIGLIO REGIONALE DELLA LOMBARDIA

«NOTE METODOLOGICHE
PER LA COSTITUZIONE DI UNA BANCA DATI
DI LEGISLAZIONE REGIONALE
IN AMBIENTE PC - MS DOS»

Le presenti note si propongono di definire le modalità di redazione di una raccolta di leggi e/o di altri atti a contenuto normativo nel loro testo c.d. vigente. Presuppongono quindi la previa definizione dei seguenti elementi: i «materiali» che dovranno essere ricompresi nella raccolta (cioè quali siano i testi da prendere in considerazione); la sistematica della raccolta stessa (cioè quali siano i criteri di suddivisione dei materiali da assumere a riferimento); le stesse modalità di elaborazione dei materiali ricompresi nelle raccolte (quali cioè siano le specifiche caratteristiche del testo c.d. «vigente» che verrà ricompreso nella raccolta) e quali le relative annotazioni.

Diremo al riguardo, sulla base delle indicazioni che sono sin qui emerse dal comitato di studio del progetto che:

— per quanto riguarda i testi oggetto della raccolta, questa dovrebbe sostanzialmente ricomprendere tutte le leggi regionali ed i più rilevanti atti integrativi (regolamenti e atti normativi di contenuto generale) oltrechè gli Statuti delle venti Regioni italiane (le 15 regioni a Statuto ordinario e le 5 Regioni a Statuto speciale).

Ad integrazione di questa documentazione dovranno far parte della raccolta, stante la loro peculiare natura, anche la legislazione provinciale di Trento e Bolzano. Dovrebbero essere sviluppate, in una raccolta documentaria parzialmente autonoma, indicazioni di carattere bibliografico sulla normativa di livello statale e comunitario di più generale riferimento.

— Per quanto relativo alla sistematica, tutto il materiale suddetto dovrebbe essere suddiviso utilizzando un sistema di classificazione rispondente ad alcuni criteri predefiniti che portino a valorizzare:

1) la suddivisione per competenze istituzionali riferite all'Ente Regione ex art. 117 Costituzione e D.P.R. 1977/616;

2) l'utilità dei potenziali utenti di vedere riferita la suddivisione per campi ed articolazioni di interventi e di modelli organizzativi;

3) un saggio equilibrio fra un'esigenza di specializzazione e il danno di una eccessiva disarticolazione dei testi.

Le esigenze sopra evidenziate, hanno trovato la loro concreta espressione nello schema di classificazione allegato alla presente nota, sulla quale è già stata acquisita una concreta esperienza a livello di legislazione regionale della Lombardia.

— Sul terzo punto, quello relativo alle modalità di elaborazione dei materiali, si è assunto quale modello di riferimento il testo c.d. vigente, quello risultante peraltro dalle

ole modificazioni esplicite intervenute successivamente alla sua entrata in vigore, adeguatamente annotato.

Requisito di tale modello è la conoscenza, in termini di riferimenti puntuali «registrati», alle modificazioni esplicite apportate successivamente.

Nelle note si darà conto dell'avvenuta modificazione del testo, e si daranno quindi gli estremi della legge e dell'articolo, ed eventualmente del comma, che hanno apportato la modifica.

Ove la modificazione sia una vera e propria abrogazione del testo o di parte del testo, evidentemente si avrà il solo riferimento alla nota con l'annotazione degli estremi della legge e dell'articolo (ed eventualmente del comma) che hanno apportato l'abrogazione.

Parallelamente il testo della legge modificante (o abrogante) verrà ommesso (con l'indicazione esplicita di... *omissis*) e con la nota esplicativa del tipo: «L'articolo (o il comma) che si omette, modifica l'art. xxx della L.R. xxx.

Particolare cura occorrerà quindi riferire alla redazione delle note, che hanno lo scopo di favorire la lettura del testo, in termini di informazioni necessarie alla corretta interpretazione della norma.

Oltre alle norme di rinvio ed altri atti che potremmo definire «concorrenti», nella redazione del testo principale sarà opportuno completare le informazioni con altri elementi utili alla corretta interpretazione dei contenuti normativi del testo stesso. Ci si riferisce qui alle interrelazioni che tra il testo principale ed altri atti che, pur non contenuti nella raccolta, abbiano comunque rilevanza ai fini di stabilire il «se» e il «quanto» della vigenza della norma (abrogazioni e/o modificazioni implicite, norme di interpretazione, norme speciali, rinvii ricettizi, deroghe o estensioni nella applicazione di una norma, rinvii o comunque spostamento di termini, normative integrative o interpretative di aspetti conseguenti alla attuazione o non attuazione di previsioni normative precedenti).

Non è sempre nè semplice, nè di immediata comprensione il significato che la successione di leggi nel tempo può assumere rispetto alla norma precedentemente in vigore, per cui questo tipo di note, dovranno limitarsi a dare informativa, con annotazione di solo rinvio, ma lasciando in ogni caso poi all'utilizzatore della raccolta il compito di interpretare il significato della relazione.

Naturalmente la redazione di un tale tipo di note sarà resa tanto più possibile, quanto più corretti i riferimenti testuali del legislatore e ancora quanto più esperto il compilatore delle raccolte e quanto più corretta la collocazione sistematica dei materiali.

* * *

Il presente lavoro, considerati come acquisiti gli elementi prima esposti, ha inteso sviluppare e verificare sulla base di un campione, metodologie e tecniche di lavoro che permettessero poi di raggiungere i risultati prefissati su di un modello uniforme.

Si è in questo lavoro di impostazione considerata l'ipotesi di lavorare con l'ausilio di tecnologie informatiche di tipo end-user su elaboratori di tipo Personal Computer.

Si è partiti anche dall'assunto che la redazione della raccolta non debba assumere un carattere statico, bensì dinamico, tenuto conto anche di una certa tendenza del legislatore regionale (come peraltro di quello statale) a rimodellare poi la norma sulla base delle esigenze della amministrazione attiva e quindi della gestione concreta degli interventi.

Si è quindi considerato opportuno evidenziare qui di seguito gli elementi utili ad orientare le scelte:

— che ci si trova di fronte, tendenzialmente a 20 raccolte che, seppur riconducibili a schemi uniformi per quanto relativo alla natura e forma degli atti, alla loro sistematica

ed alle stesse modalità di elaborazione dei materiali, richiede poi l'impostazione di distinti sistemi archivistici;

— il modello deve rispondere ai diversi livelli di specializzazione dei redattori e quindi dei relativi utilizzatori, posta anche la considerazione che la realizzazione richiederà l'intervento di più collaboratori (tendenzialmente diversificate anche per localizzazioni territoriali e per strumenti e spazi di lavoro);

— il progetto dovrà necessariamente definire, o meglio rispettare i vincoli posti da modalità uniformi di elaborazione e alcuni standard comuni, (standard per la uniforme costituzione degli archivi e la uniforme «manipolazione» dei testi);

— il materiale prodotto dovrà essere in grado di ricostituirsi in una raccolta unitaria, capace di alimentare un unico sistema o (data-base) e quindi nell'ipotesi di utilizzo di sistemi di information retrieval su elaboratori centrali, di poter alimentare direttamente una banca centrale interrogabile on-line da tutti gli utenti del sistema, con le stesse modalità ed avendo di fronte la stessa struttura di base documentaria.

Le considerazioni e le diverse esigenze illustrate hanno portato a definire tre momenti diversi di lavoro:

— un primo momento è quello della sistematica predisposizione dei testi e della loro successiva classificazione, della impostazione di archivi cartacei, della articolazione e preparazione dei collaboratori;

— un secondo momento è quello dello «spoglio» dei materiali sopradetti, con la costituzione di un archivio di annotazioni inverse (per ogni articolo delle leggi e dei regolamenti, l'annotazione dei rinvii in esso contenuti od altre leggi);

— un terzo momento è quello della redazione dei testi vigenti con le relative annotazioni.

Sotto il profilo degli strumenti da utilizzare, le tre fasi vanno preparate con il supporto di adeguate capacità pro-

fessionali soprattutto ove si abbia come obiettivo l'utilizzo di tecnologie informatiche.

Si è inteso peraltro rappresentare esemplificativamente le tre diverse fasi, prendendosi a riferimento tre modelli di legislazione regionale (Lombardia, Sicilia, Toscana) e per ognuno di questi modelli un ridottissimo campione di leggi (... per la Lombardia, ... per la Sicilia, ... per l'Umbria).

Per il trattamento informatico dei dati, si è fatto ricorso agli standards del PC IBM compatibile, con il sistema operativo MS DOS 3.1 ed al software DB III, che con la versione Plus sta assumendo anch'esso la funzione di uno standard di gestione dati in ambiente Personal Computer.

Quella che viene peraltro qui presentata è una versione semplificata predisposta con prodotto programma che rispetta parametri DB III e genera file compatibili di DBF.

I FASE: SELEZIONE, CLASSIFICAZIONE, PREPARAZIONE DEI TESTI

Per ognuno dei tre ordinamenti presi a riferimento si sono selezionate (sulla base di una previa indagine mirata, condotta sull'archivio elettronico della Camera dei Deputati) le seguenti leggi che, sulla base dell'assunto di rappresentare esse stesse la totalità delle leggi di quella regione, sono state classificate ed archiviate come segue:

LOMBARDIA:

L.R. 1 agosto 1979, n. 42 - «Ordinamento dei servizi e degli uffici della Giunta regionale».

L.R. 5 dicembre 1979, n. 70 - «Modifica dei contingenti del ruolo speciale transitorio previsto dall'art. 52 della L.R. 1 agosto 1979, n. 42».

L.R. 18 dicembre 1980, n. 7 - «Istituzione del difensore civico lombardo».

L.R. 9 giugno 1981, n. 29 - «Modifiche alla L.R. 1 agosto 1979, n. 42 "Ordinamento dei servizi e degli uffici della Giunta regionale". Istituzione di nuovi servizi e conseguenti provvedimenti di adeguamento».

L.R. 5 settembre 1981, n. 59 - «Costituzione ed ordinamento dell'Istituto lombardo per la formazione professionale nella P.A.».

L.R. 8 febbraio 1982, n. 12 - «Disciplina del controllo sugli atti degli enti locali in Lombardia, norme per il funzionamento dell'organo regionale di controllo».

L.R. 19 luglio 1982, n. 42 - «Modificazione alla L.R. 1 agosto 1979, n. 42 e L.R. 9 giugno 1981, n. 29 "Istituzione di nuove figure professionali"».

L.R. 14 settembre 1983, n. 72 - «Modificazione delle LL.RR. 1 agosto 1979, n. 42 e 9 giugno 1981, n. 29 "Istituzione del servizio grandi progetti territoriali di interesse regionale"».

L.R. 29 novembre 1984, n. 60 - «Norme sullo stato giuridico e sul trattamento economico del personale».

L.R. 24 maggio 1985, n. 52 - «Norme organizzative in materia di usi civici».

L.R. 25 luglio 1986, n. 27 - «Assunzione nei ruoli della Giunta regionale di divulgatori agricoli formati ai sensi del regolamento CEE 6 dicembre 1979, n. 270».

SICILIA:

L.R. 9 maggio 1984, n. 26 - «Nuove disposizioni per la lotta contro la sofisticazione dei vini e per il potenziamento del servizio regionale per la repressione delle frodi vinicole».

L.R. 3 gennaio 1985, n. 6 - «Modifiche ed integrazioni alla L.R. 9 maggio 1984, n. 26 "Nuove disposizioni per la lotta contro la sofisticazione dei vini ed il potenziamento del servizio regionale per la repressione delle frodi vinicole"».

TOSCANA:

L.R. 25 giugno 1981, n. 54 - «Disciplina dell'attività contrattuale della Regione».

L.R. 15 aprile 1985, n. 38 - «Modifica della L.R. 25 giugno 1981, n. 54, concernente "Disciplina della attività contrattuale della Regione"».

Si è proceduto quindi alla preparazione dei testi sulla base delle seguenti regole redazionali:

— annotazione con penna rossa della classificazione sistematica della legge accanto ai suoi estremi;

— annotazione per il titolo e per ognuno degli articoli dei riferimenti normativi codificati in esso contenuto (ovvero annotazioni NN) se l'articolo si presenta privo di rinvii ad altri atti normativi.

Nel caso invece che l'articolo contenga tali riferimenti, per ognuno di essi andrà annotato il relativo codice di riferimento (COD-RIF), assumendosi la scelta tra uno dei seguenti:

RN (Rinvio Normativo) - ove si sia di fronte a semplice riferimento od altra norma.

RP (Rinvio Normativo Privilegiato) - ove il rinvio abbia il carattere di rinvio ricettizio o si ponga comunque nei termini di elemento «necessario» alla corretta interpretazione della norma richiamata (come ad esempio la interpretazione autentica di una norma).

MD (Modificazione) - ove si tratti di modificazione a testo precedente (sullo stesso piano si è posta la deroga di fattispecie, il rinvio o sospensiva o differimento di termini, l'abrogazione con sostituzione).

AB (Abrogazione) - ove si tratti di abrogazione di parte o di tutto il contenuto di altra legge senza che ad essa sia sostituito altro testo.

— Annotazione del TIPO dell'atto cui nel testo si fa riferimento, distinguendosi tra:

Legge statale (o D.P.R. o decreti legge)	LST
Regolamento o direttiva comunitaria	CEE
Legge regionale	LRC
Regolamento regionale	RER
Deliberazioni regionali	DCR
Statuto regionale	STA
Costituzione della Repubblica	COS
Decreto ministeriale	DEM

— Annotazione degli estremi dell'atto cui si fa rinvio, dell'articolo e del codice cronologico atto e partizione atto articolo/comma).

— Ove nello stesso articolo si faccia riferimento a più articoli di una o più leggi, le registrazioni di tracciati record saranno tante quanto i rinvii contenuti nell'articolo stesso.

II FASE

COSTITUZIONE DI UN ARCHIVIO DATI:

Sulla base dei materiali preparati nella 1^a fase, si andrà ad aprire un data base in ambiente MS Dos con il seguente tracciato record (subito dopo il nome del campo vengono indicate le sue caratteristiche. C sta per caratteri, M per indicare un campo testo):

Nome est	Field name	Field type	Field len	Field dec	Did X
Codex	C 1	C	10	0	1
Tip. atto	C 2	C	3	0	2
Cron. atto	C 3	C	8	0	3
Pars. atto	C 4	C	7	0	4
Estremi. atto	C 5	C	35	0	5

Nome est	Field name	Field type	Field len	Field dec	Did X
Art atto	C 6	C	8	0	6
Pubb atto	C 7	C	45	0	7
Status atto	C 8	C	2	0	8
Allarme	C 9	C	3	0	9
Testo atto	C 10	M	10	0	10
Cod rif	C 11	C	2	0	11
Tipo rif	C 12	C	3	0	12
Estremi rif	C 13	C	35	0	13
Art rif	C 14	C	8	0	14
Pars rif	C 15	C	7	0	15
Cron rif	C 16	C	8	0	16
Autore	C 17	C	10	0	17

Tale data base chiamato ARC-LOM è stato duplicato per avere rispettivamente ARC-SIC ed ARC-TOS con i medesimi tracciati di ARC-LOM. Il primo archivio è riferito allo spoglio delle leggi regionali della Lombardia, gli altri rispettivamente alle Regioni Sicilia e Toscana. Si è provveduto quindi, sulla base del materiale predisposto nella fase 1, a «caricare» gli archivi (1 record per ogni legge + 1 record per ogni articolo + 1 record per ogni riferimento normativo nello stesso articolo aggiuntivo rispetto al primo).

Diamo qui di seguito brevemente conto del contenuto dei diversi campi del tracciato.

Codex	Voce di classificazione e posizione
Tipo atto	Codice di tipo atti (LRG...DCR...RER)
Cron atto	Codice anno/numero
Pars atto	Codice articolo/comma
Estremi atto	Reca per esteso gli estremi dell'atto
Art atto	Reca l'articolo dell'atto
Pubb atto	Reca gli estremi di pubblicazione dell'atto
Status atto	Reca il codice di vigenza o meno dell'atto
Allarme	Reca l'annotazione di rilievi particolari (impugnativa di legittimità costituzionali e iniziative di modifica)
Testo atto	Campo testo solo per i titoli delle leggi

Cod rif	Reca il codice del riferimento (tipo AB, MD, RP, RN)
Tipo rif	Reca il codice del tipo atto di riferimento
Estremi rif	Reca per esteso gli estremi dell'atto di riferimento
Art rif	Reca l'indicazione dello articolo dell'atto di riferimento)
Pars rif	Come sopra codificato
Cron rif	Reca il codice anno/numero dell'atto di riferimento

Il data base così predisposto avrà già una propria autonoma rilevanza ed utilità applicativa e sarà un potenziale strumento di lavoro individuale, considerato che i relativi volumi ne consentono la gestione su personal computer.

Attraverso la sua consultazione sarà infatti possibile, conoscere le «vicende» di una disposizione di legge nel tempo, con la lista delle disposizioni successive che l'hanno richiamata e con l'annotazione del relativo effetto (abrogativo, modificativo, integrativo, etc.). Esso peraltro si porrà soprattutto quale indispensabile strumento di lavoro per la realizzazione della terza fase, quella propriamente dedicata alla creazione del testo vigente, opportunamente annotato.

III FASE - COSTRUZIONE DI UN ARCHIVIO TESTI:

Utilizzando i materiali predisposti nelle due fasi precedenti, si andrà infine ad aprire un data-base in ambiente MS DOS con il seguente tracciato record:

Nome est	Field name	Field type	Field len	Field dec	Did X
Codex	C 1	C	10	0	1
Tipo atto	C 2	C	3	0	2
Cron atto	C 3	C	8	0	3
Pars atto	C 4	C	7	0	4
Estremi atto	C 5	C	35	0	5
Art atto	C 6	C	8	0	6
Pubb atto	C 7	C	45	0	7
Status atto	C 8	C	2	0	8
Allarme	C 9	C	3	0	9

Nome est	Field name	Field type	Field len	Field dec	Did X
Testo atto	C 1 0	M	10	0	10
Note atto	C 1 1	M	10	0	11
Note varie	C 1 2	M	10	0	12

che recherà, oltre che i nove primi campi del file precedente, tre campi testo riservati rispettivamente a:

Testo atto	Testo dell'atto (titolo, articolo, allegato)
Note atto	Testo delle note riferite all'atto
Note varie	Testo di altre eventuali annotazioni

CONCLUSIONI

La presente relazione non si è posta evidentemente l'obiettivo di risolvere nello specifico tutta la problematica connessa ad un sistema informativo della legislazione, nè tanto meno addentrarsi in temi connessi alla definizione dei requisiti di vigenza ed efficacia della legge nel tempo.

Più semplicemente si è inteso dare conto di una metodologia di lavoro che, nel presupposto di voler correttamente interpretare il significato dei «fatti» che ineriscono alle vicende della legge nel tempo, supportasse poi adeguatamente le successive «registrazioni» e rendesse con ciò possibile fornire standard di lavoro comuni con l'utilizzo delle più moderne tecnologie informatiche. E ciò allo scopo di fornire il migliore ausilio all'attività di chi sia chiamato ad interpretare la norma vigente, ricostruendone il "dettato testuale" ed evidenziandone in nota le interrelazioni con gli altri atti normativi facenti parte dell'ordinamento vigente.

Non si ritiene peraltro che i sistemi automatizzati possano oggi porsi realisticamente in una prospettiva che vada oltre gli obiettivi delineati, nè tanto meno è possibile oggi prescindere, nello interpretare la vigenza della norma dallo specifico e specialistico intervento dell'uomo.

I vantaggi che comunque derivano dall'utilizzo del metodo e delle risorse prima illustrate sono sostanzialmente riconducibili a tre:

— da un lato, la possibilità di gestire direttamente su personal computer un archivio di «riferimenti inversi» che, per ogni singolo articolo, o partizione di articolo, indichi le norme successive, potenzialmente della stessa fonte (leggi regionali nella specie), che le hanno richiamate, con la indicazione del tipo di effetto conseguente (AB - effetto abrogativo; MD - effetto modificativo; RP - effetto di richiamo ricettizio; RN - richiamo senza effetto estensivo del contenuto della norma). Con il che sarà evidentemente possibile avere un «listato» che elenchi, per una singola legge, quali e quanti ne siano stati i richiami nelle legislazione successiva, con la precisazione degli estremi dell'atto richiamato e la tipologia dell'effetto conseguente al richiamo.

Tutto questo, dati i volumi, ha anche reso possibile «gestire» ed interrogare on line con l'utilizzo di un personal computer dotato di un disco fisso di almeno 10 Mega byte di memoria (l'occupazione di spazio su disco dovrebbe essere limitato a 5-6 Mega per tutta la legislazione della Lombardia).

— Dall'altro la possibilità, con la predisposizione di adeguati programmi «interfaccia», di alimentare un sistema di data base su elaboratori mini o di tipo medio e grande (qui va fatta una valutazione nel merito delle soluzioni) partendosi da uno standard unificato e facilmente «gestibile» a livello di singolo ufficio.

Ad esempio, per la Lombardia, alimentare un data-base del Centro elaborazione dati interrogabile da tutto il sistema (quindi da tutti gli utenti regionali) on line con lo stairs (che è il sistema di interrogazione di archivi già in linea, come gli atti formali della Giunta e del Consiglio regionale).

— In terzo e conclusivo luogo, alimentare a livello di singole realtà regionali una metodologia di lavoro unica,

potenzialmente in grado di assicurare un servizio di ricerca e la alimentazione, senza problemi di difficile e pesanti procedure di transcodifica, di un unico sistema informatico o meglio di un unico data-base. Con il risultato però di rappresentare rispetto ai modelli in esercizio (quelli degli archivi della Camera dei Deputati e della Cassazione) un significativo passo in avanti, perchè corredati di ordine e classificazione sistematica e della ricostruzione on-line del testo c.d. vigente della norma, adeguatamente aggiornati.

Negli allegati alla relazione, diamo analiticamente conto, sulla base della stampa di alcune sessioni al lavoro, delle procedure di gestione e di utilizzo degli archivi, evidenziando, peraltro come una più «efficace» dimostrazione richiederebbe l'utilizzo effettivo dello strumento, ovvero del personal computer.

ANTONIO CAMELLI - FIORENZA SOCCI

STRUMENTI AUTOMATICI NEL DIRITTO LEXIS: UN SISTEMA ASPERTO DALLA PARTE DEL CITTADINO

INTRODUZIONE

Lo scopo più ambizioso che costituisce il motivo guida della nostra ricerca è quello di dare un contributo alla «sicurezza del diritto».

Trascurando per un momento obiettivi paralleli e forse altrettanto rilevanti e sicuramente più immediatamente raggiungibili (sistemi di consulenza, aiuto alla decisione) vorremmo, in questa introduzione, fare alcune considerazioni su questo obiettivo per così dire primario.

Un primo esame riguarda i settori operanti nel comparto mondo della legge che hanno un vero interesse a disporre di normative più chiare e dal contenuto più univoco. Da una immediata valutazione sembrerebbe di dover comprendere tutti: dal legislatore all'avvocato, al giudice. Ma un esame più accurato potrebbe evidenziare che, in concreto, le cose non stanno come ipotizzato all'inizio. Facendo una rapida rassegna, infatti, s'impongono alcune riflessioni e diverse osservazioni.

Partiamo dal legislatore: è vero che da tempo si è manifestata l'esigenza di mettere ordine nell'assetto legislativo e, in modo concreto, sono sorte varie commissioni di

studio (anche a livello regionale) per migliorare le leggi sia dal punto di vista formale che sostanziale (1); ma a ben guardare se tale obiettivo si realizzasse appieno, viene spontaneo chiedersi come riuscirebbe il legislatore (o l'estensore della legge) ad attuare quei compromessi politici che riescono a trovare spazio soprattutto nell'ambiguità della formulazione. Per quanto concerne poi la categoria degli avvocati, possiamo prendere atto che vi è una generale insoddisfazione sullo stato della legislazione e viene denunciato, in moltissime occasioni, la sovrabbondanza e l'inapplicabilità di un gran numero di disposizioni legislative. Tuttavia non dobbiamo dimenticare che l'avvocato è «un trasgressore di regole» (2), vale a dire che rientra nella sua attività professionale maneggiare le prescrizioni legislative per trarne tutte le possibili interpretazioni a vantaggio del cliente, muovendosi nei meandri della legge alla ricerca di disposizioni che vanifichino tutte le norme contrarie al suo interesse. Infatti più ampi sono gli spazi che si offrono alla sua interpretazione, tanto più rilevanti sono i vantaggi che egli ne può trarre. Tutto ciò porta ad una conseguenza inevitabile di grande rilevanza anche sul piano sociale: l'avvocato «bravo» avrà migliori probabilità di riuscita e quindi i benefici ricadranno su quei cittadini che si potranno permettere un abile patrocinio.

Forse minori contraddizioni si evidenziano nell'apparato giudiziario: il giudice è per eccellenza una figura «super partes»; realizza la sua funzione in un ideale di giustizia, nella rigorosa applicazione della legge. In questo compito delicato e complesso sarebbe veramente auspicabile poter contare su disposizioni chiare e comprensibili. Tuttavia è anche vero che proprio in questo compito vi è la necessità di un ambito discrezionale; riteniamo però che tale discrezionalità possa essere prevista e sancita anche da leggi dal significato certo e univoco.

Quando il legislatore formula una regola, egli deve fare una previsione astratta e generale, deve creare una specie

di grande cornice ove possano essere inquadrati successivamente i casi concreti. Laddove la realtà è più complessa e variegata, i casi concreti presentano aspetti che vanno al di là della fredda previsione legislativa e né una norma o un insieme di norme di carattere generale possono comprendere l'infinita gamma di situazioni umane che caratterizzano i casi singoli.

Il passaggio dal soggettivo all'oggettivo, dal particolare al generale, spetta, in ultima analisi al giudice, che, in qualche senso, crea il diritto, operando un «matching» anche in virtù del suo buon senso e di un generale criterio di equità. Si deve tuttavia prendere atto del fatto che il giudice ha una sua propria ideologia e una personale storia umana. Anche qui, dunque, va contemplata l'esigenza di affidargli un ragionevole spazio di manovra che però non sconfini nell'arbitrio.

Al suo servizio quindi è opportuno creare un sistema normativo chiaro e razionale.

In questo succinto quadro siamo arrivati al cittadino, al cittadino comune che presumiamo «onesto» sul quale incombe sempre e comunque l'onere della conoscenza e che consideriamo il destinatario privilegiato del nostro lavoro, in quanto in quest'ambito non vi è spazio per la discrezionalità comunque motivata. Con una certa enfasi giustificata soltanto da convinzione profonda, noi pensiamo che il sistema esperto giuridico debba essere dalla parte del cittadino «inesperto»; questo non significa affatto esautorare figure professionali ed operatori che hanno tradizioni e compiti essenziali, ma, a nostro giudizio, una legislazione «migliore» in quanto certa e sicura offre un quadro di riferimento più esatto, precisa i ruoli degli operatori e garantisce tutti i cittadini contribuendo ad abbattere quella diffidenza sul «giurista» che la letteratura universale spesso ha consacrato in pagine inimitabili.

Su questo punto il dibattito è stato ed è ampio, articolato, vivace; a noi preme riaffermare che un diritto più «cer-

to» non solo renderà giustizia a quei cittadini che non possono sempre giovare dell'operatore di parte a causa degli alti costi professionali, ma che contribuirà anche a snellire la macchina della giustizia in Italia. Siamo convinti, in ogni caso, che ove ciò avvenisse, anche in parte, questo costituirebbe un sicuro fattore di progresso e di avanzamento civile per il nostro Paese.

1. Il Diritto e lo strumento informatico.

L'impiego delle tecniche informatiche nel campo del diritto si è sviluppato dapprima con l'utilizzo delle grandi capacità dello strumento nel memorizzare, conservare e fruire grandi archivi di dati giuridici (informatica giuridica documentaria); successivamente lo sviluppo dell'Intelligenza Artificiale ha fornito al giurista tecnologia più sofisticata tale da rendere possibile un'analisi del dato giuridico tanto profonda da evidenziare le ridondanze, le lacune, le rilevanti ambiguità che rendono il testo legislativo non solo difficilmente comprensibile ma anche di difficile attuazione (informatica giuridica decisionale).

L'esigenza di trasferire il linguaggio delle norme in un nuovo linguaggio idoneo al calcolo, pone subito la necessità di una formalizzazione del testo come passo obbligato verso una ulteriore elaborazione e verso anche una scrittura codificata che faccia già intravedere come la struttura logica non sempre governa gli enunciati giuridici (3).

Lo stesso testo del corpus normativo esaminato nella nostra indagine si presta a notevole confusione evidenziata anche da una prima verifica linguistico-testuale, anche se tuttavia l'ambiguità semantica viene spesso difesa come un utile strumento offerto dal redattore per regolare situazioni al momento non prevedibili.

Il linguaggio formalizzato del testo normativo ha nella nostra prospettiva una ricchezza espressiva pari al lin-

guaggio giuridico originario, infatti da un lato mantiene un livello di astrazione che garantisce rigore e omogeneità nella rappresentazione, dall'altro conserva i tratti caratteristici del linguaggio naturale. La formalizzazione di una base giuridica non può, ovviamente, prescindere da una preliminare, rigorosa e puntuale interpretazione allo scopo di enucleare, dal testo, gli enunciati «significativi». La logica proposizionale permette di individuare e di rappresentare la struttura logica delle proposizioni giuridiche; la logica dei predicati analizza i singoli componenti all'interno di un enunciato.

Il sistema impiegato nel nostro esperimento è di tipo dichiarativo e non procedurale ed è scritto in linguaggio naturale; ciò costituisce un deciso passo in avanti verso la familiarizzazione informatica da parte del giurista, in tal modo il giurista può scrivere e costruirsi una base di conoscenza usando una tecnica a lui familiare, evitando la scrittura di programmi in linguaggio tradizionale che richiedono la presenza dell'esperto informatico, una presenza quest'ultima che si è risolta in molti casi, in una ingombrante tutela scientifica. Infatti la nostra base di conoscenza, come vedremo più avanti, è strutturata in regole integrate da domande e fatti.

Per fare un esempio l'art. 84 C.C. può essere rappresentato:

```
if l'età del soggetto < 18 then il soggetto è minorenne
if l'età del soggetto >= 18 then il soggetto è maggiorenne
if l'età del soggetto < 16 then il matrimonio è vietato
    if l'età del soggetto >= 16
    and autorizzazione tribunale è concessa
    then il requisito età è soddisfatto
```

Da questo breve esempio si evidenziano due caratteristiche peculiari: innanzitutto una migliore e più coerente rappresentazione della conoscenza inerente il fattore età,

per chi intende contrarre matrimonio ed inoltre un apporto informativo ulteriore concernente la maggiore età che non compare esplicitamente nel contesto normativo esaminato. Limitatamente al citato art. 84 le quattro regole espresse riproducono, logicamente, gli enunciati significativi dell'articolo. Tutte le altre norme procedurali che riguardano sia il decreto del tribunale che ammette un minore al matrimonio, sia le modalità di comunicazione di tale decreto, nonché il reclamo avverso sono fedelmente riprodotti e fruibili dall'utente (richiamandoli con altre funzioni) come in un qualsiasi programma di «information retrieval».

2. Sistemi Esperti per la soluzione di casi giuridici.

Nell'ambito del diritto sono sempre più frequenti le ricerche e le sperimentazioni dedicate al tema dell'Intelligenza Artificiale e delle possibilità applicative nella risoluzione di problemi giuridici (4).

Come già affermato il rapido sviluppo di prodotti software sempre più sofisticati da un lato e dall'altro l'evoluzione di PC economicamente accessibili e di più facile uso, dovrebbero incidere profondamente specie su alcune categorie di operatori del diritto in quanto il sistema configurato come supporto tecnico alla decisione, si presta ad essere un valido collaboratore per l'esperto. Ciò è dovuto anche al fatto che la conoscenza giuridica che è possibile far acquisire al sistema non è solo quella di tipo formale definita ed algoritmizzabile, ma come detto anche quella di tipo euristico non fondata sulla certezza e non traducibile altrettanto nella certezza del calcolo (nozioni apprese dall'esperienza, osservazioni pratiche, norme pratiche).

Il giurista dovrebbe guardare con favore le possibilità offerte da questi nuovi efficienti supporti decisionali. Sono da apprezzare, altresì, la facilità e la rapidità di memorizzare grandi quantità di dati, assicurando, in tal modo,

la conservazione e l'utilizzo immediato di un patrimonio di idee che consentono, fra l'altro, l'abbattimento degli alti costi della consultazione professionale. Il corretto uso di strumenti di informatica giuridica documentaria integrato da strumenti di informatica giuridica decisionale dovrebbe, a nostro giudizio, consentire al giurista l'analisi ed il razionale sfruttamento di una ingente mole di dati non altrimenti disponibile.

Per quanto riguarda la struttura di un Sistema Esperto giuridico, pur rimanendo determinante il ruolo svolto dal meccanismo inferenziale, l'attenzione dei giuristi si è concentrata, giustamente, sulla base di conoscenza, cioè sul tipo di dati da introdurre e sulle tecniche più idonee alla loro rappresentazione ed organizzazione. In questo contesto si avverte l'esigenza di un dialogo il più possibile semplificato tra utente e sistema: accessibilità linguistica, convenzionalità ridotta, ma soprattutto trasparenza dei percorsi logico-decisionali; è necessario che l'utente «inesperto» abbia una buona interfaccia a disposizione tale che in ogni momento della seduta di interrogazione possa essere sempre in grado di controllare le varie fasi, e che il sistema sia sufficientemente duttile da rivelare le ipotesi ed i conseguenti percorsi che si stanno sviluppando. A ciò è auspicabile che si aggiunga la possibilità di arricchire la documentazione segnalando le fonti utilizzate nelle varie fasi della consulenza o del giudizio.

L'esperienza del passato e l'esigenza di mantenere il giurista come figura centrale del processo di costruzione di un sistema esperto giuridico hanno orientato l'attenzione degli esperti verso gli «shell» (5).

Essendo prioritaria per il giurista informatico l'analisi e la strutturazione delle basi di conoscenza, i gusci si stanno rivelando come gli strumenti più idonei per la loro facilità d'uso e per il fatto di aver bisogno di una configurazione hardware non particolarmente sofisticata, salvo alcuni casi, ed economicamente sempre più accessibile. Per

tutte queste considerazioni e dopo varie esperienze ci si è indirizzati verso uno shell sufficientemente flessibile alle nostre esigenze che permettesse la rappresentazione di un universo complesso, ma, altresì, garantisse in ogni momento la centralità del giurista.

3. Il Progetto LEXIS: Il sistema Xi plus.

La nostra scelta è stata determinata da una valutazione delle caratteristiche offerte dallo strumento in rapporto alle esigenze di rappresentazione di una base di conoscenza in ambito legislativo. Ci è parso che Xi plus prodotto dalla Espertech (6) unisse alla facilità di uso ed a una gradevole interfaccia con l'utente, la possibilità di rappresentare strutture di conoscenze pur notevolmente complesse anche grazie ad alcune «facilities» avanzate quali regole di controllo, classi di conoscenza, possibilità di alternare le strategie del ragionamento in backward o in forward chaining.

La base di conoscenza è articolata in vari elementi:

- le regole (compresi i demoni o regole When/then);
- le domande;
- i fatti;
- le queries.

Le regole esprimono la conoscenza essenziale; esse sono scritte in linguaggio naturale nel formalismo if...then:

Esempio: if «identificatore» is «valore»
 then «identificatore» is «valore»

Il primo termine che compare dopo if indica l'oggetto cui dovrà essere attribuito un valore, il verbo identifica la relazione, l'ultima parte è il valore attribuito all'identificatore.

Il sistema fornisce solo alcune forme verbali: is, is not (per i valori singoli); include, includes, is a, do not include, does not include, is not a (per i valori multipli), ma può essere utilizzata qualsiasi forma verbale purchè sia predefinita nel settore «language» da parte dell'utente. In assenza di informazioni sui valori possono essere usati valori prestabiliti (defaults).

Una forma speciale di regole sono i demoni, espressi nella forma «when...then»; essi hanno precedenza sulle regole normali e vengono attivati in forward chaining, non appena si verificano le condizioni in essi contenute.

Oltre alle regole, che organizzano, insieme ai demoni e ai fatti, la base di conoscenza primaria abbiamo le domande che servono per ottenere informazioni dall'utente sui valori da attribuire all'identificatore; esse si compongono dello stesso identificatore che appare nelle regole, dei valori che dovranno ad esso essere associati (e che potranno essere singoli o multipli) e di una parte in forma libera testuale che nella fase di consultazione comparirà come domanda all'utente.

Esempio: la separazione è

- giudiziale
- consensuale
- di fatto
- nessuna separazione

Testo libero della domanda:

Che tipo di separazione è intervenuta tra i coniugi?

Spetterà quindi all'utente indicare una delle possibilità offerte come valore all'identificatore «separazione», l'ultimo valore attribuito può essere assegnato sia dall'utente, sia essere inserito come valore di «default».

I fatti rappresentano asserzioni vere per tutte le condizioni.

Esempio: maggiorenne \leq 18;

Ciò significa che l'asserzione data come fatto è da considerarsi vera in tutto il dominio della base di conoscenza in esame e viene attivata nella regola ad integrare i dati di conoscenza forniti dall'utente con la risposta alle domande.

Le «queries» identificano l'obiettivo; esse contengono l'identificatore scelto cui il sistema in fase di decisione dovrà attribuire un valore, una volta attivato il meccanismo di inferenza.

Accanto a questi elementi base vi è la possibilità di attivare alcune «facilities» di help e di report.

Le prime si possono utilizzare per ulteriori informazioni durante la fase di consultazione; possono essere anche notevolmente lunghe ed essere memorizzate in files specifici richiamabili ad integrare la base di conoscenza. Anche i reports possono essere scritti direttamente nella base di conoscenza o in appositi files sempre fruibili in fase di consultazione integrando, spesso assai utilmente, risposte che altrimenti apparirebbero in forma troppo concisa e non sufficientemente esauriente.

Accanto a queste «facilities», ve ne sono altre più avanzate, cui abbiamo fatto riferimento e sulle quali è opportuno dare alcuni pur brevi cenni per sottolinearne l'utilità specialmente quando si ha a che fare con una base di conoscenza assai complessa.

Si tratta della possibilità di attivare meta-regole di controllo e di organizzazione di sequenze complesse di regole; ciò è tanto più utile quando diventa difficile un controllo sui percorsi e sull'ordinamento delle regole. La rigidità dell'inferenza in backward chaining e della ricerca goal-directed può essere, in parte, superata attivando alcuni particolari meccanismi come il «forcing», il «forward chaining» o i già citati demoni.

Tuttavia sarà soprattutto merito dell'ingegnere della conoscenza strutturare la base dei dati in modo tale da ottenere i migliori risultati, aggirando i limiti dello strumento.

Il compito non risulta sempre agevole quando si tratta di rappresentare una conoscenza molto articolata (come nel caso di parecchi testi legislativi).

Spesso sono necessari più tentativi e quindi più versioni per ottenere dei sistemi ben funzionanti. Ma tale sforzo è un'utile palestra per acquisire maggiore pratica in questa forma di «programmazione»; non solo, ma risulta un ottimo esame per valutare la qualità di un testo. L'esperienza ha dimostrato che alla maggiore difficoltà di trasformare in regole una base di conoscenza, corrisponde puntualmente un testo originario scritto male, incoerente o farraginoso.

A questo riguardo si può ben comprendere come il dominio giuridico, e in particolare quello legislativo, sia un ottimo campo di applicazione!

Inoltre dal testo formalizzato si può procedere alla riscrittura del testo: seguendo la strutturazione logica seguita, con una precisa ed univoca scelta dei termini si possono avere subito notevoli vantaggi, ad esempio non occorrerà più inseguire il testo saltando articoli e commi per la conclusione delle informazioni richieste (quando non addirittura rimanere senza informazioni per la presenza di lacune che la lettura non evidenzia e che invece con il computer sono necessariamente segnalate).

4. — Il Progetto LEXIS: La base di conoscenza.

Per l'esperimento sono stati scelti corpus legislativi concettualmente omogenei desunti dagli artt. 84-92 del C.C. «Delle condizioni necessarie per contrarre matrimonio» e dalla legge 1-12-1970 n. 898 «Disciplina dei casi di scioglimento del matrimonio: nel testo aggiornato recentemente dal Parlamento.

Già da tempo l'Istituto per la documentazione giuridica del Consiglio Nazionale delle Ricerche si occupa dell'analisi delle norme nell'ambito del gruppo di ricerca «Analisi Automatica della Legislazione» (7) e questo fatto ci è parso un valido motivo per verificare l'evoluzione tecnica idonea al raggiungimento dei risultati migliori. In questo contesto, tra le altre, è stata scelta la normativa inerente lo scioglimento del matrimonio che costituisce un test validissimo sia per la sua formalizzazione sia per una sua ricostruzione con lo strumento informatico.

A questo punto il testo normativo viene suddiviso in tante unità concettualmente omogenee che indichino, raggruppate logicamente, le varie condizioni che, una volta verificate, concorrono ad attribuire il valore finale all'identificatore della query (ad esempio, permesso, vietato, etc.).

Prendiamo in esame, pur sommariamente, la legge sullo scioglimento del matrimonio: già questa dicitura indica come spesso la lingua dei giuristi sia lontana dalla realtà: al cittadino comune forse suona più familiare il termine divorzio che ricorre spesso nel dibattito politico; tuttavia esaminiamo brevemente l'art. 3 della legge che fissa le condizioni per domandare lo scioglimento del matrimonio. La nostra scelta è sempre stata quella di mantenere, sostanzialmente, la terminologia del testo normativo esaminato, pertanto l'identificatore di query sarà «lo scioglimento del matrimonio».

Significativo risulta il numero 1) laddove si dice che uno dei coniugi può domandare lo scioglimento se l'altro coniuge è stato condannato con sentenza passata in giudicato. Il testo successivo fissa in dettaglio questa affermazione: la lett. *a*) l'ergastolo o 15 anni di pena detentiva, la lett. *b*) qualsiasi pena detentiva per reati significativi (quali ad esempio l'incesto) ma in questo caso la proponibilità è condizionata ad una specifica parte lesa; la lett. *c*) tratta a parte i casi di omicidio volontario di determinati soggetti

e di tentato omicidio del coniuge. La lett. *d*) specifica che occorrono due o più condanne a qualsiasi pena detentiva per alcuni tipi di reati; anche in questo caso la proponibilità dell'azione è subordinata da una ben determinata parte lesa. La parte finale del testo relativo al numero 1) termina con l'affermazione che la domanda di scioglimento non può essere proposta dal coniuge che sia stato condannato per concorso nei reati precedenti oppure allorchè sia ripresa la convivenza coniugale.

La lettura del testo già presenta per il cittadino limiti quasi insormontabili: invece di specificare i vari reati il legislatore li elenca con il numero degli articoli del c.p.; già questo rappresenta un deciso limite alla facile comprensione di un testo destinato ai cittadini: nella formalizzazione del testo tutti i reati sono stati minuziosamente elencati evitando al lettore non esperto una faticosa ricerca dal momento che presumiamo che non tutti i cittadini abbiano a disposizione un testo aggiornato del codice penale.

Comunque passando al numero 2) il lettore non esperto penserà che l'argomento reati sia concluso, invece la lettera *a*) specifica, ritornando sui reati, che se il procedimento si è concluso con assoluzione per vizio totale di mente per i reati previsti alle lettere *b*) e *c*) del numero 1) la proponibilità dell'azione può essere comunque mantenuta.

Inoltre alla lettera *c*) del medesimo numero 2) il legislatore ritorna sugli stessi reati ammettendo la proponibilità dell'azione se il procedimento si è concluso con sentenza di non doversi procedere per estinzione del reato; inoltre alla seguente lettera *d*) si fa esplicita menzione al reato di incesto per affermare che la proponibilità dell'azione può essere mantenuta anche in presenza di sentenza di proscioglimento o di assoluzione che dichiara non punibile il fatto per mancanza di pubblico scandalo.

Da quanto siamo andati dicendo appare notevole ed assai arduo lo sforzo di semplice lettura ed interpretazione del testo: infatti se il legislatore ha posto come premessa

di proponibilità la pena detentiva si deve concludere che esistono reati dove tale impostazione è corretta altri ovviamente di particolare rilievo in merito allo scioglimento del matrimonio che, di per sè, costituiscono elemento di proponibilità: se prendiamo, ad esempio, in esame il reato di incesto e si considera la parte lesa il discendente compreso il figlio adottivo, si può stabilire la seguente griglia di proponibilità che, come si vede, va molto oltre la pena detentiva, infatti:

Se il reato è incesto, la proponibilità azione si ha con:

a) qualsiasi pena detentiva (art. 3, num. 1, lett. a);

b) assoluzione per vizio totale di mente (art. 3, num. 2, lett. a);

c) non doversi procedere per estinzione del reato (art. 3, num. 2, lett. c);

d) proscioglimento o assoluzione che dichiarò non punibile il fatto per mancanza di pubblico scandalo (art. 3, num. 2, lett. d).

Come si può facilmente notare, sarebbe stato auspicabile che il legislatore partisse dai reati nel dettaglio e a questi e solo a questi subordinasse le pene detentive o le eventuali sentenze che abbiamo sopra menzionato.

L'esigenza di formalizzare il testo ci ha costretto ad operare in tal senso, pertanto si può tranquillamente affermare che il testo formalizzato per introdurre i dati nella macchina è senz'altro più chiaro e leggibile del testo esaminato. Per limitarsi ad un solo esempio possiamo scrivere sommariamente le regole che riguardano l'esempio accennato:

IF delitto è sì

AND reato è incesto

AND la parte lesa è discendente or figlio adottivo

THEN il requisito reato incesto è soddisfatto.

A questa prima regola possiamo aggiungere un'altra che riguarda tutte le possibili sentenze relative all'incesto:

IF il requisito reato incesto è soddisfatto
AND la sentenza è qualunque pena detentiva, or assoluzione per vizio totale di mente, or non doversi procedere per estinzione di reato, or proscioglimento o assoluzione per mancanza di pubblico scandalo
THEN il requisito sentenza è soddisfatto.

A questo punto non resta che scrivere le regole:

IF delitto è sì

AND concorso nel reato è no

THEN requisito concorso reato è soddisfatto

IF delitto è sì

AND convivenza coniugale è no

THEN requisito convivenza è soddisfatto.

Siamo quindi in grado di scrivere la regola finale legando la conseguenza delle regole sopra scritte:

IF il requisito reato incesto è soddisfatto

AND il requisito sentenza è soddisfatto

AND il requisito concorso reato è soddisfatto

AND il requisito convivenza è soddisfatto

THEN la proponibilità dell'azione è verificata.

Se il coniuge inoltre ha fatto la domanda ed il giudice ha svolto inutilmente tentativo di conciliazione possiamo dare all'identificatore di query «lo scioglimento del matrimonio» il valore «possibile» e con ciò verificare e chiudere la seduta di interrogazione.

Si può, in casi come questi, migliorare ulteriormente la terminologia: l'esempio riprodotto è di utilità concettuale per dare l'esatta misura del procedere del meccanismo inferenziale del sistema; tuttavia l'esempio desunto da un testo legislativo di grande impatto sociale ma di difficile lettura

dimostra come la suddivisione del testo in distinte unità concettuali che potremo definire «livelli di rappresentazione testuale» è non soltanto essenziale al giurista informatico per la formalizzazione del testo, ma anche potrà essere la base per la riscrittura passando un'altra volta dal testo codificato al testo libero tenendo conto di tutti gli accorgimenti e di tutte le segnalazioni riscontrate nella fase di formalizzazione. Siamo sicuri che il cittadino cui accennavano nella premessa, potrebbe avere notevoli benefici, ma anche l'ordinamento che si è andato configurando nel corso di questi anni sarebbe visto dall'opinione pubblica con occhio diverso, con maggiore disponibilità ad aderirvi.

5. Il Progetto LEXIS: Prime valutazioni dell'esperimento.

Non ci sembra qui opportuno trarre delle conclusioni generali, perchè consideriamo l'esperimento attuale solo una tappa di un progetto più vasto in via di sviluppo. Possiamo però fare qualche considerazione.

Innanzitutto sullo strumento in generale: esso è risultato abbastanza flessibile e adattabile anche per rappresentare basi di conoscenza complesse e articolate, come quelle in ambito legislativo. La mancanza dell'operatore «or» fra le condizioni (esiste solo la possibilità di mettere in «or» i valori) non è gravissima e può essere aggirata ma richiede uno sforzo in più nella strutturazione del sistema; lo stesso dicasi per la negazione che è prevista solo negli antecedenti e non nelle conclusioni e che quindi costringe il programmatore a soluzioni alternative, non sempre ottimali. È vero che l'uso di report facilita la scelta di tali soluzioni, ma non sarebbe male che in una versione futura fossero previste anche queste opzioni.

Anche l'interfaccia con l'utente è stata ulteriormente migliorata rispondendo non solo ad un'esigenza estetica, ma anche funzionale. L'uso di «windows» e di «forms» nel-

l'ultimo aggiornamento del programma risulta una piacevole novità: infatti l'utente ha la possibilità di visualizzare contemporaneamente più domande e di avere una visione d'insieme più dettagliata nelle varie fasi dell'interrogazione.

Per quanto riguarda, poi, l'applicazione concreta del sistema in ambito giuridico, si deve, preliminarmente, osservare che l'opera dell'esperto (in questo caso il giurista) è fondamentale nella fase di costruzione della base di conoscenza per un migliore utilizzo dello strumento. Ciò corrisponde in concreto a quell'esigenza, prima accennata, di centralizzare la figura del giurista in progetti di questo tipo.

La strategia migliore in Xi plus è quella di partire, nell'implementazione, con un piccolo gruppo di regole che possono essere, da subito testate con le facilities dello strumento (Checker, Charter). La base di conoscenza può essere quindi ulteriormente implementata potendo contare su una struttura di base verificata e controllata. Questo è uno dei vantaggi dei sistemi rule-based rispetto ai sistemi procedurali classici che consentono la verifica solo al termine della programmazione.

Partendo dal presupposto che il sistema Xi plus opera prevalentemente in backward-chaining è opportuno iniziare partendo dai diagrammi cosiddetti a ragno (spider diagrams) che sono utili per la rappresentazione dei concetti e delle loro principali implicazioni. Al centro del diagramma si pone la query (o obiettivo) e, in senso orario, si collocano le diverse condizioni necessarie per dare un valore alla query o, addirittura, le varie e possibili sottocondizioni.

In tal modo con una opportuna scelta dei termini linguistici che deve mediare tra aderenza al testo e connotazione univoca del linguaggio, è possibile evidenziare le lacune e le contraddizioni presenti nell'universo dell'insieme normativo prescelto.

Nello sforzo auspicato di una migliore riscrittura delle leggi sarebbe opportuno che il legislatore partisse dalla

ricostruzione logico-formale adottata per una riproduzione in regole. A noi parrebbe un piccolo ma fondamentale contributo alla certezza del diritto.

NOTE

(1) Un'opera significativa in tal senso è stata svolta dalla Commissione di studio per la semplificazione delle procedure e la fattibilità e l'applicazione delle leggi presieduta da Alberto Barettoni Arleri che può ritrovarsi nell'opera dello stesso Autore: «Fattibilità ed applicabilità delle leggi», Maggioli, Rimini, 1983.

Sullo stesso argomento si veda: G. Abagnale, «Tecniche legislative: prime riflessioni su alcune esperienze straniere», in «Le Regioni», anno XIII, n. 2-3, marzo-giugno 1985, pagg. 241-255.

(2) L'espressione cruda quanto felice si deve a P. Leith nella relazione presentata al II convegno di «Logica, Informatica, Diritto» celebrato a Firenze nel settembre 1985. Si veda P. Leith, «Clear rules an legal expert systems» in «Automated Analysis of legal Texts» (A. A. Martino and F. Socci Eds.), North Holland, 1986, pagg. 661-679.

(3) P. Mariani et alii, «Metodologie di normalizzazione del linguaggio giuridico», in «Informatica e Diritto», 2, anno X, maggio-agosto 1981, pagg. 307-320.

(4) Per un panorama al riguardo: E. Fameli, P. Mercatali, «Expert Systems and legal decision-making models», in A. A. Martino, F. Socci (Eds.), «Automated Analysis of legal Texts», cit., pagg. 593-606; E. Fameli, «Intelligenza artificiale e sistemi esperti nel diritto. Note in tema di apprendimento e di ragionamento per analogia», in «Informatica e Diritto», X, 1984, 3, pagg. 169 e segg.

(5) Ciò in parte dovuto anche ai costi dei prodotti in commercio che si stanno progressivamente riducendo e che permettono, già da ora, di abbattere notevolmente i costi di una programmazione ad hoc.

(6) Il prodotto gira su Personal Computer IBM o compatibile, richiede una capacità di memoria di almeno 512 K e preferibilmente l'hard disk; è scritto in LPA microprolog ed Assembler. Per un esame critico delle potenzialità di Xi plus si veda: R. Forsyth, «Expertech Xi plus», in «Expert Systems», vol. 4, n. 1, febbraio 1987, pagg. 48-51.

(7) Al riguardo si rimanda alla pubblicazione interna dell'Istituto per la documentazione giuridica che raggruppa alcuni contributi sul tema: «Analisi Automatica della Legislazione, sviluppi della ricerca dal 1981 al 1984», IDG, dicembre 1984.

MICHELE ANSELMI

La banca dati SI.L.VI.A. (Sicilia Leggi Vigenti e Annotate): una risposta ai problemi di documentazione giuridica sulla normativa di fonte regionale

1. — Introduzione.

Il sistema normativo è oggi più di ieri un sistema complesso e dinamico per almeno cinque buoni motivi:

— il progressivo estendersi delle aree interessate dall'intervento dello stato sociale o post-liberale e il mutare della stessa natura dell'intervento statale che da regolatore dei rapporti tra privati si fa sovente operatore sociale ed economico;

— la pluralità delle fonti, per cui il sistema legislativo risulta dall'azione complementare, ma spesso concorrente, del legislatore regionale, statale e comunitario;

— la pluralità dei livelli che determina la presenza, accanto alle norme legislative, di una quantità di norme di rango sublegislativo, la cui conoscenza è essenziale ad ogni fine pratico;

— la difficoltà dei compromessi politici che stanno all'origine delle leggi e che spesso si ripercuote negativamente

mente sull'incisività dell'azione legislativa e sulla stessa chiarezza del dettato normativo;

— la complessità oggettiva, infine, delle situazioni da regolare e degli interessi da comporre e la loro evoluzione dinamica, che spinge il legislatore ad un'attività di «manutenzione» e aggiornamento più intensa di quanto non avvenisse in passato.

Se queste sono le ragioni della complessità strutturale del sistema normativo, non v'è dubbio che accanto ad esse sussistano altri fattori di natura diversa, che aggiungono alla complessità fisiologica una complicazione non necessaria, e quindi di natura patologica.

Mi riferisco soprattutto alle carenze, già da tempo riscontrate dagli operatori del settore e dagli osservatori più attenti, sia in materia di tecnica legislativa, sia in materia di trattamento dell'informazione giuridica.

Va da sé che quanto più complesso e dinamico si fa il discorso normativo, tanto maggiore diventa l'esigenza di disporre di tecniche e strumenti adeguati di controllo e documentazione.

2. — La documentazione automatica sui testi normativi: limiti degli attuali sistemi.

Nel fissare i livelli di performance del sistema di documentazione automatica S.I.L.V.I.A., ci siamo sforzati di immaginare soluzioni innovative in grado di superare i limiti riscontrabili negli attuali sistemi di documentazione automatica sulla legislazione.

Pensiamo soprattutto ai sistemi della Camera dei Deputati e della Corte di Cassazione. Queste istituzioni, nel realizzare i loro progetti, hanno fatto delle scelte — certamente giuste nel contesto di obiettivi generali, di priorità e di vincoli operativi in cui furono compiute — ma che oggi mostrano il loro carattere limitativo in relazione alle pos-

sibilità offerte dallo sviluppo della tecnologia informatica, della tecnica documentaria, e della moderna tecnica legislativa, che come sappiamo comincia ad essere introdotta sia da parte del legislatore statale che da parte del legislatore regionale.

La scelta fondamentale, operata dai soggetti istituzionali sopra citati, è consistita nel circoscrivere la base documentale legislativa alle sole leggi formali, intendendo con queste le leggi nel testo approvato e pubblicato nelle Gazzette o nei Bollettini ufficiali.

La banca dati LREG della Camera dei deputati, per esempio, contiene interi ordinamenti regionali senza nessuna differenziazione interna tra norme vigenti e norme abrogate, tra norme ancora efficaci e norme che hanno esaurito i loro effetti, ecc. Quasi del tutto assente, se non per aspetti molto limitati è anche il trattamento documentario dei testi di legge, i quali non vengono sottoposti ad alcuna operazione di classificazione o indicizzazione, né vengono integrati con altri tipi di informazione d'utilità per l'interprete.

In queste condizioni, il vantaggio che deriva dall'uso di un sistema di documentazione automatica, viene, se non vanificato, almeno molto ridimensionato dal tempo richiesto all'utente, non solo per essere ragionevolmente sicuro d'aver selezionato tutto il materiale interessante — cosa tutt'altro che certa in sistemi di information retrieval che operano solo su testi liberi non sottoposti ad alcun trattamento documentario — ma anche e soprattutto per ricavare poi dal risultato della ricerca le norme applicabili al caso concreto; operazione questa che comporta un'ulteriore verifica, selezione e coordinamento dei testi forniti dal sistema.

La nota più dolente è però che le prestazioni di sistemi del tipo descritto sono destinate a decrescere parallelamente al crescere della massa documentaria su cui operano. Ciò avviene sia in termini generali, con riferimento cioè all'abbassamento progressivo degli indici di precisione so-

prattutto di recall; sia in termini specifici, cioè con riferimento alla qualità dell'output in relazione al rapporto tra documenti utilizzabili direttamente e non.

È infatti evidente che col passare del tempo gli output di sistemi come quello della Camera, saranno sempre più caratterizzati dalla presenza di documenti contenenti norme inapplicabili o perché abrogate, o perché prive d'efficacia, e sempre più gravoso sarà il lavoro dell'utente finale che dovrà via via tener conto di un numero sempre maggiore di norme di modifica.

Per quanto riguarda l'aspetto generale relativo alla degradazione delle prestazioni, un esperimento (cfr. Communications of the ACM, Marzo 1985, Volume 28, n. 3), condotto negli Stati Uniti da David C. Blair e M.E. Maron, sull'efficienza dei sistemi di retrieval su banche dati full-text sotto STAIRS/TLS, ha stabilito, per una banca dati di 40.000 documenti legali equivalenti a 350.000 pagine di testo, un valore medio di precision del 79%, ed un valore medio di recall del 20%. Ciò vuol dire che su cento documenti reperiti dal sistema in risposta alla domanda dell'utente, solo 79 sono quelli pertinenti, contenenti cioè l'informazione cercata; mentre, posto a cento il numero di documenti pertinenti presenti nella banca dati, solo 20 di questi, in media, vengono effettivamente reperiti dal sistema.

Un simile risultato, per quanto sia suscettibile di valutazione critica, ci induce a riflettere sia sotto il profilo dei principi sui quali sono basati i programmi tipo STAIRS, sia sotto il profilo del modo in cui trattare i documenti ed organizzare gli archivi al fine di migliorare le prestazioni di sistemi che funzionino in base a quei principi.

Tralasciando in questa sede il primo tipo di problema di carattere strettamente informatico, la banca dati SI.L.VI.A. tende a risolvere, almeno per la normativa di fonte regionale, il secondo problema che è di natura documentalistica.

3. — Gli obiettivi di SI.L.VI.A.

Alla luce delle considerazioni espresse sopra, possiamo delineare gli obiettivi della Banca dati nei termini seguenti:

a) ridurre il risultato della ricerca documentaria ai soli documenti effettivamente utili;

b) ridurre al minimo il tempo necessario all'utente per estrarre dai documenti avuti in risposta dal sistema, le norme applicabili al caso di suo interesse;

c) aumentare l'indice di recall sia direttamente, attraverso una classificazione e indicizzazione dei documenti, sia indirettamente, fornendo cioè all'utente le informazioni sufficienti per effettuare controlli ed eventuali estensioni dell'output di ricerca;

d) fornire per ogni argomento la documentazione completa riguardante la normativa di fonte regionale.

In sostanza la banca dati SI.L.VI.A. fornirà in risposta all'utente, la normativa vigente in un testo coordinato e annotato.

Apparentemente dunque il risultato è equivalente a quello delle pubblicazioni a schede: in realtà sussistono molte importanti differenze che derivano dal fatto che SI.L.VI.A., in quanto sistema informatizzato con le tecniche dell'information retrieval, mette a disposizione dell'utente strumenti d'accesso alle informazioni e di «navigazione» all'interno della base documentale enormemente più potenti e flessibili di qualsiasi indice di pubblicazione a schede. In secondo luogo, SI.L.VI.A. permette l'aggiornamento immediato degli archivi svincolando l'utente finale da qualsiasi compito relativo alla manutenzione della base documentale.

4. — La banca dati SI.L.VI.A.: struttura e caratteristiche funzionali.

La banca dati SI.L.VI.A. contiene i testi vigenti, coordinati e annotati delle leggi, dei decreti d'interesse generale, dei regolamenti d'attuazione e delle circolari esplicative della Regione Sicilia. L'unità documento è in genere il singolo articolo. Il periodo coperto va dal 1947 ai nostri giorni. L'aggiornamento è settimanale.

Va detto subito che, ai fini del sistema informativo, il termine «diritto vigente» non è usato in senso strettamente tecnico; la sua estensione è infatti ridotta alle norme che sono di fatto oltre che di diritto, applicabili a casi concreti. Ad esempio una norma a efficacia limitata che abbia esaurito i propri effetti, viene considerata non vigente anche se non è stata formalmente abrogata. In generale, le condizioni che determinano il passaggio delle norme dall'archivio dei testi vigenti a quello dei testi storici sono tutte, ma non solo, quelle che determinano la cessazione dalla vigenza tecnicamente intesa.

La struttura dei documenti comprende come campi formattati: l'anno e il numero di identificazione dell'atto, il tipo di atto, il numero di sequenza attribuito ad ogni singolo documento dell'atto e cinque campi data (promulgazione, pubblicazione, entrata in vigore, cessazione dalla vigenza, ultimo aggiornamento) per il controllo della validità temporale delle norme.

Tra i paragrafi sono contenuti: gli estremi, la fonte, la premessa, il titolo dell'atto, le titolazioni intermedie, il testo coordinato risultante dalla fusione del testo originario con quello delle «novelle», gli estremi delle norme di modifica, gli estremi delle norme integrative e interpretative, i rinvii passivi, le note sulla applicabilità (contenenti segnalazioni sui limiti d'efficacia, le deroghe, le sospensioni, o le proroghe subite), gli estremi delle norme finanziarie, le materie di legislazione, le azioni, i soggetti, i destinatari.

Come si può notare dalla struttura dei documenti di questo archivio, un aspetto particolarmente curato nella loro definizione è quello relativo all'informazione sulle relazioni che collegano fra loro i documenti presenti nella banca dati. Ogni documento contiene in effetti l'insieme completo e articolato di tutte le relazioni esplicite che collegano le norme del documento con quelle contenute negli altri documenti della banca dati.

Per quanto riguarda l'uso di queste informazioni in sede di ricerca documentaria, sembra superfluo soffermarsi sulla loro utilità in ordine alla rapidità e certezza nel valutare la portata normativa dei documenti selezionati, nonché la loro corretta interpretazione e applicazione. Il fatto di trovare una norma nell'archivio dei testi vigenti, non ci mette ancora in grado di decidere sull'effettiva applicabilità di tale norma al caso di nostro interesse, se non possediamo pure l'informazione su quali altri interventi legislativi possano aver modificato l'ambito d'applicazione di essa. Questa informazione deve essere quindi contestuale al testo normativo selezionato.

E veniamo adesso agli ultimi quattro paragrafi del documento, contenenti rispettivamente le materie, le azioni, i soggetti e i destinatari.

La caratteristica comune ad essi è quella di rendere possibili ricerche concettuali che non potrebbero essere svolte basandosi soltanto sull'occorrenza delle parole nel testo dei documenti.

La classificazione per materie delimita in modo ampio i contesti pertinenti, al fine di aumentare la precisione delle risposte e diminuire il silenzio del sistema, e serve per ordinare le stampe di elenchi omogenei.

La classificazione delle «azioni» fa riferimento al tipo di disciplina contenuta nei documenti distinguendo la disciplina organizzativa, dai provvedimenti di natura economica, e quest'ultimi dalla disciplina finanziaria, ecc.

L'individuazione dei «soggetti» fa riferimento alle competenze amministrative regolate dall'atto evidenziando gli enti, gli organi, o gli uffici a cui tali competenze e funzioni vengono assegnate.

L'indicazione dei «destinatari» è finalizzata ad individuare le categorie di entità fisiche e/o giuridiche verso le quali è diretto l'intervento.

Da quanto detto, è facile constatare come la Banca dati SI.L.VI.A. offra all'utente un valore informativo aggiunto di gran lunga superiore rispetto a quello degli strumenti tradizionali, sia cartacei che informatici.

5. — Lo stato di realizzazione del progetto.

Nel progetto SI.L.VI.A. confluiscono i risultati di numerosi studi e ricerche di informatica giuridica svolti nell'ambito di programmi finanziati da Enti nazionali e da Regioni italiane, nonché la profonda conoscenza ed esperienza dell'ordinamento siciliano maturata dai giuristi responsabili per la S.A.S.I. della Banca dati.

La realizzazione del progetto è iniziata nel gennaio del 1988. In una prima fase è stata costituita, attraverso la lettura ottica delle gazzette della Regione siciliana e il relativo trattamento documentario, una banca dati delle leggi regionali dal 1947 ad oggi nel testo pubblicato dalla GURS. Ciò ha consentito di disporre di un primo archivio di base contenente la documentazione essenziale per lo sviluppo di SI.L.VI.A.

Contemporaneamente sono stati messi a punto gli schemi di classificazione, i criteri e la metodologia di indicizzazione e di costruzione dei testi coordinati, insieme alle regole complete di trattamento documentario e alla definizione ed implementazione delle funzionalità suaccennate.

Completate queste fasi si è passati alla realizzazione di un prototipo con l'obiettivo di testare le performance generali e particolari del sistema.

Il prototipo è stato realizzato su un sistema IBM s/38 in ambiente I.C.A.R.O. un programma di information retrieval generalizzato che presenta caratteristiche simili a quelle dello STAIRS IBM, ma offre una maggiore semplicità d'uso.

La materia legislativa scelta per il prototipo è particolarmente complessa per l'intreccio di interventi legislativi che si sono susseguiti nel tempo. Si tratta delle norme che riguardano gli Enti locali: il D.L.vo P.Reg. n. 6/1955 sull'Ordinamento degli enti locali, la legge di ratifica e le successive modifiche e integrazioni, ivi compresa la L.r. n. 9/1986 istitutiva della nuova provincia regionale.

Completata la fase di test del prototipo, e sulla base delle risultanze che ne deriveranno, verranno effettuati gli aggiustamenti per il confezionamento definitivo del prodotto.

L'annuncio ufficiale della Banca dati SI.L.VI.A. è previsto per la fine dell'anno in corso, mentre l'erogazione dei servizi connessi sarà avviata nel corso del primo semestre del prossimo anno.

ISABELLA D'ELIA

RECENTI PROSPETTIVE
DEL COORDINAMENTO ISTITUZIONALE
DEI SISTEMI INFORMATIVI PUBBLICI

Fra i vari problemi che condizionano lo sviluppo dell'informatica pubblica — problemi di carattere politico, organizzativo, giuridico e tecnico —, il coordinamento istituzionale delle iniziative pubbliche d'automazione presenta un rilievo preliminare e determinante. Esso è infatti quel primo strumento di potere di cui lo Stato ha bisogno per conoscere adeguatamente le esigenze di questo settore e determinare via via la sua politica nei confronti di tutti i soggetti in esso coinvolti (dalla pubblica amministrazione alle imprese di produzione e servizi, agli enti di ricerca e a vari altri soggetti).

Giustamente, quindi, in molti Paesi — anche europei — il problema ha avuto un'attenzione primaria e sollecitata da parte dei rispettivi governi.

Per quanto riguarda l'Italia, il lungo, ma discontinuo e contrastato dibattito che, soprattutto dal 1979, si è sviluppato sul tema per molto tempo ha prodotto solo orientamenti e interventi parziali; sicchè, pur nel moltiplicarsi delle iniziative, finora si è registrata un'assenza pressochè assoluta di coordinamento istituzionale, elemento —

questo — indicativo di una situazione complessiva di ritardo culturale e politico in materia. Dai primi parziali interventi, tuttavia, e sotto la spinta di esigenze sempre più manifeste e pressanti, va finalmente emergendo una soluzione organica del problema *de quo*, che vorremmo brevemente delineare.

1. Le norme istitutive e organizzative del Dipartimento della Funzione pubblica e le prime attività dello stesso.

Diciamo intanto che la soluzione di questo specifico problema è stata assunta via via più chiaramente nell'ambito di una prospettiva più generale; quella della riorganizzazione della Presidenza del Consiglio, finalizzata anche ad assicurare alla stessa un patrimonio informativo affidabile, per completezza e organicità.

Tale prospettiva si è aperta innanzitutto con le varie norme istitutive e organizzative del Dipartimento della Funzione pubblica della Presidenza del Consiglio (l. 29 marzo 1983, n. 93, «legge-quadro sul pubblico impiego»; D.P.R. 20 giugno 1984, n. 536) e dei suoi organismi consultivi (la commissione c.d. per l'osservatorio del pubblico impiego e la commissione per il coordinamento normativo e funzionale dell'informatica sulla pubblica amministrazione).

L'art. 27 della legge-quadro sul pubblico impiego, valorizzando un'analogia struttura già attivata presso la Presidenza del Consiglio con atti organizzativi interni, istituiti, con la stessa collocazione, il Dipartimento della Funzione pubblica, attribuendogli — per quanto di nostro interesse —:

— «il coordinamento delle iniziative di riordino della pubblica amministrazione e di organizzazione dei relativi servizi, anche per quanto concerne i connessi aspetti informatici» (punto 3);

— «le attività necessarie per assicurare, sentito il Ministero del Tesoro, Provveditorato generale dello Stato, la

pianificazione dei mezzi materiali e delle attrezzature occorrenti per il funzionamento degli uffici dello Stato e la massima utilizzazione ed il coordinamento delle tecnologie e della informatica nella pubblica amministrazione» (punto 9).

Anche se non era ancora precisato il disegno dell'organizzazione istituzionale che s'intendeva stabilire, emergeva dalla norma la chiara intenzione della Presidenza del Consiglio di recuperare il ruolo di coordinamento politico e amministrativo in questo settore, che ormai da più parti si proponeva di affidarle.

Una prima specificazione di tale ruolo è venuta poi dal regolamento organizzativo del Dipartimento (D.P.R. 536/1984), che ha attribuito la titolarità delle relative competenze al Presidente del Consiglio o, se nominato, al Ministro per la Funzione pubblica, verso cui il Dipartimento ha funzione di ausilio (art. 1).

L'art. 2 del D.P.R., inoltre, autorizzò il Ministro per la Funzione pubblica a costituire una commissione «per il coordinamento normativo e funzionale della informatica nell'amministrazione dello Stato e degli altri enti pubblici» e ad avvalersi di esperti — al massimo otto — anche nelle materie statistiche e informatiche.

Il dipartimento è stato articolato in otto servizi (art. 5) (1), nelle cui competenze vi sono un po' dovunque riferimenti impliciti allo studio e all'impiego delle nuove tecniche di analisi ed elaborazione delle informazioni. Ma le competenze più dirette e specifiche in tema d'impiego e coordinamento dell'informatica nella p.a. sono affidate al Servizio documentazione e tecnologia e al Servizio amministrazioni dello Stato e relativo personale.

Dispone l'art. 8 del regolamento che il Servizio documentazione e tecnologia:

— «cura [...] l'osservatorio del pubblico impiego, la ricerca di informazioni e la loro custodia e memorizzazione, anche mediante le tecniche di trasmissione a distan-

za; elabora i dati statistici ed attuariali relativi ai vari aspetti dell'attività del Dipartimento della Funzione pubblica»;

— «cura i collegamenti con il CNEL, il Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale, l'Istituto centrale di statistica ed altri organismi similari, anche privati, per l'analisi comparativa dei settori pubblico e privato nelle materie di competenze del dipartimento»;

— dirige il Centro elaborazione dati, che è struttura operativa del dipartimento, e sovrintende alle strutture tecniche preordinate alla rapida trasmissione di notizie;

— «d'intesa con gli altri servizi, predispose ad aggiorna il programma per la informatizzazione delle attività del dipartimento e determina la priorità di trattamento delle informazioni che il centro elaborazione dati deve realizzare»;

— gestisce l'albo dei dipendenti civili dello Stato;

— si occupa della «massima utilizzazione e coordinamento delle tecnologie della informatica nella pubblica amministrazione»;

— svolge «ricognizione, sentito il Ministero del Tesoro-Provveditorato generale dello Stato, del potenziamento informativo esistente nell'ambito della pubblica amministrazione e dei servizi automatizzati con tecniche informatiche, nonché degli effetti sui costi e sulla utilizzazione del personale»;

— cura, infine, il «collegamento con centri di elaborazione dati di amministrazioni o enti pubblici e privati che utilizzino o gestiscano centri di informazione e di elaborazione dei dati ai fini della gestione informatica delle attività del dipartimento» e stipula, sentiti il Provveditorato e la Ragioneria generale dello Stato, le relative convenzioni; a tal fine, «salvo eccezionali e motivate ragioni, le pubbliche amministrazioni sono tenute a consentire, alle condizioni da stabilire nelle predette convenzioni, il collegamento con i propri centri di elaborazione dati e archivi elettronici».

L'art. 10 del regolamento attribuisce poi al Servizio amministrazioni dello Stato e relativo personale, il «coordinamento delle iniziative di riammodernamento dell'amministrazione statale e di organizzazione dei relativi servizi anche per quanto riguarda i connessi aspetti informatici».

In esecuzione di queste varie norme, il Dipartimento si è attivato sollecitamente per la costituzione di alcune strutture operative e per l'avvio delle loro rispettive funzioni: principalmente, il previsto Centro elaborazione dati, la «Commissione per il controllo dei flussi di spesa, con funzioni di osservatorio del pubblico impiego» e la prevista «Commissione per il coordinamento normativo e funzionale dell'informatica nella p.a.».

Il Centro elaborazione dati, dotato di una decina di dipendenti (tutti provenienti dall'A. e tre dei quali analisti), e di varie apparecchiature e sistemi, sta soprattutto provvedendo all'informazione di tutti i servizi d'istituto e, nel contempo, sta svolgendo alcune azioni di formazione del personale.

La Commissione — brevemente detta — per l'osservatorio del pubblico impiego è stata istituita con carattere temporaneo dal D.M. 10 luglio 1984 e poi trasformata in organismo permanente dall'art. 12 della L. 22 agosto 1985, n. 444. Essa ha il compito di assistere il Dipartimento in una duplice funzione: impostare e organizzare la documentazione in materia di pubblico impiego e valutare le prospettive dei vari aspetti da essa evidenziati; valutare e controllare i flussi di spesa relativi al settore. L'art. 11 della citata l. 444/1985 ha rafforzato i compiti e i poteri della Commissione: le ha infatti attribuito il potere d'accesso ai sistemi informativi, alle banche dati e agli archivi delle pubbliche amministrazioni, e ha ribadito, d'altronde, l'obbligo delle amministrazioni di fornire tutti i dati — globali e disaggregati — riguardanti il personale, nonché l'obbligo di consentire anche a tal fine il collegamento del dipartimento coi propri centri di elaborazione dati e archivi elet-

tronici (obblighi già stabiliti, rispettivamente, dall'art. 27, comma 3, l. 93/1983 e dal regolamento organizzativo).

In seguito, anche il D.P.R. 1 febbraio 1986, n. 13, che ha recepito le norme risultanti dall'accordo intercompartimentale relativo al triennio 1985-87, ha confermato all'osservatorio la funzione di strumento di programmazione della politica del lavoro nel settore pubblico e di sostegno delle relazioni sindacali (art. 2), funzione — questa — che viene ora testimoniata dai recenti interventi normativi per la mobilità nel pubblico impiego.

Come si può notare, nè la legge 93/1983, nè il regolamento organizzativo del Dipartimento avevano definito o anche solo delineato l'assetto complessivo delle competenze in materia, e d'altronde non era questa la loro funzione. Un tentativo in tal senso ha compiuto invece la Commissione per il coordinamento normativo e funzionale dell'informatica nella pubblica amministrazione. Costituita con D.M. 20 novembre 1984, la Commissione dopo aver condotto un censimento dei servizi automatizzati presso tutta la p.a. (circa 15.000 enti censiti, tra amministrazioni centrali e locali, università, azienda e altri organismi pubblici) e aver avviato un'attività consultiva sui programmi d'automazione dei Ministeri per la formazione di testi normativi attinenti anche all'impiego dell'informatica nella p.a., predispose nel corso del 1986, un «programma-quadro» del settore (2).

Nelle intenzioni della Commissione curatrice, il programma aveva la duplice finalità di «stabilire un quadro di riferimento organico in grado di indirizzare le realizzazioni già in atto e i nuovi piani di sviluppo, nonchè di definire le competenze e le modalità di coordinamento necessarie».

A questo ultimo riguardo, nel documento s'individuava uno «schema organizzativo per un sistema nazionale dell'informatica pubblica», articolato in interventi di carattere politico-strategico; attività di pianificazione e coordina-

mento; attività consultive, operative, contrattuali e pareri tecnici; attività diretta.

L'attività politico-strategica veniva attribuita alla Presidenza del Consiglio, rappresentata dall'Osservatorio informatico (ufficio istituito nel febbraio 1986 presso il Dipartimento per l'informazione e l'editoria); questo avrebbe avuto compiti di monitoraggio del settore, per adeguare e aggiornare la normativa e gli assetti funzionali dell'amministrazione all'evoluzione del processo d'informaticizzazione della p.a.

L'attività di pianificazione e coordinamento — punto nodale della materia — era attribuita, ai sensi della l. 93/1983, al Dipartimento della Funzione pubblica.

Continuava a far capo al Provveditorato Generale dello Stato e alla competente commissione tecnica in esso operante — secondo il programma-quadro — l'attività consultiva, contrattuale e operativa, necessaria alla valutazione e al controllo degli impegni finanziari delle amministrazioni statali.

Ma quel programma e, specificamente, quello «schema organizzativo dell'informatica pubblica» aldilà della formale apparenza, risultarono subito inadeguati allo scopo, forse anche perchè il contesto istituzionale più generale non era ancora ben chiarito.

2. La riforma della Presidenza del Consiglio e i chiarimenti istituzionali in essa contenuti.

L'atteso chiarimento istituzionale si trovava già, peraltro, in due disegni di legge, tra loro complementari, che in quello stesso periodo venivano facendosi strada con forza: il disegno per la riforma della Presidenza del Consiglio (n. 1911, del 16 luglio 1984) e quello per il riassetto del sistema statistico nazionale e la riforma dell'ISTAT (n. 1108 del 12 gennaio 1985).

Il primo, volto com'era a dotare la Presidenza del Consiglio di un patrimonio informativo funzionale alle attività di sua competenza, avvalendosi dei sistemi d'informazione e documentazione — anche automatici — di tutti gli enti e organismi pubblici, prefigurava un assetto organizzativo dei pubblici poteri per la gestione delle informazioni economico-sociali.

Il secondo disegno di legge, innovando il sistema e i servizi statistici pubblici e attribuendo all'ISTAT funzioni d'indirizzo e coordinamento di tutte le fonti pubbliche d'informazioni statistiche, a livello centrale e locale, tendeva a sostenere in modo determinante questo progetto generale.

Approvato infine con legge 23 agosto 1988, n. 400, il disegno di riforma della Presidenza del Consiglio si caratterizza in generale per l'accentuato rafforzamento della figura del presidente e per il parallelo potenziamento del principio della collegialità. L'organizzazione amministrativa della presidenza è costituita — com'è noto — da un segretario generale, articolato in dipartimenti e uffici complessi.

Per quanto più direttamente ci interessa, la legge dispone innanzitutto, all'art. 19, che il segretario generale della presidenza ha la funzione di:

— «predisporre la base conoscitiva e progettuale per l'aggiornamento del programma di governo»;

— «assicurare il quadro conoscitivo sullo stato di attuazione del programma di governo, anche mediante il sistema informativo di documentazione della presidenza del Consiglio, in collegamento con i corrispondenti sistemi delle Camere e degli altri organismi pubblici ed avvalendosi dell'attività dell'ISTAT» (funzione già attribuita al Dipartimento per l'analisi e la verifica del programma di governo);

— «curare la raccolta comparativa dei dati sull'andamento della spesa, della finanza pubblica e dell'economia nazionale, ai fini di valutazioni tecniche di governo, avvalendosi dell'Istituto centrale di statistica nonchè dei si-

stemi informativi e dell'apporto di ricerca delle altre amministrazioni e di organismi pubblici» (competenza già delegata al Dipartimento per gli affari economici presso il Gabinetto della Presidenza del Consiglio);

— «coordinare le iniziative di riordino della pubblica amministrazione e di organizzazione dei relativi servizi, anche per quanto concerne i connessi aspetti informatici» (competenza già delegata al Dipartimento della Funzione pubblica).

L'art. 24 della legge ha delegato poi il Governo a emanare, entro un anno dalla data della sua entrata in vigore, una normativa per la riforma degli enti e degli organismi pubblici d'informazione statistica, in base ai seguenti principi e criteri direttivi:

— che sia attuato il sistematico collegamento e l'interconnessione di tutte le fonti pubbliche preposte alla raccolta e all'elaborazione dei dati statistici a livello centrale e locale;

— che sia istituito un ufficio di statistica presso ogni amministrazione centrale dello Stato, incluse le aziende autonome;

— che tali uffici siano posti alle dipendenze funzionali dell'ISTAT;

— che siano attribuiti all'ISTAT i compiti di indirizzo a coordinamento;

— che sia garantito l'accesso diretto ai dati elaborati da parte del Parlamento, delle regioni, di enti pubblici, di organi dello Stato, di persone giuridiche, di associazioni e singoli cittadini, coi limiti espressamente previsti dalla legge e nel rispetto dei diritti fondamentali della persona;

— che sia informato annualmente il Parlamento sull'attività dell'ISTAT, sulla raccolta, trattamento e diffusione dei dati statistici da parte della pubblica amministrazione;

— che sia garantita l'autonomia dell'ISTAT in materia di strutture, di organizzazione e di risorse finanziarie.

Con tale normativa, dunque, le prospettive istituzionali e organizzative dell'informatica pubblica già aperte dalla legge-quadro sul pubblico impiego si sono ampliate e rafforzate; e, verosimilmente, hanno anche favorito e accelerato l'adozione di misure operative.

Così, per esempio, la Presidenza del Consiglio, che già in previsione di questi sviluppi aveva investito in tecnologie e avviato iniziative d'informatizzazione, in attuazione della stessa legge 400/1988, ha disciplinato organicamente gli uffici e i dipartimenti del Segretariato Generale, istituzionalmente delegati a garantire — anche con mezzi informatici e telematici — il quadro informativo del Governo (D.P.C.M. 27 dicembre 1988).

Soprattutto, poi, il Dipartimento della Funzione pubblica, confermato nelle funzioni già delegategli dalla l. 93/1983, ha impostato finalmente con chiarezza e determinazione il «coordinamento delle iniziative e la pianificazione degli investimenti in materia di automazione nelle amministrazioni pubbliche» (D.P.C.M. 15 febbraio 1989). Su questo documento — che restituisce credibilità alle funzioni proprie del Dipartimento e della stessa Commissione curatrice — conviene soffermarsi, perchè costituisce un primo atteso intervento di portata strategica.

3. Il coordinamento delle iniziative e la pianificazione degli investimenti in materia di automazione nelle amministrazioni pubbliche nel D.P.C.M. 15 febbraio 1989.

Alla base dell'iniziativa di coordinamento, il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri richiama opportunamente l'esigenza irrinunciabile di perseguire, secondo criteri di funzionalità e risparmio, qualificati obiettivi di sviluppo sociale; «l'accrescimento del livello dei servizi alla collettività e l'attivazione di sistemi di sostegno alle decisioni di Governo e alle attività di gestione amministrativa».

Al Dipartimento della Funzione pubblica — coadiuvato dalla Commissione per il coordinamento dell'informatica, i cui poteri consultivi sono tracciati nell'art. 7 del decreto stesso — sono attribuiti: i poteri d'indirizzo, controllo preventivo e intervento attivo per tutte le iniziative d'automazione — sia in gestione diretta che in concessione — e nei riguardi di tutte le amministrazioni pubbliche (3); poteri d'indirizzo per la «standardizzazione delle modalità d'interscambio delle informazioni e della documentazione su supporti informatici e telematici»; poteri di programmazione per il reclutamento del personale specialistico e la formazione del personale amministrativo utente d'informatica; potere d'iniziativa e di consulenza legislativa in relazione a questioni generali o specifiche connesse al processo d'automazione della pubblica amministrazione (art. 1, commi 1 e 2).

Va subito precisato che il decreto esclude forme di coordinamento centralizzato di carattere burocratico, ma prevede piuttosto una sistematica attività di monitoraggio, tendente a verificare la conformità dei programmi di automazione delle amministrazioni agli obiettivi che lo stesso Dipartimento ha il compito di definire «in ordine ai criteri organizzativi, alle metodologie ed alle strategie di utilizzazione e di sviluppo delle tecnologie informatiche e telematiche» (art. 1, comma 2).

Il decreto, infatti, all'art. 4 dispone che «ai fini del coordinamento generale dei sistemi informativi pubblici e della verifica della conformità agli obiettivi», le amministrazioni pubbliche approvano e comunicano al Dipartimento della Funzione pubblica un *programma triennale di automazione*, da aggiornare annualmente.

I programmi devono descrivere in modo esauriente e dettagliato, secondo un modulario che lo stesso Dipartimento preciserà (4): gli obiettivi perseguiti, con particolare riguardo agli aspetti normativi, funzionali e organizzativi implicati, nonché a quelli di economicità ed efficienza; i

progetti già attuati o in corso d'opera, con la segnalazione di tutti i vincoli sperimentati e delle iniziative adottate per rimuoverli; l'architettura generale e particolare dei singoli progetti, con riguardo al sistema informatico e informativo, e ogni altro elemento indicativo degli stessi (risorse umane, tecnologiche e finanziarie, tempi e modi di realizzazione, organizzazione del personale); le modifiche procedurali e organizzative che l'attivazione dei sistemi informativi comporta; le modalità d'informazione alle organizzazioni sindacali, ai sensi dell'art. 20 D.P.R. 13/1986; indicazioni sulla politica di assunzione e formazione di tutto il personale, tecnico e amministrativo.

Presso ogni amministrazione, ove non vi sia una specifica unità operativa, sarà nominato dal ministro competente un responsabile del programma e dei relativi progetti.

I programmi triennali vanno comunicati al Dipartimento entro il 31 ottobre del triennio considerato (5); gli aggiornamenti vanno trasmessi entro il 30 giugno di ciascun anno.

Il Dipartimento dovrebbe assicurare il coordinamento delle iniziative e la pianificazione degli investimenti: pubblicando i programmi e i relativi aggiornamenti con le osservazioni sulla loro conformità agli obiettivi, e inviando poi questa documentazione a tutte le amministrazioni interessate; individuando — sentito il Provveditorato generale dello Stato per le amministrazioni statali — carenze ed eccedenze di macchine e programmi e indicando con «atti d'indirizzo» alle amministrazioni i modi per razionalizzarne la disponibilità e l'uso (art. 5).

Non si tratta, quindi, di funzioni incidenti sull'autonomia progettuale e organizzativa delle amministrazioni, ma di compiti di orientamento strategico e metodologico.

Del resto, una tale incidenza è esclusa anche nell'avvio e coordinamento di progetti intersettoriali, dove pure il ruolo del Dipartimento viene enfatizzato (art. 3).

Al riguardo, il Dipartimento provvede infatti a: individuare le aree funzionali entro cui sviluppare progetti intersettoriali e di automazione di particolare rilevanza sociale; attribuire la realizzazione di tali progetti a una o più delle amministrazioni interessate, oppure — d'intesa con le stesse — ad aziende specializzate, anche consortili; valutare il relativo impegno di risorse umane, tecnologiche e finanziarie; proporre i funzionari responsabili, da scegliere fra i dirigenti generali dello Stato o delle aziende autonome; esercitare un controllo preventivo di conformità agli obiettivi, analogo a quello attribuito per i progetti delle singole amministrazioni.

Peraltro, diversamente dai progetti ordinari, che vanno finanziati coi fondi delle singole amministrazioni, i progetti intersettoriali saranno finanziati con un fondo speciale, alimentato dal Ministero del Tesoro e dalle amministrazioni interessate, ai sensi dell'art. 3, comma 28, della l. 542/1988 (*Bilancio di previsione dello Stato per l'anno 1989 e bilancio pluriennale per il triennio 1989-91*).

Ad integrazione di questa disciplina fondamentale sulle forme di coordinamento, il decreto comprende alcune utili disposizioni di carattere organizzativo, generale e specifico.

L'art. 2 chiarisce e innova le attribuzioni del Provveditorato generale dello Stato. Confermate le competenze attualmente esercitate, spetta al Provveditorato, nell'ambito degli indirizzi generali emanati dal Dipartimento e con riferimento alla sola amministrazione statale: verificare la conformità ai vigenti capitoli d'oneri degli schemi di convenzione tra la p.a. e le aziende d'informatica; valutare la congruità tecnico-economica dei progetti d'automazione inseriti nei programmi triennali (*ex art. 4 decreto*); organizzare banche dati delle gare ed appalti per la fornitura di prodotti e servizi informatici.

L'art. 7 specifica per la prima volta la natura e l'ambito delle competenze della Commissione per il coordina-

mento dell'informatica nella p.a., attribuendole potere consultivo per tutti gli aspetti e i problemi della materia; mentre l'art. 8 fa obbligo al Dipartimento della Funzione pubblica d'informare periodicamente il Parlamento, nell'ambito della relazione annuale sullo stato della p.a., sulle linee di sviluppo del processo d'informatizzazione, sullo stato di avanzamento dei progetti, sulle iniziative di formazione e sulle eventuali proposte di carattere normativo e legislativo afferenti tale area.

L'art. 6, infine, accenna alcune direttive generali di azione amministrativa (*ex art. 5, 2° comma, l. 400/1988*), che sono volte ad assicurare l'imparzialità, il buon andamento e l'efficienza degli uffici pubblici, ai sensi dell'art. 95, 1° comma, della Costituzione, ma che andrebbero meglio sviluppate in provvedimenti specifici: la prima riguarda la tecnica di redazione degli atti amministrativi, che si vuole adatta ai fini della memorizzazione e della ricerca elettronica e per la quale si annuncia un impegno di standardizzazione del Dipartimento; la seconda riguarda la fruibilità dei programmi e sistemi elettronici acquistati da singole amministrazioni, che si vuole allargare alle altre amministrazioni, fatti salvi i diritti di proprietà dei terzi; la terza direttiva riguarda l'impegno delle amministrazioni pubbliche di garantire l'applicazione delle misure di sicurezza dei centri elettronici, la segretezza e la riservatezza dei dati contenuti negli archivi automatizzati, nonché le copie dei programmi dei dati memorizzati da conservare e le modalità per la loro conservazione e custodia.

Mentre il decreto esaminato stabilisce le forme e le modalità del coordinamento, una circolare del Ministro della Funzione pubblica ne specificherà entro breve le linee di programmazione (6).

Giova considerare infine che il decreto illustrato apre, nel complesso, una nuova fase del processo d'informatizzazione pubblica, una stagione certamente ricca di progettualità (si calcola, infatti, una risposta di circa ottomila

progetti), che occorrerà gestire in modo adeguato, sia da parte del Dipartimento della Funzione pubblica, che da parte delle amministrazioni proponenti. Il primo dovrà rafforzare le sue strutture interne o dotarsi delle strutture supplementari che gli sono consentite (art. 9).

I proponenti-utenti dovranno cercare di vivere la prevista attività di progettazione e rendicontazione come occasione di profonda riflessione sulle funzioni e procedure delle singole amministrazioni. Solo così si può sperare di rinnovare l'uso dell'informatica ed incidere per questa via sull'organizzazione stessa dell'A.

4. La riforma del sistema statistico nazionale e le ulteriori prospettive per l'interconnessione e il collegamento dei sistemi informativi pubblici.

Come abbiamo già accennato, un ulteriore — e ultimo, per ora — elemento d'interesse per il nostro tema è contenuto nel progetto per il riassetto del sistema statistico nazionale, problema — questo — che ormai è indissolubilmente legato, come quello della riforma della p.a., alla concezione di un uso innovativo dell'informatica.

Dopo lunga gestazione, in attuazione della delega contenuta nell'art. 24 della l. 400/1988, il Governo sta ultimando la predisposizione di un decreto legislativo recante «Norme sul sistema statistico nazionale e sulla riorganizzazione dell'Istituto nazionale di statistica» (7), che innova in modo significativo l'ultimo disegno di legge in materia (il n. 1108/1985, di cui abbiamo fatto cenno prima).

Esso muove pur sempre dalla considerazione di alcuni elementi, tra cui, fondamentali:

— la crescente necessità d'informazioni statistiche, con un'ampia disaggregazione territoriale, e di adeguati sistemi informativi statistici, presupposto indispensabile della razionalizzazione dei processi decisionali e di gestione amministrativa;

— il moltiplicarsi di sistemi informativi (o, più semplicemente, degli archivi amministrativi automatizzati) pubblici autonomi, i quali, mentre attualmente disgregano il quadro informativo nazionale e contrastano le esigenze di coerenza e integrazione del patrimonio informativo pubblico, potrebbero invece costituire una fonte di statistiche molto più economica delle attuali indagini speciali;

— la permanente generale carenza di cultura e sensibilità statistica nelle strutture della pubblica amministrazione, che porta a un loro disinteresse per le informazioni prodotte su richiesta dell'ISTAT.

Rilevata, dunque la necessità inderogabile di coordinare l'attività — pur autonoma — degli enti istituzionali, per omogeneizzare la produzione di dati statistici e pianificare le indagini di rilevanza nazionale, il decreto assume come oggetto di disciplina «le attività di rilevazione, elaborazione, analisi e diffusione e archiviazione dei fatti statistici svolte dagli enti ed organismi pubblici di informazione statistica, al fine di realizzare l'unità d'indirizzo, l'omogeneità organizzativa e la razionalizzazione dei flussi informativi a livello centrale e locale» (art. 1).

È importante notare che, dal punto di vista delle autonomie locali, particolarmente delle Regioni, il decreto segna un progresso. Il disegno di legge del 1985 escludeva infatti le Regioni dalla rete nazionale di rilevazione, considerandole «soggetti terzi» dell'ordinamento statistico, contribuenti informativi di questo, soggetti ad atti di coordinamento del Presidente del Consiglio o, per sua delega, del Ministro per gli affari regionali. L'attuale decreto, invece, abbandona queste posizioni di centralismo e, riprendendo la concezione di un precedente disegno governativo del 1977, assume l'attività statistica delle Regioni e delle Province autonome nella rete di rilevazione nazionale. Esse sarebbero chiamate ad operare direttamente nel quadro dell'ordinamento statistico nazionale, insieme con: le amministrazioni centrali dello Stato e le amministrazioni

ed aziende autonome: tutti i comuni (senza limiti di popolazione), singoli o associati; le unità sanitarie locali; le province; le camere di commercio; altri enti e amministrazioni pubbliche, ritenuti particolarmente importanti ai fini del completamento del sistema informativo nazionale, nonché specializzati e attrezzati per l'elaborazione del proprio sistema informativo (art. 2).

Per quanto riguarda la strutture, è riconosciuto a ciascuna Regione e Provincia autonoma il potere d'istituire con propria legge uffici di statistica, nei confronti dei quali l'ISTAT esercita un potere esclusivamente tecnico d'indirizzo e coordinamento, al fine di renderne omogenee le procedure.

Per assicurare poi unicità d'indirizzo all'attività statistica degli enti stessi, compete al Consiglio dei Ministri adottare atti d'indirizzo e coordinamento, ai sensi dell'art. 2, comma 3, lettera d, l. 400/1988 (art. 5).

D'altra parte gli enti locali, comprese le unità sanitarie locali che non vi abbiano ancora provveduto, devono istituire, entro sei mesi dall'entrata in vigore del decreto, l'ufficio di statistica, anche in forma associata o consortile; mentre i comuni con oltre 100.000 abitanti devono istituire con effetto immediato un ufficio di statistica che fa parte del sistema statistico nazionale (art. 3). Gli uffici statistici degli enti locali esercitano le proprie attività secondo le direttive vincolanti emanate dal Comitato dell'informazione statistica (art. 17).

Sotto l'aspetto funzionale e per quanto di nostro più specifico interesse, l'ISTAT — vertice e perno del sistema — provvede alla *promozione e sviluppo informatico a fini statistici degli archivi gestionali e delle raccolte di dati amministrativi* (art. 15), avvalendosi principalmente: del Comitato di indirizzo e coordinamento dell'informazione statistica (artt. 17 e 21), organo largamente rappresentativo, delegato ad emanare direttive vincolanti e atti d'indirizzo; degli uffici di statistica facenti parte del sistema

nazionale, che hanno il compito anche di attuare *l'interconnessione ed il collegamento dei sistemi informativi* dell'amministrazione di appartenenza col sistema statistico nazionale (art. 6); della Commissione per la garanzia dell'informazione statistica (art. 17), istituita presso la Presidenza del Consiglio e chiamata a vigilare, tra l'altro, sulla «qualità delle metodologie statistiche e delle tecniche informatiche impiegate nella raccolta, nella conservazione e nella diffusione dei dati».

Il decreto comprende inoltre varie norme in materia di accesso ai dati (artt. 4 — comma 4 —, 6, 7 e 10) e tutela del segreto statistico (artt. 8 e 9), che, mentre in parte rinviavano a una disciplina generale e più esauriente della tutela della riservatezza dei dati personali, certamente ne costituiscono elementi obbligati di riferimento (8).

5. Conclusioni.

Lo sviluppo di queste rilevanti prospettive istituzionali e organizzative, tendenti al coordinamento delle iniziative d'informatica della p.a., all'interconnessione delle basi di dati gestite dalle singole amministrazioni e, quindi, alla formazione di un *patrimonio informativo pubblico organico* e affidabile giunge certamente in ritardo rispetto alle attese, ma non per questo inutilmente.

Molti elementi — fra cui anche quelli che abbiamo illustrato in questa comunicazione — testimoniano e preannunciano infatti un'espansione del processo d'informaticizzazione della p.a., ancora più crescente rispetto al passato. Si prevede che già nel breve — medio periodo la p.a. esprimerà, per esempio, una notevole domanda d'interconnessione tra sistemi *hardware*, di interoperabilità di applicazioni, di estensione di aree applicative e informatizzazione di nuovi enti.

Se la previsione è fondata, s'impone allora innanzitutto di attuare in modo sollecito e coerente l'opera di coordinamento e razionalizzazione avviata coi recenti citati provvedimenti, integrando poi quest'opera con tutte quelle misure — normative e organizzative — che costituiscono presupposti o condizioni indispensabili per una corretta attuazione del fenomeno e che, invece, paradossalmente nel nostro ordinamento mancano ancora del tutto o sono in fase di lento sviluppo.

Ci riferiamo soprattutto a quella legislazione garantita da lungo attesa (per la disciplina delle banche dati personali, per la tutela della riservatezza e per la tutela del *software*), a quei vari e organici provvedimenti per la riforma istituzionale e il riordinamento amministrativo (tra cui ricordiamo solo, perchè se n'è tanto discusso in questo Seminario, quelli necessari a dare maggiore certezza e stabilità alle norme), agli interventi per lo sviluppo delle telecomunicazioni (dal riassetto istituzionale del settore alla realizzazione della rete pubblica di trasmissione dati e di maggiori servizi a valore aggiunto).

Alle soglie del 1992, giova considerare che la pubblica amministrazione riveste un'importanza determinante nel completamento delle Comunità europee, sia perchè le decisioni comunitarie in definitiva passano attraverso le strutture amministrative, sia perchè l'azione amministrativa condiziona gli interventi comunitari in tutti i campi (dall'agricoltura all'ambiente, per citare solo un settore tradizionale e uno relativamente nuovo). Di riflesso, l'informaticizzazione della p.a. non appare solo come un obiettivo finale, sia pure vasto e ambizioso, ma come un mezzo di sostegno per tutta l'attività economica e sociale del Paese.

È urgente perciò che il nostro Governo e l'amministrazione tutta commisurino il loro impegno in questo settore alla rilevanza della posta in gioco.

NOTE

(1) Affari generali e coordinamento; studi e legislazione; documentazione e tecnologia; relazioni sindacali; amministrazioni dello Stato e relativo personale; amministrazioni pubbliche territoriali e locali e relativo personale; enti pubblici e relativo personale; funzionamento della pubblica amministrazione.

(2) Il programma fu pubblicato, col titolo «Linee d'intervento per lo sviluppo dell'informatica nella pubblica amministrazione», in *Funzione pubblica* (rivista quadrimestrale a cura del Dipartimento della Funzione pubblica), 1987, 1.

(3) Sono quelle appartenenti agli otto comparti di contrattazione collettiva di cui al D.P.R. 68/1986.

(4) Durante il corso della pubblicazione degli Atti del Seminario è stata emanata, in data 4 agosto 1989 (pubblicata in G.U. 25 settembre 1989, n. 224, suppl. ord.), la prevista circolare di attuazione, cui è allegato il modulario per la raccolta delle informazioni.

(5) In fase di prima applicazione del decreto, il termine sarà da intendersi più che mai come ordinatorio, considerato anche il ritardo con cui è stata pubblicata la circolare applicativa.

(6) cfr. nota 4.

(7) Durante il corso della pubblicazione degli Atti del Seminario il provvedimento si è poi concretizzato nel decreto legislativo 6 settembre 1989, n. 322.

(8) In materia, va rilevato che la Commissione per il coordinamento dell'informatica sta riprendendo l'esame del disegno di legge Mirabelli, per predisporre un nuovo testo normativo, tecnicamente più adeguato alle esigenze di tutela da più parti segnalate.

COMMISSIONE DI LAVORO: ANALISI DI FATTIBILITÀ E IMPLEMENTAZIONE

ANDREA CUSMANO

LE RECENTI INNOVAZIONI DEL CONSIGLIO
REGIONALE DELLA TOSCANA PER L'ESAME
DELLE PROPOSTE DI LEGGE

Questa brevissima comunicazione ha un obiettivo molto limitato e assai poco ambizioso. Non vuole aggiungere nulla all'ampia ed elevata dottrina di questo Convegno, ma semplicemente presentare una recente innovazione introdotta dal Consiglio regionale toscano nella sua struttura a servizio delle Commissioni e di tutti i soggetti di iniziativa legislativa che — dopo un iniziale periodo di rodaggio ed affinamento delle procedure e delle metodologie — è divenuta pienamente operativa.

Si tratta del c.d. Ufficio Dati del Dipartimento Servizi Legislativi, e della sua «*Procedura per l'analisi organizzativa e socio-economica e per la documentazione statistica delle proposte di leggi regionali*», il quale aggiunge alla tradizionale assistenza di tipo giuridico-istituzionale svolta in Consiglio regionale, un'assistenza di tipo nuovo diretta ad elaborare e fornire gli elementi di carattere statistico, finanziario ed economico necessari per una più consapevole produzione legislativa (oltre a compiere analisi di implementazione degli atti emanati dal Consiglio).

Per la descrizione della suddetta procedura rinvio al documento allegato, che è documento ufficiale approvato dall'Ufficio di Presidenza del Consiglio (marzo 1989).

L'Ufficio ha una dotazione di personale alquanto consistente e qualificata, essendo composto da tre dirigenti laureati in discipline economiche e statistiche, appositamente

assunti per pubblico concorso, più un assistente. L'Ufficio ha altresì in dotazione personal computers individuali, più un elaboratore di medie dimensioni.

Quest'ultima realizzazione conferma ulteriormente nei fatti la tesi che l'effettività dell'indirizzo politico del Consiglio regionale delineato dallo Statuto, si garantisce solo dotando l'Assemblea di adeguate strutture burocratiche di supporto tecnico.

In effetti, gli uffici consiliari toscani (mi limito ovviamente al dato strutturale, senza giudizi di valore sull'attività) risultano modulati in maniera diversa rispetto alla generalità dei Consigli regionali. Una indagine dell'Osservatorio legislativo interregionale (novembre 1986) ha dimostrato, infatti, come nella maggior parte dei Consigli regionali, a fronte di una certa sovrabbondanza degli uffici di segreteria particolare o di gabinetto, siano alquanto poco consistenti le strutture tecniche specialmente le segreterie di commissione e gli uffici legislativi, ad eccezione della Toscana che fin dall'inizio ha rovesciato questo rapporto tra i due suddetti tipi di uffici. Ad es. il Dipartimento Servizi Legislativi ha sette servizi (il Servizio studi e ricerche di cui fa parte l'Ufficio Dati e dei Servizi di assistenza giuridica suddivisi per materia, con un organico di circa 35 persone, di cui sette del massimo livello dirigenziale).

Ritengo che quest'ultima scelta di tipo pragmatico sia quella necessaria per garantire il ruolo politico delle assemblee regionali, forse più di modifiche statutarie, a cui si accingono molte Regioni, specie qualora tali modifiche non siano accompagnate da incisive azioni sulla struttura burocratica.

Venendo alla genesi della nuova struttura che qui presento, mi riferisco immediatamente ai lavori della Commissione Barettoni-Arleri, da tutti conosciuti, al grande interesse che essi suscitarono allora ed al susseguente Seminario sulla fattibilità delle leggi che la Regione Tosca-

na, con il prof. Rescigno, organizzò successivamente (1983-84) il quale oltre a produrre effetti immediati in tema di drafting (Manuale per la redazione delle leggi elaborato di comune accordo dagli uffici giuridici del Consiglio e della Giunta) introdusse una sensibilità nuova rispetto ai temi della analisi di fattibilità e della implementazione delle leggi regionali, e consentì un inizio di sperimentazione.

Peraltro, la proposta della Commissione Barettoni-Arleri di costituire un Ufficio di Fattibilità incontrò notevoli difficoltà per la complessità dei problemi organizzativi e politici che essa involgeva, anche perchè essa era vista da molti come indirizzata alla creazione di una sorta di super ufficio rispetto alle altre strutture burocratiche — specie se collocato in Consiglio regionale — ed altresì potenzialmente prevaricante le scelte degli organi politici. Da ciò, la pur avanzata decisione dell'Ufficio di Presidenza di allora di istituire un Ufficio Dati in Consiglio regionale (1983), fu attenta a circoscrivere l'attività di esso quasi ad un puro reperimento di notizie e di dati (da qui il nome), e soprattutto non fu dotato di adeguato personale. Solo il recente espletamento dell'apposito concorso pubblico per dirigenti (1988) ha potuto far sviluppare le metodologie e le procedure allegate. Non si tratta, tuttavia, opportunamente di una struttura di filtro operante autonomamente con intervento d'ufficio, bensì di un nucleo che lavora su specifica richiesta delle Commissioni consiliari (o di singoli gruppi o consiglieri) e non produce una valutazione preconfezionata; esso opera invece analiticamente reperendo, organizzando e commentando gli elementi richiesti, fornendo così gli strumenti necessari perchè siano gli stessi organi consiliari a giudicare delle implicazioni dei provvedimenti al loro esame, anche in termini di fattibilità (ovvero degli effetti prodotti da atti già emanati).

FRANCESCO VINCI

NEL REGNO DI UTOPIA:
L'UFFICIO DATI E FATTIBILITÀ
DELL'ASSEMBLEA REGIONALE SICILIANA

Questa breve comunicazione intende sviluppare — a partire da alcune premesse «esterne» ma rimanendo quanto più possibile ancorata alla realtà «interna», istituzionale della Regione siciliana — la possibilità della costituzione nella nostra regione di un ufficio per l'esame di fattibilità dei disegni di legge.

Scopo è solo quello enunciato. Escluso quindi ogni altro intento di apportare approfondimenti che abbiano il pregio della novità o correzioni in grado di modificare fors'anche in margine il quadro sin qui così bene delineato dalla relazione del Prof. Patrono.

Se tuttavia un piccolo progresso in concretezza potrà essere raggiunto attraverso la formulazione di una proposta operativa l'obiettivo potrà dirsi centrato.

1) Un primo dato, ampiamente conosciuto ma talvolta sottovalutato nel «regno di utopia», è costituito dalla matrice esogena, per giunta fortemente eteronoma degli studi elaborati e delle susseguenti applicazioni altrove tentate

per il controllo anticipato sugli effetti prevedibili della legge in cui in definitiva può volgersi quell'«oscuro oggetto di desiderio» che per taluni di noi la fattibilità rappresenta.

Un tale tipo di controllo, in qualunque forma svolto, è affatto assente allo stato attuale dalla fase preparatoria del disegno di legge regionale.

Il legislatore regionale siciliano, infatti — ma credo che con qualche rimarchevole eccezione del legislatore regionale «tout court» si tratti — non è assistito in questa fase da alcuna regola o apparato di regole diverse dalle preoccupazioni e bisogni di più o meno organizzate categorie cui occorre far fronte, quando non dalla sola griglia provvisoria e incoercibile rappresentata dall'emergenza.

Per le iniziative governative esiste, è vero, il vaglio preventivo dell'Ufficio legislativo e legale istituito presso la Presidenza limitato al solo controllo della idoneità tecnico-giuridica della norma. Questo esame, almeno parzialmente, comporta l'utilizzazione di alcuni indicatori di fattibilità. Ma costituisce anche in questo ambito un argine parziale e, comunque, inidoneo. Parziale perchè rimangono esclusi tutti i disegni di legge di iniziativa parlamentare; inidonei perchè si è consolidata nei fatti una prassi che accorda a detto controllo dell'Ufficio margini temporali e spaziali assai ridotti.

Conclusivamente, quindi, può dirsi che l'analisi di fattibilità è assente dall'esperienza del nostro legislatore.

Esiste, viceversa, un controllo successivo sui risultati. Anche questo «sui generis» procede per successivi aggiustamenti con l'emanazione di norme modificative. L'esempio più eclatante in tal senso mi sembra sia costituito dalla lunga serie di leggi emanate per lo snellimento delle procedure di appalto di opere pubbliche nel tentativo di navigare celermente fra lo Scilla della trasparenza e il Cariddi dell'acceleratore delle procedure di spesa.

Questo discorso, tuttavia, ci porta ad invadere il terreno delle diverse problematiche dell'implementazione che,

sia pure limitrofo al nostro, ha costituito l'oggetto dell'autonomo lavoro di un altro gruppo di studio.

È chiaro che ridotto in questi termini il controllo sulla legge regionale risulta assolutamente carente. Una norma appare come un prodotto quasi casuale, ispirata a motivi contingenti e troppo vicini al modello definitivo della legge. Con tali premesse sarà in egual misura casuale l'eventualità che quella stessa norma ottenga di raggiungere in accettabile misura lo scopo per il quale, all'interno di un preordinato disegno, era stata concepita.

2) La nascita e lo sviluppo delle metodologie connesse alla fattibilità delle leggi hanno cittadinanza in ordinamenti diversi dal nostro. Questo fatto non è senza importanza per spiegare quell'atteggiamento dubbioso, quanto non decisamente scettico, che è stato assunto verso di esse.

Del resto l'etichettatura di «esperienza non assimilabile alla nostra tradizione giuridica» è espediente consueto per non indagare adeguatamente sulla ricerca di soluzioni.

Ciò non vuol dire che nella trasposizione da ordinamenti istituzionali diversi dal nostro, quelle tecniche non debbano subire degli adattamenti. Solo che questi ultimi devono realizzarsi nella fase discendente. Ciò che va modificato non sono le regole del controllo, quanto gli strumenti operativi a quelle ispirate.

In altri termini: dovranno ricercarsi dei setacci dalle maglie perfettamente dimensionate per poter selezionare la produzione normativa regionale in funzione della realtà socio-economica territoriale.

In proposito, a partire dalle risultanze del lavoro della Commissione Barettoni-Arleri, a parte altri esperimenti tentati in altre regioni, si sono sviluppate in Italia in due diverse aree regionali Toscana e Sicilia due differenti metodologie per l'esame di fattibilità delle leggi.

La prima — sviluppata attraverso il Seminario sulla fattibilità delle leggi organizzate dalla Toscana nel 1983,

soprattutto grazie al validissimo apporto del Prof. Rescigno — ha avuto un seguito operativo con l'istituzione di un Ufficio Dati del Dipartimento Servizi legislativi del Consiglio regionale della Toscana sul quale ci informa il Dr. Cusmano nella sua comunicazione.

Mi sarebbe piaciuto a questo punto informarvi con questa mia comunicazione dei risultati ottenuti da un analogo ufficio operante presso questa Assemblea. Ma nella nostra regione l'iniziativa promossa dall'Istituto di scienze amministrative e sociali (I.S.A.S.) di Palermo e portata avanti dal Prof. Barettoni-Arleri e da un gruppo di funzionari dell'Ufficio legislativo e legale della Presidenza, non ha avuto alcun riscontro sul piano delle applicazioni, malgrado fra i risultati di quel lavoro vi fosse anche, sia pure allo stato embrionale, la delineazione di un progetto d'Ufficio per l'esame preventivo di applicabilità delle leggi.

Mi sembra che quella proposta fosse in linea di massima valida. Alcuni dei punti in essa sviluppati vanno sicuramente ripresi, altri meritano di essere approfonditi, soprattutto avendo riguardo all'intervenuta esperienza della Regione Toscana che costituisce un prezioso punto di riferimento, un precedente da non sottovalutare. Esaminiamoli:

a) Allocazione.

Una prima questione già sollevata nella proposta sopra ricordata, era stata quella di stabilire all'interno di quale struttura andasse collocato l'ufficio; se presso l'Assemblea regionale o la Presidenza della Regione.

A favore della prima soluzione depongono e depongono le considerazioni che è in definitiva presso l'organo legislativo, quale momento conclusivo dell'iter del disegno di legge, che l'esame di fattibilità può esercitarsi sulla totalità dei disegni essendo così non sottratti quelli di iniziativa parlamentare.

A favore della seconda, considerazioni pratiche assistite dal supporto dei numeri che testimoniano come la quasi totalità delle leggi regionali approvate hanno alla radice una iniziativa dell'esecutivo.

In quella sede si finiva col suggerire come collocazione migliore quella presso l'organo legislativo. In realtà l'alternativa, a mio modo di vedere, non dovrebbe neanche porsi.

È infatti quasi inevitabile che per le considerazioni superiormente accennate, l'esame da parte dell'ufficio di fattibilità debba avvenire nella sede in cui l'iniziativa governativa e quella parlamentare trovano il necessario componimento e sbocco. È quindi evidente come esso debba essere identificato con l'organo assembleare.

Altro discorso è quello del momento in cui tale esame dovrà essere svolto. Vengono in rilievo due delicate questioni quali quella del controllo politico da parte della maggioranza sul testo definitivo e della presentazione di emendamenti.

Entrambi rappresentano manifestazioni che, coinvolgendo il merito del provvedimento, prestano il fianco a delicati profili di costituzionalità e, comunque, costituiscono l'origine delle maggiori resistenze politiche alla accettazione di un sindacato preventivo sulla fattibilità. Ma di ciò più ampiamente in seguito.

b) Composizione.

Un cenno sulla composizione dell'organo. Per forza di cose, e con l'avvertenza che l'argomento dovrà costituire oggetto di ulteriore approfondimento, in questa sede non possono che essere fornite delle indicazioni di massima.

Tenuto conto delle proposte formulate e della esperienza realizzata nella Regione Toscana, sembra che fra le due soluzioni possibili, struttura rigida con funzionari interni all'amministrazione o elastica ed aperta alla collaborazio-

ne di esperti esterni, sia da preferire, almeno nella fase di avvio, la prima soluzione.

È noto, infatti, quali condizionamenti comporti il reclutamento di esperti esterni e come precedenti esperienze in tal senso non abbiano sortito gli effetti sperati.

I componenti di questo Ufficio, viceversa, prescindendo dalla loro qualificazione numerica, dovrebbero essere, oltre un dirigente coordinatore, funzionari competenti in diritto pubblico regionale, costituzionale, comunitario, discipline economiche e tecniche legislative (area giuridico-economica), nonché specialisti in sistemi informativi, tecniche di simulazione, statistica e tecniche decisionali (area statistico-informativa).

c) Modalità del controllo.

È questo uno degli aspetti più delicati e problematici dell'intera questione. Da esso dipende, in linea di massima, da un lato l'efficacia del controllo operato, dall'altro il grado di tollerabilità da parte del sistema organizzatorio esistente.

Se ci si deve tenere lontani da un esame di fattibilità generico e poco incisivo, si deve in pari tempo evitare che l'invadenza dello stesso ne determini il rigetto da parte del potere politico.

Alcuni interventi al limite del rilievo di incostituzionalità sono già stati opportunamente individuati dal Prof. Patrono nella sua relazione (vedi, ad esempio, il necessario discrimine del voto finale dell'Assemblea per distinguere fra correzioni finali e coordinamento formale del testo già approvato).

È chiaro tuttavia che più l'esame di fattibilità è vicino al momento genetico del disegno di legge, maggiori saranno le possibilità di interventi correttivi sul provvedimento «in itinere».

D'altra parte più lo stesso controllo si sposta verso la fase terminativa del provvedimento di approvazione, maggiori saranno le garanzie che l'esame di fattibilità venga esercitato sul «prodotto finito», cioè su quello che dopo la discussione in commissione e in aula, dopo l'inserimento di emendamenti, dopo le correzioni finali, costituisce il testo definitivo della futura legge.

Nell'ambito di questa forbice va esercitato l'esame di fattibilità. Il punto di origine tende a sconfinare nel «drafting». Ma va da sé che una tecnica redazionale corretta facilita — quando già non contiene in sé — il controllo sull'efficacia della norma.

Ben più gravi, e non esclusivamente metodologici, sono come si è accennato i problemi che incontra l'esame di fattibilità man mano che si sposta verso il punto conclusivo dell'*iter*, crescendo in incisività ma, per ciò stesso, andando a collidere con il merito e con il controllo politico sulla legge. Tuttavia, l'affermazione che l'esame di fattibilità venga ad interferire con il merito è il frutto di un difetto di prospettiva. Al riguardo bisogna tenere concettualmente distinti l'ambito delle scelte e quello degli effetti che esse producono.

Compito dell'Ufficio sarà quello di prospettare al politico le conseguenze ipotizzabili in base all'esame di tutti i dati esistenti e con l'ausilio delle opportune «griglie», per ognuna delle scelte che il legislatore si accinge a fare. Ma l'esame non potrà e non dovrà mai spingersi sino alla pre-selezione delle scelte.

Certo è innegabile che il risultato di un controllo di fattibilità sarà pur sempre quello di sottrarre spazio alla discrezionalità del legislatore. Ma sarà una sottrazione di spazio salutare ai fini di un miglioramento qualitativo della legge.

Tendenzialmente saranno destinati a scomparire dalla legislazione regionale tutte quelle leggi prive di un reale ed attuabile contenuto normativo (c.d. leggi-manifesto).

mentre dovrebbe essere ricondotta in limiti fisiologici l'attuale eccessiva produzione di leggi provvedimentali.

Al fine, tuttavia, di contenere l'esame di fattibilità entro i suoi corretti limiti, le modalità dell'intervento dell'Ufficio dovrebbero essere, in via di approssimazione, le seguenti:

1) Previsione dell'esame di fattibilità non in termini obbligatori per tutti i disegni di legge presentati.

Questa limitazione appare opportuna anche per una questione di economia del lavoro dell'Ufficio. Per rendersene conto basta guardare l'elevato numero di disegni di legge giacenti presso le commissioni e che hanno poche o quasi nulle possibilità di concludere il loro «iter» o che, per la loro natura, non si prestano ad essere sottoposti proficuamente ad un esame di fattibilità.

In Toscana la scelta se operare o meno il controllo è lasciata alla competente commissione. Per esigenze di uniformità nell'adozione dei criteri preposti alla selezione, sarebbe forse preferibile far sì che la decisione fosse di competenza della Presidenza dell'Assemblea che, assegnando il disegno di legge alla commissione competente, dovrebbe accertarsi della necessità o meno di sottoporre lo stesso articolato all'esame dell'Ufficio di fattibilità.

2) L'accertamento di fattibilità deve per forza di cose intervenire prima dell'esame del disegno di legge da parte della commissione competente per materia.

Bisognerebbe tuttavia che siano previsti i necessari raccordi procedurali affinché un disegno di legge che abbia subito sostanziali modifiche in commissione torni all'esame dell'Ufficio per un ulteriore controllo sulla normativa modificata.

3) Delicati problemi di compatibilità si presentano per il parere della Commissione finanza e il controllo sulla copertura finanziaria della legge da parte dell'Ufficio di fattibilità.

Questi ostacoli non appaiono peraltro insormontabili alla luce del discrimine generale cui si è già accennato fra decisione (politica) e conseguenze della sua attuazione (fattibilità), fra adozione di una scelta e prospettazione degli effetti da essa producibili sull'amministrazione e sul tessuto sociale.

4) Un altro problema di difficile ma non di impossibile soluzione è quello del raccordo tra l'emendamento presentato in aula e il quadro di fattibilità.

La possibilità di ammettere solo la presentazione di emendamenti accompagnati da uno studio di fattibilità o comunque collegati ad esso, produrrebbe effetti benefici non solo nella direzione del miglioramento della qualità delle leggi, ma, probabilmente, funzionerebbe anche da valido deterrente nei confronti di quella congerie di emendamenti confusamente e, spesso, contraddittoriamente presentati a scopi dilatori o di ostruzionismo politico.

5) Per introdurre tali novità tecnicamente si prospettano due soluzioni: la legge o il regolamento interno dell'Assemblea.

Con l'avviso di tornare in separata sede e in modo più approfondito sull'argomento, qui non può non annotarsi come la seconda via appaia forse più idonea ed agevole da percorrere.

FRANCESCO AJELLO E CARLO TRAMONTANA

NOTE SULLA PRESENTAZIONE
DEGLI EMENDAMENTI
IN ASSEMBLEA PLENARIA

1. — È stato più volte evidenziato dagli operatori del diritto come una delle cause principali della parziale o totale non fattibilità delle leggi debba ascriversi a carenze o ad errori nella fase di progettazione e di espressione del dato normativo. Viene quindi sempre maggiormente avvertita la necessità che i testi legislativi siano quanto più perfezionati sia dal punto di vista dei contenuti che delle tecniche redazionali.

In questa sede si intende affrontare il tema degli emendamenti ed in particolare delle regole e degli effetti della loro presentazione nella fase dell'esame del progetto di legge da parte dell'Assemblea plenaria.

Mentre infatti il carattere specializzato della competenza delle Commissioni legislative agevola la conoscenza della materia trattata, e determina quindi una certa chiusura a tematiche estranee, nella fase successiva è più facile il tentativo della presentazione di emendamenti riguardanti materie non collimanti con quelle affrontate dal progetto di legge; altresì, in tale fase, può verificarsi la presentazione di emendamenti che andando ad incidere sul bilancio

regionale necessiterebbero un nuovo parere della Commissione competente in materia finanziaria oltre a quello già da essa espresso sul progetto di legge esitato dalla Commissione di merito.

È stato in proposito osservato (A. Manzella - Il Parlamento - Bologna, 1977, pagg. 300-303) come il punto in cui più facilmente viene meno il coordinamento di un disegno di legge è nel momento in cui l'iniziativa è sottoposta, in Assemblea plenaria, all'incrocio di quelle iniziative incidentali che sono gli emendamenti.

È certamente opportuno che i regolamenti parlamentari assicurino che tra la presentazione degli emendamenti e la loro discussione e votazione, intercorra un periodo di tempo sufficiente a garantire la possibilità per i politici ed i tecnici di valutare l'impatto degli emendamenti sul testo di legge evitando scoordinamenti ed improvvisazioni.

Sono quindi necessarie regole che, non intralciando il processo decisionale, contemperino l'esigenza di assicurare un esame quanto più approfondito e ponderato degli emendamenti con il diritto dei deputati alla loro presentazione.

Tale diritto di influire nel procedimento legislativo costituisce, ricordiamolo, estrinsecazione del diritto di concorrere alla formazione della volontà dell'Assemblea così come lo è il diritto di voto o di iniziativa legislativa.

2. — L'attuale disciplina dei termini e delle modalità di presentazione degli emendamenti all'Assemblea regionale siciliana è stata introdotta nella seduta del 20 dicembre 1986.

Lo spirito delle modifiche regolamentari è stato quello di assicurare un esame quanto più corretto ed approfondito degli emendamenti; è stato inoltre formalizzato (art. 111, 2° comma) il principio della necessità che essi attengano allo specifico oggetto della discussione.

Le Commissioni legislative permanenti sono state valorizzate quali sedi naturali per la presentazione degli emendamenti. In tal senso è stato consentito (art. 69, comma 11) che nel corso dell'esame di un disegno di legge da parte di una commissione anche i deputati che non ne siano componenti, possano presentare emendamenti o articoli aggiuntivi; questa innovazione consente quindi ai gruppi parlamentari non rappresentati in una commissione di intervenire attivamente anche in questa fase nel processo di elaborazione legislativa.

Tale facoltà è stata però esclusa (art. 69, comma 12) per i disegni e le proposte di legge all'esame per il parere della Commissione «Finanza, bilancio e programmazione», nonché per quelli relativi al bilancio della Regione ed ai connessi documenti finanziari nella fase finale dell'esame presso la stessa Commissione.

Quanto alla successiva fase dell'esame del disegno di legge da parte dell'Assemblea, dopo la riforma del 1986, l'ipotesi normale prevista dall'art. 112 r.i. è quella (comma 1°) della presentazione degli emendamenti prima dell'apertura della discussione generale.

La precedente formulazione dell'articolo 112 prevedeva invece che gli emendamenti dovessero essere presentati almeno 24 ore prima della discussione degli articoli cui si riferissero.

L'intento è stato quello di operare in senso restrittivo: elevando il tempo intercorrente tra la presentazione degli emendamenti e la loro discussione e votazione si è cercato di evitare colpi di mano o più semplicemente gli inconvenienti possibili quando gli emendamenti vengono presentati all'ultimo momento; si è dato modo inoltre che degli stessi possa tenersi conto nel corso della discussione generale.

Bisogna però notare come per la mancanza di un termine preciso di presentazione degli emendamenti (... pri-

ma della discussione generale) l'obiettivo della norma possa essere vanificato dal reale andamento dei lavori d'aula.

L'effetto è addirittura opposto quando i tempi della discussione generale sono rapidissimi e quindi l'esame e la votazione degli articoli e dei relativi emendamenti sono pressoché immediati.

Sarebbe senza dubbio opportuno stabilire un termine preciso e prevedere che gli emendamenti debbano essere presentati almeno 24 ore prima dell'inizio della discussione generale del disegno di legge. Tale termine consentirebbe un maggior approfondimento della materia anche attraverso un esame di fattibilità.

Prima della chiusura della discussione generale (3° comma) è ammessa la presentazione di ulteriori emendamenti soltanto quando siano sottoscritti da 4 deputati o da un Presidente di Gruppo parlamentare.

Dopo la chiusura della discussione generale (4° comma) è ammessa la presentazione di ulteriori emendamenti soltanto qualora siano sottoscritti da 4 deputati o da un Presidente di Gruppo parlamentare e si riferiscano ad altri emendamenti presentati o siano in correlazione con emendamenti già approvati.

Tali condizioni e termini non si applicano alla presentazione di emendamenti da parte della Commissione e del Governo.

Per consentire un esame approfondito degli emendamenti vengono poi disciplinate (5°, 6°, 7° comma) ipotesi di accantonamento della loro discussione e di sospensione della seduta.

Il precedente testo dell'art. 112 (modificato nelle sedute del 17-20 novembre 1967 e del 31 marzo 1971) prevedeva come si è detto che gli emendamenti dovessero essere presentati 24 ore prima della discussione degli articoli cui si riferissero. Se sottoscritti da 4 deputati (5 fino al 1967) oppure da un capogruppo (tale possibilità venne introdotta nel 1971) potevano essere svolti, discussi e vo-

tati nella stessa seduta della loro presentazione. Infine, sempre 4 deputati o un Presidente di Gruppo parlamentare avevano la possibilità di presentare emendamenti dopo la chiusura della discussione dell'argomento cui si riferissero.

3. — Passiamo ora ad effettuare un raffronto tra l'attuale disciplina dei tempi relativi alla presentazione degli emendamenti nel regolamento dell'Assemblea regionale siciliana e le analoghe disposizioni contenute nei regolamenti del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati.

Come regola generale il 1° comma dell'art. 112 R. A.R.S. prevede che gli emendamenti debbano essere presentati prima dell'inizio della discussione generale del disegno di legge cui si riferiscono e che tali emendamenti vengano trasmessi alla Commissione ed al Governo.

Il 3° comma dell'art. 100 R.S. prevede che gli emendamenti debbano di regola essere presentati almeno 24 ore prima dell'esame degli articoli cui si riferiscono e che tali emendamenti vengano subito trasmessi alla Commissione.

L'art. 86, 1° comma del R.C., premesso che gli emendamenti devono essere di regola presentati in Commissione, stabilisce che gli emendamenti nuovi e quelli respinti in Commissione possano essere presentati in Assemblea purché il giorno precedente la seduta nella quale saranno discussi gli articoli cui si riferiscono. Prevede altresì (3° comma) che il Comitato dei nove si riunisca per l'esame dei nuovi emendamenti presentati direttamente in Assemblea e che il Presidente della Commissione possa all'uopo convocare la Commissione.

Osserviamo subito che mentre il termine previsto nel R.S. e nel R.C. ha una certezza riguardo alla quantità del tempo minimo che deve trascorrere tra la presentazione dell'emendamento e il suo esame in Assemblea plenaria (un giorno) altrettanta certezza non sussiste nella normativa del R. A.R.S. in quanto il riferimento alla discussione generale può avere esiti non prevedibili, poichè, come si è ac-

cennato, il passaggio attraverso la fase della discussione generale, in mancanza di interventi e con il rinvio del relatore alla discussione scritta, può essere rapidissimo.

Per quanto riguarda la presentazione degli emendamenti successivamente alla fase di cui sopra, il 3° comma dell'art. 112 R. A.R.S. prevede che dal momento iniziale a quello di chiusura della discussione generale è ammessa la presentazione di emendamenti soltanto se sottoscritti da 4 deputati o da un Presidente di Gruppo; il successivo 5° comma consente alla Commissione e al Governo di presentare emendamenti in qualsiasi momento. Il R.S. (art. 100, 4° comma), consente, in deroga al principio generale secondo cui gli emendamenti devono essere presentati almeno 24 ore prima dell'esame degli articoli cui si riferiscono, che possano essere presentati sino ad un'ora prima della relativa discussione, purché firmati da otto senatori; aggiunge il 5° comma che, «quando se ne manifesti l'opportunità» il Presidente può consentire tale presentazione «nel corso della seduta»; il 6° comma stabilisce che i suddetti termini e condizioni non si applicano alla presentazione degli emendamenti da parte della Commissione e del Governo. Secondo il R.C. (art. 86, 5° comma) la regola generale in base alla quale gli emendamenti devono essere presentati il giorno prima della relativa discussione, può essere derogata soltanto a favore della Commissione o del Governo che così possono presentare emendamenti fino a che sia iniziata la votazione dell'articolo cui si riferiscono; tuttavia l'esame di tali emendamenti può essere rinviato per non più di tre ore dal Presidente della Camera su richiesta di un decimo dei componenti l'Assemblea o di uno o più Presidenti di Gruppo aventi almeno pari consistenza rappresentativa. Come si vede la suddetta disciplina del R.C. è ben più rigorosa rispetto alle altre fonti in esame, ed indubbiamente offre maggiori garanzie circa un ponderato esame degli emendamenti.

Infine, per quanto riguarda i subemendamenti, il Regolamento dell'A.R.S. (art. 112, 4° comma) ne consente la presentazione dopo la chiusura della discussione generale, purché sottoscritti da 4 deputati o da un Presidente di Gruppo. Similmente il R.S. (art. 100, 5° comma) ne ammette la presentazione nel corso della seduta, purché sottoscritti da 8 senatori. Entrambe tali restrizioni non si applicano alla presentazione di subemendamenti da parte della Commissione o del Governo (R. A.R.S., art. 112, 5° comma; R.S. art. 100, 6° comma). Anche in questo caso la disciplina del R.C. è più garantista riguardo alla certezza dei tempi per un esame affrettato: l'art. 86, 4° comma R.C. prevede che emendamenti a emendamenti possono essere presentati fino ad un'ora prima della seduta in cui saranno discussi gli articoli cui si riferiscono e che essi sono esaminati dal Comitato dei nove o dalla Commissione, che possono chiedere un breve rinvio della votazione; e il successivo 5° comma prevede che la Commissione e il Governo possono presentare subemendamenti fino a che non sia iniziata la votazione dell'emendamento cui si riferiscono, e che ad essi possono essere presentati subemendamenti da parte di trenta deputati o di uno o più presidenti di Gruppo aventi almeno pari consistenza rappresentativa; anche in questo caso (5° comma) l'esame può essere rinviato per non più di tre ore dal Presidente della Camera su richiesta di un decimo dei componenti l'Assemblea o di uno o più Presidenti di Gruppo aventi almeno pari consistenza rappresentativa.

4. — Effettuiamo adesso una analisi comparativa delle norme riguardanti la presentazione degli emendamenti, previste dai regolamenti interni dei consigli regionali.

Innanzitutto alcuni regolamenti (Basilicata, Calabria, Campania, Emilia Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Molise e, per quelli in materia finanziaria, Sardegna) attribuendo alle commissioni la funzione di filtro anticipato degli

emendamenti, stabiliscono il principio che essi siano di regola presentati e svolti nelle commissioni.

Per gli emendamenti non presentati in commissione, i regolamenti consiliari adottano come regola generale delle norme più o meno rigorose:

a) in alcuni casi (Trentino Alto Adige, Province autonome di Trento e Bolzano) viene stabilito che gli emendamenti debbano essere presentati almeno 48 ore prima della discussione degli articoli cui si riferiscono;

b) in consigli di altre regioni (Basilicata, Calabria, Campania, Emilia Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Lazio, Marche, Piemonte) viene previsto il termine di 24 ore dalla seduta in cui saranno discussi gli articoli cui si riferiscono oppure (nel caso delle regioni Marche, Puglia e Toscana) dalla discussione degli articoli cui si riferiscono;

c) altri regolamenti consiliari (Liguria, Sardegna) prevedono più genericamente il termine del giorno precedente ovvero (Umbria) del giorno non festivo precedente, mentre il regolamento interno del consiglio molisano (dopo avere stabilito che di regola gli emendamenti debbono essere presentati e svolti in commissione), con formula alquanto vaga, prevede che ove questo non avvenga essi debbono essere presentati «possibilmente» il giorno precedente alla discussione degli affari cui si riferiscono;

d) il regolamento interno del consiglio regionale lombardo prevede il termine preciso delle 12,30 del giorno non festivo precedente all'inizio della seduta mentre, veramente ampia è la formula del regolamento del consiglio abruzzese che consente la loro presentazione sino ad un'ora prima;

e) infine, i regolamenti consiliari delle regioni Valle d'Aosta e Veneto non prevedono come regola generale che gli emendamenti debbano necessariamente essere presentati prima della seduta in cui saranno discussi.

Il primo prescrive (art. 66) che gli emendamenti debbono essere presentati prima della chiusura della discussione generale dei provvedimenti cui si riferiscono; il

regolamento veneto prevede invece che essi possono essere presentati prima del passaggio all'esame degli articoli.

I regolamenti interni di alcuni consigli regionali prevedono norme più restrittive o particolari nelle ipotesi della presentazione di emendamenti che comportino maggiori spese o diminuzioni di entrate. Tali norme mirano a consentire un esame più approfondito delle conseguenze finanziarie degli emendamenti.

Degna di nota è in proposito la norma del regolamento interno campano che prescrive la loro presentazione almeno 3 giorni prima della seduta nella quale verranno discussi.

L'esame di tali emendamenti da parte del consiglio può essere rinviato sino a quando non si sia espressa la Commissione bilancio e finanze.

Alcuni regolamenti consiliari (Basilicata, Calabria, Lazio) prevedono che il termine delle 24 ore antecedenti alla seduta sia inderogabile per la presentazione di emendamenti concernenti materia finanziaria.

Altri regolamenti (Marche, Piemonte, Puglia, Toscana, Veneto) prescrivono che gli emendamenti vengano trasmessi per il parere alla commissione competente in materia finanziaria, oppure (Valle d'Aosta) all'Assessore alle Finanze.

Il regolamento interno del consiglio regionale lombardo prevede che l'intero progetto di legge debba essere rinviato all'esame della commissione competente in materia di programmazione e bilancio.

Infine il regolamento del consiglio regionale della Sardegna prevede, come già accennato, che gli emendamenti alla legge finanziaria ed al bilancio siano di norma presentati in commissione (salvo poi ad ammettere la loro presentazione sino alla votazione dell'articolo cui si riferiscono).

Come esaminato in precedenza, i regolamenti interni dei consigli regionali anche se con termini diversi, preve-

dono come regola generale che gli emendamenti non presentati in commissione debbano essere presentati prima della seduta nella quale verranno discussi gli articoli cui si riferiscono.

Tali regole dovrebbero assicurare un margine di tempo (seppur breve) che dia modo ai consiglieri di esaminare gli emendamenti prima dell'inizio del dibattito dinanzi al consiglio. I regolamenti consentono poi, taluni distinguendo tra la fase antecedente e quella successiva alla chiusura della discussione generale, la presentazione di emendamenti anche nel corso della seduta.

Salvo il caso della regione Puglia e (sino al passaggio agli articoli) delle regioni Valle d'Aosta e Veneto, la presentazione di emendamenti nel corso della seduta è riservata a determinati organi (Giunta regionale, Commissioni legislative, Gruppi parlamentari o loro presidenti) o ai relatori del disegno di legge o ad un numero più o meno elevato di consiglieri.

I regolamenti consiliari dell'Abruzzo, della Liguria e dell'Umbria consentono la presentazione di emendamenti nel corso di seduta qualora siano discussi argomenti non iscritti all'ordine del giorno mentre il regolamento del consiglio regionale lombardo la consente in caso di urgenza.

Più restrittive sono infine le norme dei consigli regionali Calabria, Basilicata e Lazio che consentono nel corso della seduta solo la presentazione di subemendamenti sottoscritti da un gruppo parlamentare o da 3 consiglieri.

5. — Un breve esame comparato, riferito ai regolamenti parlamentari di altri Stati membri della Comunità europea, mostra come dato generale la tensione tra l'esigenza di assicurare tempi idonei ad un esame non superficiale degli emendamenti e l'esigenza di non ostacolare la rapidità del processo decisionale.

Si escludono da tale esame, naturalmente, quei regolamenti che adottano procedure diverse da quelle seguite

nel nostro ordinamento e, segnatamente, il sistema delle «tre letture», in ordine al quale la problematica relativa alla presentazione degli emendamenti presenta aspetti diversi.

Il regolamento della Camera dei Deputati del Regno di Danimarca prevede termini congrui per la presentazione degli emendamenti e dei subemendamenti (rispettivamente il giorno precedente e l'inizio della seduta in relazione al momento della loro discussione e, per quelli in materia finanziaria, quattro giorni prima) ed altresì prevede che siano corredati da osservazioni a motivazione dell'emendamento. Ma prevede altresì che con il consenso della Camera possano essere presi in esame anche gli emendamenti e i subemendamenti distribuiti nel corso della seduta.

I regolamenti della Camera dei rappresentanti del Belgio e della Assemblea nazionale francese pongono come criterio generale che gli emendamenti debbano essere presentati rispettivamente prima della chiusura della discussione generale e prima del passaggio alla discussione degli articoli.

Dall'osservanza di tali termini sono esclusi i subemendamenti e, nel primo di tali regolamenti, gli emendamenti connessi a emendamenti o documenti di cui l'Assemblea non abbia potuto prendere conoscenza nei termini stessi ed altresì gli emendamenti di compromesso o di natura tecnica risultanti dalla discussione degli articoli; nel secondo di tali regolamenti, gli emendamenti del Governo o della Commissione o quelli dei quali l'uno o l'altra accetti la discussione e gli emendamenti che si riferiscono ai testi modificati dall'Assemblea nel corso della discussione.

Il regolamento della Camera della Repubblica ellenica, prevede che gli emendamenti — per i quali peraltro è prevista l'indicazione dell'ora di presentazione nell'atto di registrazione — devono normalmente essere presentati in Commissione, ma possono essere presentati in Assemblea fino alla vigilia del giorno in cui inizia la discussione del progetto di legge cui essi si riferiscono. Anche questo re-

golamento prevede che gli emendamenti siano corredati da una relazione illustrativa. Le eccezioni alla osservanza del termine su indicato sono condizionate all'assenso del Governo.

Ancor più rigoroso sembra essere il regolamento del Congresso dei Deputati del Regno di Spagna, in cui è prescritto che gli emendamenti vanno presentati in Commissione e che durante la discussione in Assemblea plenaria la Presidenza può ammettere emendamenti volti a rettificare errori o imprecisioni di carattere tecnico, terminologico o grammaticale. Possono pure essere ammessi emendamenti di compromesso fra quelli già presentati e il testo della relazione, se nessun Gruppo si oppone (e ciò comporta il ritiro degli emendamenti sui quali si transige).

PAOLO MODICA

**UN'ESPERIENZA DI ANALISI DI FATTIBILITÀ:
LA COMMISSIONE PER L'ESAME
DELLE QUESTIONI CONCERNENTI
L'ATTIVITÀ DELLE COMUNITÀ EUROPEE
DELL'ASSEMBLEA REGIONALE SICILIANA**

La Commissione assembleare per l'esame delle questioni concernenti l'attività delle Comunità Europee: l'esame di fattibilità (1).

Gli artt. 92 e 93 del Trattato istitutivo delle Comunità Europee, stabilendo il principio dell'esame da parte della Commissione CEE dei progetti (di legge) statali e/o regionali diretti ad istituire o modificare aiuti, hanno, in realtà, postulato la necessità che Stato e Regioni si dotassero di appositi organi volti a valutare, in fase previsionale, la compatibilità o meno dei disegni di legge rispetto alla normativa comunitaria.

Siffatta valutazione si configura essenzialmente come esame di fattibilità trattandosi di una previsione della copertura «comunitaria» di un intervento normativo di carattere finanziario.

Nell'ambito della Regione siciliana si è proceduto ad affidare tale esame, per quanto riguarda il Governo, ad una struttura tecnico-amministrativa e per quanto riguarda l'Assemblea ad un organo politico: la Commissione per l'esame delle questioni concernenti l'attività delle Comunità Europee.

L'art. 39 bis del regolamento interno dell'Assemblea regionale siciliana così recita: «All'inizio della legislatura l'Assemblea elegge, con le modalità di cui all'art. 62 bis del regolamento, la commissione per l'esame delle questioni concernenti l'attività delle comunità europee e per il coordinamento della legislazione regionale con la normativa comunitaria. La commissione è costituita di 13 membri. L'Ufficio di Presidenza è composto da un presidente, da due vicepresidenti e da un segretario. I deputati del Parlamento europeo eletti in Sicilia sono invitati a partecipare stabilmente ai lavori della commissione. Alle riunioni della commissione sono invitati a partecipare stabilmente, in rapporto alle questioni da trattare, il Presidente della Regione, gli Assessori regionali e i Presidenti delle commissioni legislative permanenti competenti per materia».

La commissione, formata in modo da rispecchiare il più possibile la proporzione dei gruppi parlamentari, si occupa, a termini di regolamento, dell'esame delle questioni concernenti l'attività delle comunità europee e del coordinamento della legislazione regionale con la normativa comunitaria.

La sua istituzione si pone in stretto rapporto con quella analoga di una «commissione interassessoriale per i problemi concernenti l'attività delle comunità europee» effettuata con D.A. Presidenza 6 febbraio 1976, la quale opera, a livello governativo, con compiti consultivi e propulsivi.

Tali compiti si rinvengono essenzialmente anche per quanto concerne l'attività della omologa commissione assembleare.

Questa ultima non svolge quelle funzioni legislative — referenti e di elaborazione normativa, eventualmente anche emendativa o sostitutiva, che invece sono riconosciute alle commissioni legislative permanenti.

La funzione di coordinamento della legislazione regionale con la normativa comunitaria, infatti, viene esplicitata per mezzo della concessione di pareri che, obbligatori (per prassi) in tutti quei casi in cui risulti evidente una connessione tra disegni di legge regionali e direttive o regolamenti CEE, non sono mai da considerare vincolanti.

L'esame delle questioni concernenti l'attività delle comunità europee rientra, in una più ampia funzione, non più meramente consultiva, ma piuttosto propulsiva ora di un indirizzo politico al Governo regionale con l'adozione di risoluzioni, ora di iniziativa politica con la deliberazione di proposte di voti da inoltrarsi da parte dell'Assemblea legislativa al Parlamento.

Per lo svolgimento delle anzidette funzioni deve ritenersi ammissibile, pure per la commissione CEE, l'acquisizione di notizie, informazioni e documentazioni anche a mezzo il ricorso allo strumento delle indagini conoscitive.

E del resto il problema della informazione viene a connettersi necessariamente con quello della istituzione di una sede stabile di consultazione e scambio di opinioni e di conoscenze utili al raggiungimento degli scopi istituzionali della commissione.

In quest'ottica ben si comprende la disposizione regolamentare per la quale ai suoi lavori sono invitati a partecipare stabilmente i deputati al Parlamento europeo eletti in Sicilia ed in rapporto alle questioni da trattare il Presidente della Regione, gli Assessori regionali e i Presidenti delle commissioni legislative permanenti competenti per materia.

Il compito di gran lunga più rilevante della Commissione è quello di supporto conoscitivo allo svolgimento dell'attività ordinaria da parte delle Commissioni di merito.

Il supporto conoscitivo si concreta nella redazione di pareri di carattere «tecnico» sulla compatibilità dei disegni di legge in esame, con la normativa comunitaria (2).

È noto che l'art. 93 par. 3 del Trattato di Roma prevede l'obbligo per gli stati membri di notificare preventivamente alla Commissione comunitaria tutti i progetti di legge intesi ad istituire aiuti per le attività produttive che possano incidere su un mercato regolato dalle leggi di libera concorrenza.

In base a tale disposizione fino a quando non si sia concluso tale esame preventivo o non sia stata emessa la decisione finale, lo Stato membro non può dare esecuzione al progetto. La prassi seguita è stata nel senso che, ove l'organo legislativo abbia eluso l'obbligo di non introdurre le norme nel rispetto dei termini comunitari, (fatto che si è verificato abbastanza spesso), l'obbligo del rispetto degli stessi è ricaduto sull'Esecutivo. Nei fatti, per quanto riguarda i disegni di legge di iniziativa governativa il loro invio alla Comunità Europea è preventivo rispetto all'esame della Commissione per l'esame delle questioni concernenti l'attività delle Comunità Europee. Il Governo regionale, in tal caso, attiva gli opportuni contatti con gli organismi comunitari onde sostenere e negoziare, se necessario, le eventuali modifiche dei progetti legislativi.

È superfluo sottolineare come una tale procedura consenta all'Esecutivo di avere sempre presenti gli orientamenti delle Comunità Europee per ciò che concerne la politica di concorrenza.

Al contrario, quando si tratti di disegni di legge di iniziativa parlamentare, il loro invio è successivo all'esame fattone dalla Commissione assembleare. La Commissione non ha però, allo stato attuale, alcun raccordo diretto con gli organi comunitari; si avvale, quindi, sia della documentazione giurisprudenziale e notiziaria che viene fornita dagli uffici del Governo regionale, unico organo dotato di una proiezione esterna e dunque istituzionalmente deputato a

tenere contatti operativi con la CEE, sia dei precedenti basando il suo giudizio sulla normativa vigente e sugli orientamenti di massima fino ad un certo momento espressi dalla Comunità.

Al fine di procedere all'esame di compatibilità, i disegni di legge vengono corredati, una volta accorpati per materie omogenee, di apposite schede tecniche rivolte ad illustrare le eventuali discrasie riscontrate nelle proposte rispetto al sistema giuridico comunitario. Il lavoro è reso difficile dall'ampiezza, stratificazione, interpretazione della normativa comunitaria, dalla difficoltà di reperire sentenze della Corte di giustizia, note della Comunità Europea e comunicazioni della Commissione europea e dalla difficoltà intrinseca alla organizzazione «ex novo» di una struttura di controllo e di valutazione.

Nella realizzazione delle note di accompagnamento viene normalmente seguita la seguente chiave di lettura:

- a) ricerca della normativa di settore;
- b) in mancanza di normativa di settore, identificazione del tipo di aiuto previsto dal disegno di legge;
- c) a seconda del tipo di aiuto, presa in considerazione dei regolamenti socio-strutturali e sulla commercializzazione dei prodotti;
- d) presa in considerazione degli orientamenti comunitari, dei precedenti e della giurisprudenza;
- e) valutazione di compatibilità, nei fini e nei mezzi, degli aiuti regionali proposti.

Nella redazione dei pareri finali non viene, al momento, esercitato alcun sindacato politico che viceversa potrebbe essere esercitato soltanto se fosse possibile per la Commissione attivare rapporti diretti con gli organismi comunitari onde potere avere uno spazio di «trattativa politica» con gli stessi.

Gli indirizzi comunitari in materia di aiuti (3).

Con comunicazione n. 212/2 del 1988 la Commissione delle Comunità Europee ha definito i principi da seguire

per l'interpretazione dell'art. 92, par. 3, lettere a) e c) sugli aiuti regionali.

L'art. 92, paragrafo 3, lettera a) stabilisce che gli aiuti destinati a favorire lo sviluppo economico delle regioni ove il tenore di vita è anormalmente basso, oppure esiste una grave forma di sottoccupazione possono essere considerati compatibili con il mercato comune.

Alla lettera c) lo stesso articolo stabilisce che gli aiuti destinati ad agevolare lo sviluppo di talune regioni economiche, semprechè non alterino le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse, possono essere considerati compatibili con il mercato comune.

— articolo 92, par. 3, lettera a):

Tra le regioni ammesse ad ottenere l'applicazione di questa parte dell'art. 92 del Trattato c'è la Sicilia. La comunicazione ha fissato un massimale di intensità degli aiuti non superiore al 75% dell'investimento netto iniziale.

È previsto che la Commissione possa avvalersi del suo potere discrezionale per stabilire, di volta in volta, una differenziazione regionale nell'intensità degli aiuti al di sotto del 75% in equivalente sovvenzione netto.

È ammesso peraltro che la Commissione, tenendo conto delle particolari situazioni economiche delle varie regioni, approvi anche degli aiuti al funzionamento. Sicchè nei casi in cui sia necessario, almeno in una fase iniziale, salvaguardare gli investimenti esistenti ovvero attirare nuovi investimenti utili allo sviluppo, possono essere giustificati gli aiuti alla commercializzazione, ai trasporti, alle comunicazioni, al fine di rendere concretamente possibile la partecipazione effettiva di queste regioni al mercato comune.

Tali aiuti devono comunque soddisfare le seguenti condizioni:

1) temporaneità;

2) anche se aiuti al funzionamento, devono però essere destinati a superare gli svantaggi strutturali delle imprese;

3) non devono creare scompensi tali da traslare il problema regionale a livello comunitario;

4) non devono essere concessi in violazione delle norme specifiche che disciplinano la concessione degli aiuti alle imprese in difficoltà;

5) invio da parte degli Stati membri alla Commissione di una relazione annuale sull'applicazione di tali aiuti da cui risulti la spesa globale (o le minori entrate in caso di agevolazioni fiscali e riduzioni in materia di previdenza sociale) per ogni tipo di aiuto e la menzione dei settori interessati.

Non possono comunque, essere autorizzati aiuti destinati a promuovere le esportazioni verso altri Stati membri.

— art. 92, par. 3, lett. c):

Attualmente la Regione siciliana non rientra tra quelle interessate da questa parte dell'articolo. Per le regioni interessate sono stabiliti massimali differenziati di intensità degli aiuti i quali devono essere adeguati alla natura, intensità o urgenza dei problemi regionali.

Rilievi critici in ordine alle competenze della Commissione per l'esame delle questioni concernenti l'attività delle Comunità Europee (4).

Si sono già viste le funzioni attribuite dal Regolamento interno alla Commissione. Esse sono, in estrema sintesi, di due tipi: a) funzioni riguardanti un'attività di studio e di informazione implicanti una valutazione di compatibilità giuridica della normativa siciliana da emanarsi o emanata rispetto a quella comunitaria; b) funzioni di carattere

prettamente politico consistenti nello svolgimento di attività di vario contenuto e aventi forme diverse, volte a modificare appunto la normativa comunitaria che venga ritenuta lesiva degli interessi isolani.

Non è chi non veda la difficoltà di combinare tra loro queste due funzioni. L'una è infatti una funzione eminentemente tecnica, senza alcun contenuto di carattere politico. L'altra, invece, pur essendo perfettamente in linea con la natura di organo politico della Commissione, come si vedrà, vede praticamente frustrate le possibilità di esprimersi in modo produttivo all'esterno.

L'attività di studio o di informazione consiste essenzialmente, come accennato, nello svolgimento della funzione di rilevazione di eventuali difformità giuridiche nei disegni di legge regionali, o nelle leggi regionali rispetto alle norme comunitarie, idonee a determinare la loro impugnativa comunitaria ai sensi dell'art. 93 del trattato CEE (esame di fattibilità). Si tratta di un compito tecnico che potrebbe essere svolto dall'apparato amministrativo dell'Assemblea.

Diversamente è da notare come le funzioni politiche del suddetto organo siano fortemente limitate da due elementi:

a) l'atteggiamento statale che nega alle regioni la possibilità di intrattenere rapporti diretti, formali (tra organi politici cioè), con le Comunità Europee;

b) lo svolgimento delle funzioni più pregnanti a livello politico da parte di altri organi assembleari.

E proprio da questo secondo punto di vista possono essere evidenziate le carenze incontro a cui inevitabilmente la Commissione va.

Se proviamo, infatti, ad individuare preliminarmente i possibili ruoli politici che potrebbero essere astrattamente giocati dalla Commissione, ed indichiamo, invece, i soggetti istituzionali a cui tali ruoli sono stati finora attribuiti, ci rendiamo conto di come alla Commissione per l'esame

delle questioni concernenti l'attività delle Comunità Europea, sia stata in realtà devoluta una sorta di competenza «de residuo», difficilmente legittimante la sua stessa esistenza.

Ed infatti:

1) per quanto riguarda la possibilità della Regione di inviare osservazioni al Governo nazionale in ordine ai progetti dei regolamenti, delle raccomandazioni e delle direttive che devono essere, ai sensi dell'art. 9 legge 183/87, comunicati alle regioni, è da dire che la norma è stata finora interpretata nel senso della comunicazione di tali atti «in itinere» alle Giunte e non anche ai Consigli.

Ma anche ammettendo una compartecipazione decisionale dei legislativi, si avrebbero, in ogni caso, grosse frustrazioni:

a) in primo luogo per i tempi tecnici di esame della normativa in itinere. L'eventuale parere dell'organo parlamentare dovrebbe certamente intervenire in un lasso di tempo brevissimo, sì da consentire al Presidente della Regione di inviare, per tempo, le osservazioni al Governo centrale;

b) in secondo luogo tali osservazioni giungono, già fin d'ora, abbastanza scoordinate rispetto a quelle delle altre regioni;

c) inoltre, come già accennato in altra parte di questo lavoro, tali osservazioni non sono da considerare vincolanti per il Governo statale;

d) infine, è da ritenersi che, in ogni caso, qualora per la loro predisposizione fosse consentito all'Assemblea di partecipare, si presenterebbe il problema di identificare l'oggetto istituzionale, a livello parlamentare, che potrebbe essere investito del compito, dovendosi scegliere tra la Commissione per l'esame delle questioni concernenti l'attività delle Comunità Europea (che diverrebbe una super commissione) e le singole commissioni legislative competenti per materia.

2) Per quanto riguarda il controllo politico sui flussi finanziari di spesa, provenienti dalla CEE e su quelli regionali integrativi, è attualmente la Commissione Finanza che opera, anche alla luce della sua competenza in materia di programmazione e di bilancio.

3) Per quanto concerne l'attuazione diretta delle direttive comunitarie e l'applicazione dei regolamenti, ai sensi delle leggi 183/87 e 86/89, non è tanto la Commissione per l'esame delle questioni concernenti l'attività delle Comunità Europee, a essere investita dal compito di esaminare eventuali disegni di legge in materia, quanto piuttosto le più specializzate, anche a livello politico, commissioni di merito.

4) Per quanto riguarda le iniziative di coordinamento a livello sovraregionale, esse sono state finora avocate alla Presidenza della Regione ed alla Presidenza dell'Assemblea.

5) Per quanto concerne tutte le altre funzioni politiche volte a modificare la normativa comunitaria che si ritenga lesiva degli interessi isolani (es. possibilità di votare risoluzioni, possibilità di svolgere interrogazioni in commissioni, partecipazione dei deputati europei eletti in Sicilia) si deve ritenere che esse non rivestano una particolare importanza o comunque non rappresentino caratteri peculiari di questa struttura.

Ed allora, in sostanza, non avendo peculiari poteri politici, la Commissione si limita attualmente allo svolgimento delle sue funzioni di studio delegittimando la sua natura di organo politico.

(2) **Palmeri G.**, *Il controllo comunitario sulla normativa degli Stati membri concernenti aiuti ai settori produttivi*, in *Quaderni ARS* n. 22, 198, pag. 111 e seg.; **Ferrelli N.**, *Controllo preventivo della Commissione CEE e programmazione regionale*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1979, pag. 1055; **Gizzi E.**, *L'art. 9 del Trattato di Roma. Il regime di concorrenza ed il divieto di aiuti. Problemi relativi alla legislazione regionale*, in *Quaderno regionale* anno VI Aprile-Settembre 1987, n. 2 e 3, pag. 517 e seg.

(3) In generale si vedano: **Caretti P.**, *La Regione e la CEE. Regione in Toscana*, Giuffrè, 1988, pag. 231; **Tommasi Di Vignano Alessandro**, *Regioni e Comunità Economica Europea in Economia e Credito*, 19, 1979, n. 2, pagg. 256-261; **D'Atena Antonio**, *Le regioni italiane e la Comunità economica europea*, Milano, A. Giuffrè, 1981; **Meale G.**, *Regioni, Comunità economica europea e politica mediterranea*, in *Tribunali amministrativi regionali*, 1983, pt. 02, pag. 23; **Nigido R.**, *La politica regionale comunitaria: problemi e prospettive per le regioni italiane. Comunità europea e ruolo delle regioni* (Milano 1979), 1979, pag. 51; **Vanni G.**, *Norme comunitarie europee e regioni italiane*, in *Quaderni centro documentazione e studi nelle Comunità europee*, 1981, pag. 5; **Bassanini F.**, *Autonomie regionali e poteri comunitari*, in *Le Regioni*, 1980, pag. 84; **Ciarro Gianfranco**, *Europa e regioni*, in *Affari sociali internazionali*, 12, 1984, n. 1, pagg. 235-246; **Condorelli L.**, *L'Europa dal punto di vista delle Regioni: l'esperienza italiana. In onore di Cesare Sanfilippo*, Giuffrè, 1986, pt. 06, pag. 271; **De Vito S.**, *Il Mezzogiorno e la Comunità Europea*, in *Mezzogiorno d'Europa* (Isveimer - Napoli), 1984, pag. 481; **Teresi F.**, *Regioni e Comunità Europea con particolare riguardo alla situazione della Regione siciliana*, in *Quaderni dell'Assemblea regionale siciliana*, 1985, n. 22, pag. 75.

(4) Si veda anche **Di bella S.**, *In vista della nuova frontiera. Profitti politici ed organizzativi dei rapporti tra Assemblea regionale siciliana e Comunità europea*, in *Supplemento documenti Cronache Parlamentari*, giugno 1989, n. 5.

NOTE

(1) **Mannino**, intervento al Seminario su *La Regione siciliana e le Comunità europee*, Palermo, 6 marzo 1987, inedito.

GIANNI GIORGI

STRUMENTI PER L'INDIVIDUAZIONE
E IL CONTROLLO DI GESTIONE
DELLE POLITICHE

1. Il controllo di gestione e le politiche

Questa relazione si propone di presentare alcuni strumenti messi a punto empiricamente nella amministrazione regionale lombarda per il controllo di gestione.

Due sono i poli di riferimento nella costruzione e nello sviluppo di questi strumenti:

— il primo è il controllo di gestione, quale esigenza vitale per il funzionamento di un'amministrazione, inteso come processo attraverso cui la direzione politica e tecnica si occupa del perseguimento degli obiettivi dell'ente e dell'utilizzo delle risorse;

— il secondo sono le politiche, quali «prodotti» controllabili e da controllare di un ente, definite come «insieme di azioni compiute da soggetti pubblici per realizzare un determinato obiettivo e/o soddisfare un determinato bisogno» (cfr. Matteucci, 1988); esse sono l'espressione amministrativa della politica come potere, cioè della direzione.

Le politiche sono pertanto l'oggetto del controllo di gestione, dalla loro individuazione assieme al tipo di controllo che ne viene effettuato (monitoraggio e/o valutazio-

ne) derivano il sistema di reporting o di tavole di direzione dell'ente.

In base alle aree di problematiche che l'amministrazione è tenuta ad affrontare, le politiche si possono classificare in quattro categorie:

— le politiche di bilancio relative alla disponibilità e all'allocazione complessiva delle risorse finanziarie, all'equilibrio entrate/uscite, allo stato del patrimonio;

— le politiche di intervento volte ad incidere sulla realtà nei vari settori istituzionali di competenza; esse, a loro volta, si suddividono in politiche regolative (basate sull'applicazione di norme imperative o di divieto) e in politiche di spesa che possono avere carattere distributivo (implicano l'erogazione o il trasferimento di risorse finanziarie), o di produzione diretta di servizi o di beni;

— le politiche di relazione concernenti il rapportarsi dell'ente con i soggetti esterni (le altre amministrazioni pubbliche, i cittadini, i soggetti sociali ed economici...);

— le politiche dei fattori produttivi, cioè le politiche organizzative e di gestione del personale, dei locali, dell'informatica, etc.

In questa sede verrà affrontato il tema dell'individuazione di una politica attraverso la catena norme e della definizione degli indicatori utilizzabili per il suo controllo. Gli strumenti presentati sono stati ampiamente impiegati con specifico riferimento alle politiche di bilancio, alle politiche di intervento finanziario e di produzione diretta di servizi, mentre è in fase di studio la loro estensione alle politiche regolative e alle politiche dei fattori produttivi.

2. La catena-norme: individuazione dell'unità di analisi

Le difficoltà che si incontrano nella individuazione e nell'analisi delle politiche derivano direttamente dai carat-

teri strutturali delle organizzazioni pubbliche i cui comportamenti non sono riconducibili a logiche omogenee e programmatiche e i cui risultati non sono misurabili in termini di ricavi economici.

Questo però non diminuisce l'importanza ed il valore per l'attività di governo del momento valutativo basato sull'analisi del rapporto input/output.

Per poter condurre questa verifica si assumono due ipotesi:

1° - che negli enti pubblici le decisioni di allocazione di risorse (finanziarie o autoritative) siano formalizzate in leggi o in atti amministrativi;

2° - che, almeno in linea di principio, le decisioni vengano prese per dar luogo ad effetti secondo una razionalità di tipo produttivo, di rapporto risorse/risultati.

Queste ipotesi, largamente semplificatorie dei comportamenti nelle organizzazioni pubbliche, sono prescrittive, trascurano l'ipotesi della non-decisione come scelta, e prendono in considerazione le decisioni assunte, necessariamente, con atti, che codificano delle norme dirette a regolamentare comportamenti dovuti, a realizzare o a promuovere servizi o investimenti.

Le norme stabiliscono le politiche adottate (chi fa che cosa, come e con quali risorse) e rappresentano l'annuncio dei prodotti di un'Amministrazione Pubblica.

Queste norme sono originate in tempi e da attori diversi, hanno significato sia per quello che non vietano, sia per quello che stabiliscono, non sono sempre riferibili ad un preciso obiettivo e identificabili con un unico intervento.

Lo strumento messo a punto per catturare e ordinare, almeno in parte, questa complessità dell'azione amministrativa e per individuare l'unità di analisi è la catena-leggi o catena-atti.

Lo schema logico adottato per identificare convenzionalmente una politica pubblica di intervento procede attra-

verso la lettura, e se è necessario, la scomposizione delle norme e della loro prassi applicativa, diretta a ricostruire le correlazioni esistenti tra la specifica allocazione di risorse (finanziarie e autoritative) per realizzare un determinato risultato, i «prodotti» (servizi, interventi,...) le responsabilità organizzative e le procedure, gli attori esterni all'Amministrazione.

Infatti una politica pubblica è la combinazione di vari elementi, che possono essere così identificati:

- i soggetti esterni (la domanda);
- i soggetti responsabili all'interno dell'Amministrazione;
- le finalità e i risultati attesi;
- i prodotti elementari previsti e/o offerti;
- le risorse finanziarie e organizzative;
- il tempo;
- la normativa specifica e di riferimento.

È indispensabile a questo livello precisare la distinzione tra *unità di analisi* e *unità di rilevazione*. L'unità di analisi non può che cogliere l'insieme delle attività volte a perseguire in un arco di tempo determinato un obiettivo significativo dell'ente, mentre le unità di rilevazione, le cui informazioni devono essere riconducibili all'unità di analisi (temporalmente e spazialmente), riguardano i singoli prodotti, le singole risorse (capitoli, impegni, personale,...), i centri di responsabilità, gli utenti dei servizi o i destinatari esterni dell'intervento.

La lettura di una politica attraverso la normativa, di solito, permette non solo di rilevare il legame esistente tra questi diversi elementi, ma di mettere in rilievo gli eventi «decisioni-norme» e i relativi effetti.

La catena-leggi o catena-atti è l'insieme delle norme, organizzate cronologicamente, che disciplinano direttamente prodotti elementari omogenei, obiettivi e procedure.

Si tratta di un testo unico storico, in quanto rileva le disposizioni vigenti in ciascun anno, delle norme che formalizzano le azioni riferite o riferibili ad una problematica circoscritta.

Operativamente la catena-norme si basa sul legame esistente tra specifiche disposizioni normative e le unità elementari di classificazione delle risorse finanziarie (capitoli del bilancio con oggetto specifico riconducibile ad un singolo «prodotto») o dell'attività regolativa (attività amministrative) riferite ad un periodo di tempo dato (vedasi Fig. 1).

Le varie disposizioni, in molti casi singoli articoli di legge o parti di atti amministrativi, sono collegati tra di loro dall'appartenenza alla stessa catena, per ogni catena-leggi, in relazione agli obiettivi, sono elaborati gli indici finanziari e gli indicatori di risultato. Con riferimento alle «unità elementari» sono rilevati i singoli prodotti e i destinatari che possono essere analizzati a livello di ciascuna unità o a livello di politica (catena).

È evidente come la condizione che le unità elementari di spesa e di regolazione abbiano un oggetto unico negli atti formali dell'Amministrazione (bilancio, funzionigramma, leggi...) permetta di non dover procedere ad ulteriori operazioni di scomposizione dell'azione pubblica.

FIG. 1: ESEMPIO DI CATENA-NORME (Tutela acque)

Normativa	Risorse/Prodotto (responsabilità interne)	Ambiente (soggetti esterni)
Legge statale 319/76	cap. 2637 e 2638 attività di controllo	— scarichi
Legge statale 7/86 art. 10	cap. 2637 e 2638	—

Normativa	Risorse/Prodotto (responsabilità interne)	Ambiente (soggetti esterni)
Legge regionale 71/80		
art. 5, 2° co.	cap. 706/80-88 (Servizio T112)	Amministrazioni Provinciali
Del. G.R. 37082/88	cap. 2637/88 cap. 2638/88 (Servizio T112)	Comune di Endine Comune di Lovero

3. Il controllo dei risultati

L'analisi finanziaria

La verifica dell'attuazione finanziaria di una catena-leggi, soprattutto per quegli interventi che sono sostanzialmente dei trasferimenti, è preliminare a qualsiasi operazione valutativa.

Il monitoraggio finanziario dello stato di attuazione degli interventi avviene attraverso gli indici di gestione o di capacità di spesa diretti ad evidenziare gli scostamenti tra quanto è stato previsto (equivalente allo stanziato) e quanto è stato realizzato (equivalente, in questa sede, all'impegnato e/o al pagato). I valori di questi indici non sono, però, di per sé direttamente significativi.

Per superare queste difficoltà è stata messa a punto la tecnica dei lampeggianti finanziari.

I LAMPEGGIANTI sono dei segnalatori del superamento dei valori-soglia, stabiliti convenzionalmente, degli indici di gestione e sono finalizzati ad attivare all'interno dell'ente una procedura di verifica-intervento.

Questi indici, e i relativi valori-soglia, sono diversi se finalizzati ad un controllo in corso di esercizio (mensile e/o trimestrale) o annuale (a consuntivo). Limitandoci a questo secondo aspetto e avendo ben presente che la capacità di spesa si presta ad una lettura significativa soprattutto in negativo della realtà (indica cioè le spese non fatte), i lam-

peggianti sono rappresentati da «luci» che si accendono su determinate allocazioni finanziarie allorché fenomeni di lentezza del flusso finanziario (residui, economie, perenzioni,...) assumono valori superiori ad indici medi predefiniti.

Essi sono finalizzati, in prima lettura, a dar luogo ad un'indagine supplementare tesa ad individuare cause e a rimuovere eventuali «intoppi» di ordine procedurale e non. In seconda battuta, nel caso questi «allarmi» siano riferiti ad interventi di prosecuzione e vengono confermati dall'analisi organizzativa e dalla valutazione dell'intervento, essi dovrebbero portare a riconsiderare le decisioni già prese (leggi e delibere) e a ben ponderare le decisioni ancora da prendere con il bilancio in termini di allocazione di nuove risorse.

I lampeggianti si riferiscono all'economie, alla formazione e alla giacenza di perenzioni, e, con carattere diverso (meno allarmante), ai residui di stanziamento, ai residui effettivi e all'andamento dei limiti di impegno.

Il loro metodo di calcolo viene adattato ai singoli tipi di spesa (corrente, in capitale, in annualità) e al tipo di risorsa (proprie e vincolate).

L'analisi degli output

Per la valutazione delle politiche è indispensabile disporre, in tempi utili per incidere sulla loro attuazione o riprogettazione, delle informazioni atte a misurare il prodotto o meglio gli output fisici intermedi e i risultati finali dell'azione amministrativa riferita a ciascun livello e centro di responsabilità.

Da un lato, infatti, il rapporto tra prodotti ed ammontare delle risorse finanziarie consente di affrontare in modo non ritualistico la problematica dell'efficienza delle politiche svolte. Si tratta di esprimere giudizi comparativi ed avviare indagini concrete sui fattori inerenti il processo di produzione in grado di provocare un miglioramento del rapporto in oggetto.

D'altro lato, e correlativamente, la determinazione dell'output concorre a porre le basi per una riflessione approfondita sugli strumenti più adatti per raggiungere gli obiettivi (la protezione del bene o la realizzazione del valore) che il «legislatore» si proponeva all'atto dell'emanazione della relativa normativa. Se cioè gli aspetti finanziari, quelli organizzativi e quelli procedurali dell'azione pubblica sono tutti elementi essenziali per la valutazione delle attività, non bisogna tuttavia dimenticare che, per arrivare alla valutazione finale, sono gli output fisici dell'Amministrazione, le modificazioni del mondo reale che tale azione comporta, a dover essere messi in relazione con i valori che si intendevano perseguire.

L'attività di valutazione richiede:

— in primo luogo di individuare a livello descrittivo, non senza una verifica empirica, il servizio o l'intervento offerto e la relativa misura dell'output correlabile all'input (le risorse utilizzate);

— in secondo luogo di descrivere i risultati attesi, la correlazione con l'output, e i relativi indicatori atti a misurarne il grado di raggiungimento;

— in terzo luogo di «normalizzare» le informazioni di base necessarie per la costruzione sistematica degli indicatori scelti per controllare i punti-chiave del processo di produzione di un servizio pubblico.

Questo approccio viene schematicamente ripreso nella scheda di seguito riportata che propone la «GRIGLIA PER IL CONTROLLO DEI RISULTATI DELLE POLITICHE DI INTERVENTO» utilizzata nell'analisi delle politiche regionali di intervento individuate con le cateneleggi.

GRIGLIA PER IL CONTROLLO DEI RISULTATI DELLE POLITICHE DI INTERVENTO

1° DESCRIZIONE PRODOTTO ATTESO

OBIETTIVI: Specifici: 1) 2)	
PRODOTTI PRINCIPALI	ALTRI PRODOTTI
1.	
PERTINENZA:	

2° INDICATORI

INDICATORI DI DOMANDA (annuali)	
.d ₁ =	.d ₃ =
.d ₂ =	.d ₄ =
INDICATORI GESTIONALI (annuali)	
.g ₁ =	.g ₃ =
.g ₂ =	.g ₄ =
INDICATORI FINANZIARI (annuali)	
.f ₁ =	.f ₂ =
INDICATORI DI TEMPESTIVITÀ (interni alla Regione ed esterni riferiti agli attuatori)	
t ₁ =	
t ₂ =	

3° SISTEMA INFORMATIVO

VARIABILI UTILIZZATE NEGLI INDICATORI (*) = dato non disponibile			
(NOME)	(DESCRIZIONE)	(NOME)	(DESCRIZIONE)
OSSERVAZIONI:			

L'analisi si basa sulle informazioni raccolte attraverso la lettura della normativa e le interviste con i responsabili.

Lo schema, come si è detto, è articolato in tre punti:

- la definizione del prodotto atteso (obiettivi e strumenti previsti);
- la selezione degli indicatori;
- la descrizione del sistema informativo (le variabili disponibili o non disponibili, le loro modalità di rilevazione, accesso ed elaborazione).

Descrizioni del prodotto atteso

Il punto di partenza, e di arrivo, dell'attività di controllo è nella descrizione degli *obiettivi* e dei *prodotti* di una politica.

I primi sono classificati in «generici» e «specifici» in base al grado di prevedibilità degli effetti delle azioni che da tali obiettivi discendono, i secondi distinti in «prodotti principali» (cioè quelli che caratterizzano l'azione dell'ente e/o assorbono la quota maggiore di risorse finanziarie) e in «altri prodotti».

Si cerca poi di descrivere il rapporto esistente fra obiettivo e prodotto dando un *giudizio di pertinenza* fra i due: essa è diretta quando il prodotto è già specificato nell'obiettivo (ad es. «realizzazione o ristrutturazione di immo-

bili per uso assistenziale») oppure quando vi è un unico prodotto in grado di raggiungere gli obiettivi prefissati (ad es. l'organizzazione di concerti per favorire la diffusione della musica). Si ha invece pertinenza indiretta quando il prodotto dell'azione pubblica è solo uno dei possibili modi per raggiungere l'obiettivo (si pensi, ad es. alle politiche del settore assistenziale: i prodotti in esso compresi sono tradizionalmente considerati necessari al raggiungimento degli obiettivi, ma non rappresentano certo l'unica soluzione possibile).

Individuazione, costruzione e scelta degli indicatori

Per **INDICATORE** si intende una misura sintetica quantitativa in grado di fornire la rappresentazione di fenomeni anche complessi e di riassumerne l'andamento.

Una volta individuato l'obiettivo e i relativi «prodotti» occorre trovare delle misure di questi prodotti. L'esempio di seguito proposto espone i passaggi successivi che portano a stabilire e a validare gli indicatori.

INDIVIDUAZIONE DEI POSSIBILI INDICATORI

ATTIVITÀ DI DEFINIZIONE DELLE MISURE	caso x	caso y
1° - INDIVIDUAZIONE SERVIZIO/INTERVENTO	Formazione profess.le: corso di qualificazione	Depurazione acque nere con depuratore
2° - DESCRIZIONE MISURA PRIMARIA OUTPUT	ora di corso	mc acqua
3° - CARATTERISTICHE QUALITATIVE	protocolli didattici	tabella legge Merli
4° - INDICATORE DI OUTPUT	* n° ore corso per all. effettuate/mese o anno	* mc smaltimento effettivo mese o anno
5° - INDICATORI DI EFFICIENZA	* n° posti/n° allievi * costo ora allievo;	* capacità pot. le di trattamento/volume smaltimento effettivo; * costo mc acqua depur.
6° - DESCRIZIONE MISURA RISULTATO ATTESO	inserimento in attività lavorativa	depurazione acque nere zona x
7° - CONDIZIONAMENTI ESTERNI	congiuntura economica favorevole	quantità e caratteristiche immutate acque luride
8° - INDICATORI DI EFFICACIA	* n° occupati/n° idonei (riferiti al corso)	* popolazione servita/ popolazione totale (zona x)

SCELTA DEGLI INDICATORI

OBIETTIVO punti-chiave (sotto-obiettivi)	occupazione e sviluppo economico settore x	qualità ambiente zona x
--	--	-------------------------

Un indicatore può presentarsi sotto la forma molto semplice di un valore assoluto (il numero degli insegnanti che hanno goduto nell'anno di un periodo di formazione, il numero dei passeggeri annuo di una determinata linea di trasporto pubblico), o di un indice costituito da un rapporto ritenuto significativo tra due grandezze (percentuale degli allievi ritenuti idonei in un corso rispetto ai frequentanti o agli iscritti, costo di una giornata di degenza in un reparto ospedaliero), o di un algoritmo più complesso che considera più fattori.

Con questi strumenti è possibile misurare e confrontare nel tempo e nello spazio il livello di utilizzo di un servizio, la sua distribuzione nel territorio o tra categorie di soggetti erogatori, quantificare i risultati attesi in sede di definizione di una politica e procedere poi alla loro verifica.

La valutazione dei valori che gli indicatori assumono caso per caso, come si è già evidenziato per gli indici finanziari, non è agevole e implica molte attenzioni e cautele.

Prima di tutto i fenomeni da indagare e da tenere sotto controllo nelle Amministrazioni pubbliche sono complessi, le interazioni numerose e non sempre evidenti, in secondo luogo la definizione per ogni indicatore utilizzato di valori parametrici di riferimento non è affatto agevole e va ricercata caso per caso. Occorre cioè stabilire, convenzionalmente, per ogni situazione i parametri-obiettivo validi per un determinato periodo. Il parametro-obiettivo può consistere, ad esempio, in un incremento percentuale di un indice di rendimento rispetto all'anno precedente.

Resta il problema della scelta degli indicatori. Infatti la loro significatività e utilità ai fini dell'attività di governo dipende, oltre che dagli obiettivi e dai sotto-obiettivi dell'organizzazione, dalla capacità di rappresentare e spiegare il funzionamento del servizio pubblico. Per questo è indispensabile disporre di modelli interpretativi della domanda, dell'offerta, del costo dei processi di intervento pubblico. I modelli sottoposti al vaglio della ricerca empirica

rica possono fornire dei veri e propri indicatori complessi aventi la forma di una funzione o permettere di selezionare quegli indicatori semplici in grado di tenere sotto controllo gli elementi ritenuti critici, i punti chiave, del processo produttivo.

In relazione alle politiche regionali gli indicatori sono stati classificati in 4 categorie:

— gli *indicatori di domanda*, cioè quelli che misurano il grado in cui l'estensione del servizio è adeguata rispetto alla domanda e/o al bisogno potenziale;

— gli *indicatori gestionali* sono quelli che, nella realtà organizzativa concreta, misurano l'efficacia (il raggiungimento degli obiettivi) e l'efficienza (rapporto risorse/prodotti) dell'intervento;

— gli *indicatori finanziari* che misurano l'incidenza delle entrate o del finanziamento regionale nella realizzazione del prodotto;

— gli *indicatori di tempestività*, cioè quelli che misurano il tempo necessario alla realizzazione del prodotto, distinguendo tra i tempi interni all'Ente e quelli esterni ad esso (cioè quelli che interessano i beneficiari e/o gli attori dell'intervento).

Di solito non si tratta di individuare le misure possibili, ma di proporre un sistema di controllo delle politiche basato su un insieme di variabili in gran parte già rilevate.

L'indicazione delle variabili necessarie alla costruzione degli indicatori scelti, la revisione delle loro caratteristiche (disponibilità, affidabilità, frequenza di rilevazione,...) permettono, da un lato, di verificare l'attendibilità, oltre che la fattibilità, degli indicatori, dall'altro, di stabilire il SISTEMA INFORMATIVO di governo necessario per ciascuna politica.

GIOVANNI MANCO

col contributo dei colleghi

D.ssa M. Luisa Michel, Dr. Gino Naldoni e
D.ssa Gabriella Spagna

«CONTROLLO DI GESTIONE:
considerazioni e ipotesi
per una disciplina del suo assetto istituzionale
nel rapporto tra Giunta e Consiglio»

1. — Oggetto della relazione e suoi limiti.

1. Oggetto di questa relazione è la collocazione della funzione del controllo di gestione (C.G.) nel sistema istituzionale del Governo regionale. In particolare, intendiamo esaminare quale funzione sia possibile e in ordine a quali atti, nonché a quale organo regionale, Consiglio regionale o Giunta regionale, ne possa essere attribuito l'esercizio.

2. Un approccio, dunque, giuridico-istituzionale avuto riguardo non solo ai limiti inerenti l'oggetto tematico di questa relazione, ma anche a quelli costituiti dalla nostra

competenza ed esperienza professionale di dipendenti regionali aventi una formazione giuridico-amministrativa.

3. Compito, in verità, non facile giacchè le nostre considerazioni ed ipotesi di ripartizione dei compiti concernenti il C.G. tra gli organi regionali non possono basarsi su specifiche norme di rango superiore, costituzionali o statutarie, e su precedenti legislativi statali contenenti principi fondamentali per il legislatore regionale in materia.

3.1. Da un lato, infatti, mancano fondamenti espliciti nell'ordinamento costituzionale e statutario delle Regioni, salvo il doveroso ma generico riferimento (non ancora suffragato da una prassi organica e chiara) al principio costituzionale della buona amministrazione (art. 97 Cost.), nonchè l'altrettanta generica disposizione presente negli statuti di ogni Regione relativa al controllo del C.R. sull'attuazione dell'indirizzo politico da parte della G.R. (vedi art. 21 Statuto Regionale Toscana - St. R.T.) e al metodo della programmazione (art. 5 St. R.T.).

3.2. Dall'altro, pur in presenza di talune disposizioni di leggi regionali, cui può essere ricondotto il C.G. per la sua genesi culturale e che ancorchè limitate per oggetto o per scopo possano interessare il C.G., v'è la difficoltà di assumere il controllo stesso come dato di riferimento, concettuale e funzionale, univoco per una ipotesi unitaria di legge da parte di tutte le Regioni.

V'è, del resto, la consapevolezza del connotato ancora empirico che la sperimentazione relativa al C.G. ha ancora negli ordinamenti regionali e quella non meno significativa circa la mancanza delle necessarie condizioni culturali, professionali e politiche, per una più definitiva, stabile e unitaria disciplina del C.G. nel rapporto tra organi regionali.

4. Da parte nostra, v'è, inoltre, l'impossibilità di valutare il *concreto funzionamento* di quella normativa regionale che, a vario fine e in vario modo, concorre a disciplinare alcuni sub-settori utili a costituire un sistema

normativo per il C.G.. A tal fine sarebbe opportuno promuovere una specifica ricerca diretta a verificare il grado reale di coerente attuazione della predetta legislazione regionale perchè sia possibile evidenziare e comprendere meglio le implicazioni profondamente riformatrici nei delicati assetti politici del potere pubblico esistenti nel C.G. e con ciò progettare più realisticamente l'assetto istituzionale del C.G. e rilevare ogni elemento di criticità che osta ad un efficace funzionamento del C.G., a livello tecnico e a livello politico.

5. Riteniamo comunque debba esservi un interesse prioritario verso quella normativa che individuando centri di responsabilità per lo svolgimento di compiti di C.G. non ne limitino l'efficacia a taluni pur significativi obiettivi o interessi *interni* all'organizzazione amministrativa regionale, ma comportino di per sè, anche se in modo molto parziale, un'efficacia *esterna* ai momenti istruttori e preliminari ad atti di decisione aventi contenuto normativo e tali da connotare, all'esterno della P.A., una sua politica. Rinvio alla normativa relativa alla responsabilità dei dirigenti ad operare secondo elementi strumentali alla programmazione dell'organizzazione del lavoro del proprio servizio (con piani annuali di lavoro; rapporti di gestione, ecc. (1). Elementi che, in verità, pur in via di affinamento, per quanto non siano finalizzati direttamente ed organicamente al C.G., nè alle modifiche di politiche o di atti a contenuto normativo, ma a limitati obiettivi, specifici e operativi, dell'azione amministrativa, interni alla G.R., possono rappresentare una base normativa comune a tutte le Regioni (in quanto norme attuative del contratto nazionale per i dipendenti regionali) e qualificare una significativa potenzialità della struttura tecnica.

6. Vi è, infine, da rilevare l'enorme difficoltà che è insita in questo, come in qualunque progetto di riforma dell'azione di Governo regionale (e più in generale dello Stato-ordinamento) che volesse interamente basarsi sulla logica

di cui è espressione il C.G. e garantire quella complessa e compresente correlazione di elementi morali, politici, istituzionali, organizzativi e tecnici che solitamente richiedono momenti e convergenze straordinarie di consapevolezza e di volontà.

2. — Definizione, oggetto e scopo del controllo di gestione.

1. Considerato l'oggetto di questa relazione (1.1.) e dato il nostro approccio volutamente giuridico-istituzionale (v. 1.2.); vista, altresì, la mancanza nella legislazione regionale e nella letteratura di una chiara e consolidata definizione di C.G. (v. 1.3.2.) riteniamo di poter definire, il C.G. limitatamente al nostro fine, in modo necessariamente convenzionale e consapevolmente opinabile, «uno strumento di conoscenza critica del funzionamento e dei risultati dell'azione amministrativa finalizzato all'adattamento del sistema decisionale-normativo regionale».

Tale definizione, che trae origine dalla funzione che il C.G. ha nell'esperienza aziendale, presuppone ed esprime al tempo stesso l'interesse e la volontà del «vertice» decisionale di capire e valutare se, come e quanto *le proprie decisioni* vengono realizzate, con quale grado di efficienza, con quali risultati e quali modificazioni esso induca nelle precedenti decisioni per ottimizzare i risultati e a tal fine adeguare razionalmente l'impiego e l'organizzazione delle risorse.

Con tale definizione, dobbiamo stabilire a quali decisioni dell'Amministrazione regionale esso sia applicabile, a quale organo, di vertice, sia attribuibile la responsabilità, tecnica e/o politica, inerente l'applicazione del C.G.; in definitiva, se una volontà simile a quella di un vertice aziendale possa esistere ed operare nell'ordinamento regionale.

2. Il controllo di gestione pur essendo considerato in letteratura uno strumento di verifica di una *politica* regionale, ai nostri fini non può che essere sì basato sull'operatività di atti normativi ma essere altresì riferito, *in ultima istanza*, ad atti della cui gestione si vuole appunto effettuare il controllo.

Non è il caso di richiamare qui la genesi storico-culturale del C.G. nella P.A.. Basti ricordare come di fronte alla crisi dello Stato liberale e dei suoi tradizionali strumenti di azione amministrativa, tra cui quello del controllo amministrativo puramente giuridico-formale, si stia cercando di porre rimedio con un *tipo di controllo diverso, cioè di risultato*, che, in carenza dell'auspicato e diverso sistema di formazione delle scelte, legislative e politico-amministrative, basate su metodologie programmatiche e su moderni sistemi di coordinamento, fornisca un sistema di analisi-valutazione, preventiva e successiva, dei risultati economico-sociali-territoriali più aderente alle esigenze sia di partecipazione e di controllo democratico, sia di «razionalizzazione e produttività» dell'attività pubblica.

Nella P.A. un simile controllo, qualunque siano le unità di analisi, non può riferirsi, sia pure in ultima istanza, ossia nel fine ultimo e nella fase terminale, che ad *atti*: questi sono gli unici elementi *certi* sui quali «misurare» la responsabilità politica dai quali derivare out-put per la modificazione razionalmente motivata del sistema delle decisioni che generano e sostanziano una politica.

3. Se ciò accettiamo come postulato, in base al principio di legalità dell'azione amministrativa della P.A. e dunque della Regione, i provvedimenti cui si deve fare riferimento o meglio a cui è finalizzato in ultima istanza il C.G. non possono essere i puntuali e parcellizzati atti c.d. di amministrazione attiva poichè essi non sono per definizione atti generatori di una organica politica, ma devono essere uno o più atti aventi un contenuto normativo volto

a disciplinare e a vincolare i conseguenti atti di amministrazione attiva.

Da ciò derivano sul piano teorico e generale due fondamentali corollari.

a) il primo è che ogni altro possibile scopo o funzione di controllo, che non sia finalizzato alla modificazione di uno o più atti normativi e che non si basi sugli atti amministrativi di esecuzione del/dei precedente/i atti normativi, finisce per avere una efficacia «meta-giuridica» nell'ordinamento istituzionale regionale. Efficacia inevitabilmente interna all'organizzazione amministrativa sottoposta alla direzione politica della G.R. (in quanto volta, ad esempio, a realizzare una più razionale organizzazione del proprio apparato o alla formazione delle proprie proposte di provvedimenti da sottoporre poi all'approvazione del C.R. senza volere, tuttavia, esternare gli elementi di responsabilità politica emergenti da alcuni risultati comunque acquisiti); ovvero, quando abbia anche una rilevanza esterna, a divenire strumento del generico controllo politico dell'assemblea sull'esecutivo. Controllo politico che non può essere «codificato» sia nei contenuti e tanto meno nelle tecniche per la definizione del contenuto stesso, sia nel procedimento quando questo coinvolga attivamente e secondo regole oggettive di comportamento lo stesso organo controllato, cioè la G.R.

Ogni altra finalizzazione è, ovviamente, pienamente legittima; ma ancorché convergente alle stesse esigenze di generica riforma della P.A. rappresentata da una gestione politico-amministrativa di risultato, non potrà che essere diversa ed estranea ai limiti tematici che ci siamo dati, per il suo carattere meta-giuridico, occasionale, meramente strumentale o istruttorio alle rispettive ma autonome responsabilità della G.R. o del C.R. (per il C.R., ad esempio, al potere di inchiesta);

b) il secondo è che il sistema di decisioni alla cui modificazione è in ultima istanza finalizzato (anche se gli

oggetti cui vengono riferite le unità di analisi siano i diversi e parziali elementi o aspetti di una politica settoriale) è rappresentato da uno o più atti dal contenuto normativo (v. catena normativa) che tuttavia *non possono essere atti formalmente legislativi*.

4. Nel sistema delle fonti regionali, grazie alla delegificazione, v'è, infatti, una rilevanza crescente della normativa programmatoria, che è quella normativa di secondo grado insita in atti formalmente amministrativi (deliberazioni), e avente contenuti di programmazione. Ciò a causa dell'esigenza sempre più avvertita di disporre di una normativa atta a garantire in massimo grado il coordinamento intersettoriale degli interventi e degli atti di amministrazione attiva, quello inter-istituzionale tra gli enti locali delegati, nonché l'ottimizzazione delle risorse, il loro tempestivo adeguamento grazie alla scorrevolezza degli strumenti finanziari ed agli adeguamenti delle modalità di intervento, in definitiva il più certo raggiungimento dei risultati sperati nei tempi e con le risorse date.

3. — L'atto formale di disciplina del C.G. e di ripartizione delle competenze tra G.R. e C.R.

1. Il C.G. per il suo originario e prevalente connotato di strumento della programmazione (finanziaria o economico-sociale) potrebbe essere disciplinato o da una legge generale, quella ad esempio prevista negli Statuti (v. art. 5 St. R. Tosc.) sugli atti, organi e procedure della programmazione economica, ovvero dalle particolari leggi di disciplina inerenti una o più materie costituenti il quadro di riferimento normativo di una politica settoriale. In ogni caso, per i fini e per il rilievo istituzionale che il C.G. assume nel rapporto tra G.R. e C.R. esso non può che essere oggetto di una legge formale.

Diversamente quando fosse disciplinato da un atto normativo ad efficacia interna — quand'anche fosse il regolamento del C.R. — esso finirebbe per rappresentare una tappa saliente — per il fatto stesso di essere esplicito oggetto di disposizioni normative — di quel processo sperimentale e non organico che ancora caratterizza l'attuale esperienza delle Regioni e quindi *interno ad istanze di una delle due parti (o dei due organi)*: o quella della G.R. (v. 2.3.a) o del C.R.. In questo secondo caso, il C.G. verrebbe ridotto a strumento di mero controllo politico dell'assemblea nei confronti della G.R., controllo generico, non sistematico e tipizzato nella forma e nei contenuti.

2. Il problema relativo all'atto con cui disciplinare il C.G., all'efficacia di esso, e quello del riparto tra gli organi regionali sono, dunque, strettamente interdipendenti.

Non si può disporre, con norma, l'obbligo di effettuare il C.G. in funzione della revisione di un atto se questo stesso atto è formalmente legislativo. Ciò è invece possibile se l'atto è formalmente amministrativo, poichè per questo, in caso di violazione dell'obbligo di legge, vi può essere una sanzione, quella della illegittimità dell'atto.

Ancor più se si disciplinasse il C.G., rendendolo obbligatorio nel procedimento e nei contenuti di un atto legislativo, con norma di grado secondario, ossia con regolamento interno del C.R. non solo non vi potrebbe essere alcun vizio di illegittimità (esistente solo in caso di violazione di norma costituzionale), ad es. dell'art. 81 Cost.), ma riteniamo che il Presidente del C.R. non possa neppure limitarsi a dichiarare inammissibile la proposta di legge eventualmente elaborata senza il prescritto supporto del C.G., in quanto con ciò inibirebbe il potere costituzionalmente garantito di iniziativa legislativa.

Viceversa sarebbe legittimo l'atto del Presidente del C.R. con cui egli dichiara non ammissibile la proposta di un atto amministrativo come è la delibera di approvazione di un programma regionale di settore ove fosse privo del

C.G. o fosse accompagnato da un C.G. fittizio o assolutamente incompleto.

Ciò non toglie che nei confronti di una proposta di legge priva di ogni aggancio con i dati del C.G. autonomamente effettuato dalla G.R. o dal C.R., non sia possibile al Consiglio far emergere elementi anche gravi di responsabilità politica a carico della G.R.

In altre parole, il C.G., così come convenzionalmente da noi definito, finirebbe, ove fosse sì riferito ad un atto di programmazione ma non disciplinato con legge, ovvero riferito ad atti formalmente legislativi, privo di sanzione giuridica, per identificarsi con uno dei tanti strumenti del controllo politico.

In definitiva, l'esame del problema relativo all'efficacia della norma di legge che prevedesse obbligatoriamente il C.G. porta a distinguere tra il C.G. finalizzato al controllo politico di «politiche» regionali e quello strumento propedeutico necessario a provvedimenti amministrativi a contenuto normativo che altro non possono essere che atti di programmazione.

4. — I diversi compiti e le diverse fasi di un sistema di C.G.

1. Dopo aver definito la funzione e l'oggetto del C.G., gli atti ai quali è possibile finalizzarlo, la natura e l'efficacia dell'atto con cui disciplinarlo, resta da stabilire il sistema istituzionale, organizzativo e procedimentale del C.G. stesso, ossia quali siano i centri di responsabilità e le diverse e specifiche funzioni o modalità di svolgimento dei compiti ad esso relativi.

La soluzione del problema è, in verità, più complessa di quanto appaia ad una riduttiva semplificazione dei vigenti assetti istituzionali relativi alla ripartizione delle competenze. Visto che il titolare della responsabilità decisionale

o di approvazione degli atti normativi di programmazione è il C.R. (v. art. 21 St. R.T.) sulla base di questa parziale riserva di competenza sarebbe errato attribuire tutta la «gestione tecnica e politica» del C.G. al C.R.

Su questi atti, il sistema non può essere di netta separazione, dicotomico, ma necessariamente concorrente, sia pure con una chiara ripartizione delle responsabilità e delle funzioni interne al C.G. tra C.R. e G.R.

Infatti, se consideriamo che nella Regione Toscana, ad esempio, il potere di iniziativa e di proposta su tali atti è della G.R., la fattibilità tecnica del C.G. investe necessariamente e in prima istanza la G.R.; il C.G., per la sua stessa funzione (come da noi definita), coinvolge in modo iterativo e circolare il rapporto tra atto normativo e atto di amministrazione attiva, il rapporto tra G.R. e C.R., tra momento istruttorio e proponente e momento decidente, e risulta dialettico nella diversità delle responsabilità, ma non antitetico e di netta separazione come è nel caso del controllo meramente politico.

2. Gli scopi o gli obiettivi specifici e le fasi di attività finalizzate al C.G. sono:

a) quello *propedeutico*, di rilevazione mediante indicatori e di rielaborazione tecnica dei dati di analisi e di predisposizione degli elementi di valutazione; *interno* agli uffici regionali della Giunta, preposti alle attività di amministrazione attiva o di controllo nei settori implicati nella politica considerata; *diffuso* tra tutti i servizi responsabili;

b) quello *conclusivo*, connaturato alla decisione della proposta emendativa da sottoporre all'approvazione del C.R.; *sintetico e accentrato nella G.R.*;

c) quello di valutazione e *decisione del C.R.* in ordine alle nuove disposizioni normative della programmazione regionale.

5. — Problemi relativi alla prima fase istruttoria: strumenti tecnici e modelli procedimentale e organizzativo.

1. Come corollario a quanto detto ai precedenti paragrafi 2.2. e 2.3. il controllo di gestione esige, diversamente dal controllo politico, l'uso di tecniche oggettive di rilevazione mediante indicatori capaci di coniugare i risultati ottenuti dall'attività di amministrazione attiva agli atti normativi che li hanno generati, finalizzandoli a risultati «sperati».

Non sta a noi approfondire le problematiche tecniche concernenti i c.d. indicatori. Ci limitiamo, tuttavia, ad evidenziare quanto la determinazione degli stessi possa risultare decisiva ai fini della fattibilità tecnico-amministrativa dello stesso C.G.. La prudenza di alcune regioni a limitare il C.G. ad alcune analisi e i risultati non confortanti di alcune esperienze regionali (v. «la valutazione e il controllo nelle regioni» di B. Dente e R. Lawanski) evidenziano l'esigenza di definire sistemi di indicatori «tecnicamente fattibili» secondi i reali livelli di professionalità esistenti nelle varie amministrazioni regionali e locali.

La disponibilità reale dei dati presuppone la dettagliata e vincolante determinazione normativa di obblighi e il loro rispetto da parte dei responsabili dei servizi che istruiscono gli atti di amministrazione attiva, talchè la piramide del C.G. risulti costruita in modo tale da rendere certa l'utilizzazione del C.G. ai fini degli adeguamenti decisionali da parte del vertice della piramide.

Le tecniche di rilevazione-rielaborazione di dati, strumentali al C.G., devono, ovviamente, presupporre per essere pienamente e utilmente impiegate:

a) l'avvenuta formazione professionale della intera struttura a vario titolo coinvolta nel C.G., a tal fine finalizzata con appositi e preliminari piani di aggiornamento;

b) un esplicito e concreto riferimento al settore, alla natura e ai contenuti ecc. dell'attività amministrativa di cui si è responsabili.

Resta da stabilire quali siano i diversi elementi della professionalità richiesta e correlativamente le diverse fasi del processo di adeguamento professionale.

È superfluo sottolineare quanto sia diffusa la consapevolezza delle difficoltà varie che si frappongono alla riconversione da una Amministrazione giuridico-formale ad una economica di risultato.

2. Come secondo corollario (ai punti 2.2. e 2.3.), il C.G., in quanto strumentale agli adattamenti delle scelte effettuare nella catena normativa della politica data, dovrebbe seguire un *binario parallelo al procedimento di formazione di tali scelte* partendo, però, *dalla base conoscitiva dei dati inerenti ai risultati* acquisiti dall'attività di amministrazione attiva (coinvolgendo, per ciò stesso, gli stessi enti delegati dai quali deve partire la prima fase di rilevazione dei dati).

Occorre, quindi, indipendentemente dalla soluzione istituzionale del riparto delle competenze in materia, disporre di un sistema di rilevatori la cui allocazione permetta di acquisire (nel modo più efficiente possibile) la massima conoscenza possibile.

3. In analogia alle esigenze sottese alla verifica di fattibilità, ex ante, anche per la verifica ex post v'è una corrispondenza, organizzativa, procedimentale, tecnico-professionale, tra funzione conoscitiva, funzione decisionale e funzione di controllo, quale condizione logica di funzionamento «circolare» dell'intero sistema di governo o di decisione normativa e amministrativa. Il carattere pervasivo, diffuso, circolare della verifica (ex ante e ex post) richiede per la sua stessa capacità di crescita e di fattibilità politica, la fattibilità tecnica. Tanto più la difficoltà tecnica fosse maggiore, tanto più essa tenderebbe ad essere accentrata.

4. In conclusione se il C.G. è strumentale agli adattamenti del processo decisionale, in particolare della programmazione, economica e finanziaria (di piano e di bilancio); se è espressione di un nuovo modello di coordinamento non centralizzato, non burocratico-gerarchico, ma intersettoriale e interdisciplinare e dunque tale da richiedere un concorso di uguale volontà e capacità della componente politica e di quella tecnico-amministrativa; se deve collegare funzionalmente l'atto normativo all'atto amministrativo, il risultato sperato al risultato ottenuto, la base di rilevazione dei dati al vertice della nuova decisione, esso non può che riflettersi in una logica e in una disciplina che «procedimentalmente» sia capace di attraversare — nelle diverse qualificazioni funzionali — l'intero sistema di formazione e di gestione delle scelte-decisioni.

6. — Seconda fase: compiti e responsabilità della G.R.

1. La già indicata molteplicità dei centri di responsabilità obbligatoriamente investiti dei compiti preliminari, per la parte di propria competenza, non osta all'unicità di un ufficio, dipendente dal Presidente della G.R. cui sia attribuita la diversa responsabilità di riscontrare l'avvenuta effettuazione del C.G.; di collazionarlo e coordinarlo formalmente; di rielaborarne i dati redigendone un rapporto di sintesi; infine di predisporre tecnicamente la proposta, che da tali dati trae fondamento logico e giuridico, per la modificazione dell'atto programmatico, ossia per la proposta di deliberazione di iniziativa della G.R.

A tal fine occorre *rinvenire soggetti e sedi deputati, idonei e legittimati a svolgere questa attività di controllo.*

Momento di controllo che deve essere pertanto *collocato alla fase terminale della formazione dell'atto di iniziativa della Giunta*, e la cui struttura e i cui compiti vanno necessariamente determinati alla fine di queste funzioni di controllo.

Più in particolare, riteniamo che detta struttura debba svolgere i seguenti compiti:

a) il controllo sull'effettuazione del C.G. *da parte dei dipartimenti* interessati, nei tempi e nei modi prefissati, prima della presentazione in Giunta e della iscrizione all'o.d.g. dei suoi lavori. Parrebbe implicito che in caso di mancata effettuazione del C.G. o di effettuazione difforme o palesemente insufficiente (o parziale), la proposta dell'atto sia rinviata (da parte della struttura cui viene imputato il compito in esame) al o ai dipartimenti interessati e ai servizi responsabili;

b) l'accoglimento e l'inoltro ai servizi competenti delle richieste di ulteriori approfondimenti, integrazioni che fossero necessarie per *esplicite richieste formulate in sede consiliare*.

Definiti i compiti occorre stabilire, alla luce della vigente legislazione sull'organizzazione regionale, dove collocare la struttura chiamata a svolgerli.

Si è già detto che essa va collocata nel punto cruciale e finale del processo di formazione degli atti e pertanto essa può essere riferita all'*Ufficio Gabinetto* che (secondo l'art. 6, lett. a) della L.R. R.T. 55/73) presta «collaborazione all'attività del Presidente per i rapporti con i componenti la Giunta regionale, il Consiglio e i suoi organi ed i gruppi consiliari; ovvero, alla *Segreteria* della Giunta regionale che, secondo l'art. 6, lett. c) della stessa L.R. 55/73 svolge gli «adempimenti in ordine alla trasmissione di atti della Giunta regionale al Consiglio»; ovvero, infine, al *Comitato Tecnico della Programmazione (C.T.P.)* (*).

Il C.T.P., in quanto organo di coordinamento tra tutti i dipartimenti e di collegamenti funzionali di questi con la Giunta, è in grado, per ciò stesso, di effettuare un riscontro immediato sia presso la Giunta, sia presso i vari dipartimenti; ma anche organo cui è attribuita la funzione, tra l'altro, di proposta alla Giunta e di verifica dell'attività compiuta. Esso potrebbe risultare l'organo più rappresen-

tativo per svolgere i compiti sia della verifica ex ante analoga a quello del c.d. «nucleo di valutazione», sia del C.G.

Tuttavia, per stabilire quale sia la più idonea tra le tre ipotesi formulate in precedenza bisogna anche considerare che, per il gravame che dovrebbe essere attribuito al dipartimento o al servizio cui venisse assegnata l'attività in esame, può risultare decisivo l'esito della verifica dei rispettivi organici alla luce anche del livello e della mansione che dovrebbero essere attribuite a chi svolgesse tali compiti di controllo.

Ciò fatto la Giunta potrebbe, tuttavia, disattendere o non attenersi in tutto o in parte alle indicazioni contenute nell'atto tecnico conclusivo del C.G. e formalizzare la proposta di atto amministrativo programmatico fatto senza il C.G., motivando o meno sul piano delle necessità o opportunità politiche l'avvenuta impossibilità tecnica di effettuare il C.G.

In tal caso, a parte l'indubbio rilievo politico che assumerebbe una simile decisione nei rapporti tra Giunta e Consiglio (oltre che nei rapporti interni tra la Giunta e i Dipartimenti) avendo noi scartata l'ipotesi di una disciplina con efficacia vincolante meramente interna all'organizzazione amministrativa regionale, ossia di un regolamento interno della G.R., ma avendolo previsto obbligatorio e sanzionato con legge, il C.R. potrà dichiarare inammissibile la proposta.

7. — Terza fase: compiti e responsabilità del C.R.

1. Pur in presenza di una riserva al C.R. della funzione di approvazione degli atti normativi di programmazione, si è visto, al paragrafo precedente, come non si possa prescindere dal ruolo degli apparati tecnici e della concorrente riserva della funzione di proposta della G.R.

La garanzia dell'autonomia decisionale del C.R. di fronte al pericolo che la Giunta e i suoi apparati possano prevaricare o, più probabilmente, sottrarsi all'obbligo posto dalla legge, di accompagnare l'atto di proposta delle nuove determinazioni programmatiche con gli esiti del C.G., è costituita dalla stessa legge che considerasse il C.G. elemento costitutivo del nuovo provvedimento. Infatti quando la G.R. non basasse le nuove determinazioni programmatiche sugli esiti del C.G., l'atto amministrativo di programmazione sarebbe illegittimo o per violazione di legge (nell'ipotesi del suo mancato svolgimento) o per eccesso di potere ove le nuove determinazioni non fossero sufficientemente e ragionevolmente motivate dai predetti esiti.

È evidente che tale conclusione può apparire eccessiva, anche rispetto alla prassi attuale, nella quale si assiste molto spesso ad atti di programmazione i cui contenuti contrastano con la legge e ancor più nella quale gli atti di amministrazione attiva, specie se adottati dall'ente locale delegato, non sono conformi ai vincoli e alla normativa programmatica e, ciononostante, vengono approvati dai CO.RE.CO.

E tuttavia, come già detto, solo in questa possibile conseguenza sul piano giuridico si giustifica una ripartizione di competenze tra G.R. e C.R. e l'attribuzione di un rilievo e di una efficacia giuridica al C.G., così come da noi definito, in contrapposizione al controllo politico la cui funzione non ha rilievo se non attraverso precisi istituti giuridici (v. sfiducia) e comunque non mediante atti dal contenuto precettivo o normativo di una determinata politica settoriale la cui gestione si vuole, appunto, controllare.

2. Una volta che la proposta dell'atto di programmazione fosse trasmessa dalla G.R. al C.R., bisogna stabilire quale organo del C.R. stesso e in quale momento debba riconoscere la rilevanza del C.G. nel procedimento e nei contenuti dell'atto soggetto alla sua definitiva approvazio-

ne. Se il C.G. fosse inteso come un elemento formale, necessario e sufficiente per la completezza dell'atto soggetto ad approvazione, basterebbe l'accertamento della sua avvenuta esecuzione testimoniata dalla dichiarazione della G.R. e da quanto quest'ultima ritenesse di allegare a sostegno della propria proposta. L'esito positivo di tale accertamento, effettuato al momento del ricevimento della proposta in C.R. dal suo Presidente, sarebbe sufficiente a far ritenere soddisfatto l'obbligo di legge. (Ciò non diversamente da come lo stesso Presidente opera nell'accertamento dell'ammissibilità di taluni atti (v. art. 90 St. R.T. per le proposte di iniziativa popolare o v. art. 92 St. R.T. per la improponibilità di proposte di legge respinte). Se, viceversa, grazie ad una possibile e diversa formulazione della legge che disciplinasse il C.G. si ritenesse che il Consiglio regionale debba accertare l'avvenuto assolvimento anche in termini sostanziali, allora la competenza a rilevare o eccepire la violazione di legge con efficacia sospensiva e con conseguente rinvio dell'atto alla G.R. non può essere attribuita che ad una Commissione permanente.

Tale Commissione dovrebbe svolgere una funzione analoga a quella che, in base all'art. 31 del vecchio regolamento consiliare della Regione Toscana, svolgeva la prima Commissione in ordine al controllo o alla valutazione della p.d.l. rispetto all'equilibrio finanziario col bilancio. Precedente che purtroppo non ci fa ben sperare circa la fattibilità politica di un progetto di disciplina del C.G., limitato com'è oggi alla verifica dell'esistenza della copertura finanziaria.

È ovvio che se la verifica sul C.G., svolta in via preliminare da una specifica Commissione consiliare, fosse sostanziale, si dovrebbe giungere ad impedire l'approvazione di atti di programmazione basati sull'apodittica effettuazione del C.G. da parte della G.R., o sull'altrettanta apodittica dichiarazione di conformità dell'atto proposto ai dati da essa emersi, e con ciò a precludere l'esame nel merito

di un provvedimento i cui contenuti relativi al C.G. fossero sostanzialmente inesistenti.

3. È naturale che alla base di tutto questo nostro lavoro c'è un presupposto, la cui fattibilità è tutta da dimostrare, e cioè che i dati del C.G. trasmessi alla G.R. e da questa al C.R. siano veritieri e completi, così come obiettiva sia la loro rielaborazione.

Ma questo è problema che rinvia a quello già esaminato relativo agli indicatori, la cui determinazione non può che essere riservata al C.R. anche quando non sia oggetto di disciplina legislativa. L'oggettività della base conoscitiva e l'imparzialità della sua rielaborazione oltre che essere imposta dall'art. 97 Cost. è infatti il contenuto di ogni progetto politico in materia, dalla cui elaborazione le minoranze non dovrebbero essere escluse.

È altresì naturale che una volta accertata l'ammissibilità dell'atto in quanto elaborato nel rispetto dell'obbligo di legge, la concreta valutazione della congruità tra esiti del C.G. e nuove determinazioni farà parte dell'esame di merito delle Commissioni e della attività e della funzione decisionale del Consiglio; ciò anche perchè gli adattamenti di un atto di programmazione non possono derivare tutti e direttamente solo dai dati del C.G. (v. art. 16 della L.R. n. del) sul DSU della R.T.) ma traggono la loro legittima motivazione da ogni altro elemento che fosse intervenuto nel frattempo a modificare il quadro ad es. delle opportunità politiche.

4. In ogni caso, le singole soluzioni da noi prospettate in riferimento soprattutto alla fase terminale, quella del rilievo giuridico esterno ad attività propedeutiche della G.R., sono pur sempre dei meri artifici giuridico-istituzionali quando non siano supportati da una ferma volontà di rinnovamento sostanziale nel sistema di gestione del potere politico di cui i controlli, a nostro modesto avviso, rappresentano il fenomeno emblematico delle contraddizioni e delle crisi dello Stato-ordinamento giacchè in

loro mancanza viene meno ogni elemento certo e primario di contestazione e di responsabilità. In definitiva, è difficile pensare ad una disciplina che obbligando ad effettuare il C.G. e a farne la base documentaria per gli adattamenti conseguiti delle decisioni normative, specie a carattere programmatico, possa essere dotata di una efficacia giuridica capace di prescindere dalla volontà politica.

Solo quando la maggioranza e per essa la G.R. ritenessero, per convinzione, necessario riqualificare la propria azione legislativa e di governo basandola su un continuo controllo dei risultati di tale azione, in via di fatto prima che in via di diritto, il C.G. diventerà strumento di formazione delle scelte. Fino a quel momento non vi sarà altro che il tradizionale campo del mero controllo delle responsabilità politiche, compito principale delle opposizioni, che troppo spesso, prive di ogni sistematico e analitico strumento di conoscenza, preferiscono al duro compito della denuncia il più facile accordo spartitorio del consenso.

NOTE

(1) (Vedi in proposito la nota elaborata dalla D.ssa Luisa Michel).

(*) Non ci sembra opportuno considerare anche il Dipartimento Programmazione, sia pure da intendere a tal fine come mero segretariato del C.T.P.. Vi sarebbe, infatti, il rischio di sommare, confondendolo, il controllo, di gestione al controllo che il Dipartimento Programmazione deve svolgere per la verifica di compatibilità di alcuni atti e di taluni loro aspetti col P.R.S.

MARIE LOUISE MICHEL

NOTE SUL CONTROLLO DI GESTIONE
NELLA ATTIVITÀ PROGRAMMATA
DELLA REGIONE

La presente nota va letta come una integrazione alla relazione già predisposta dal Gruppo di studio della Regione Toscana che ha affrontato gli aspetti istituzionali del controllo di gestione nella Amministrazione regionale.

In quella sede, ricordiamo, è stato sostenuto che il controllo di gestione si connota essenzialmente come un controllo di risultato, con la precisazione che si tratta di una forma di verifica diversa dal mero controllo politico esercitabile dal Consiglio regionale sulla attività della Giunta.

Attraverso una serie di valutazioni, volte ad approfondire non solo i ruoli istituzionali dei diversi organi nel processo decisionario ma anche i procedimenti di formazione degli atti attraverso i quali questo si esprime, è stato sostenuto inoltre che il controllo di gestione è funzionale particolarmente a quelle decisioni che riguardano l'adattamento di piani o programmi regionali.

Considerando infine il controllo di gestione come strumento essenziale del processo programmatico, il Gruppo di studio ha suggerito l'adozione di una disciplina legislativa che valga ad inserirlo per via procedimentale, e ciò a maggiore garanzia della sua effettuazione.

Sottostante a questa posizione, ricordata in estrema sintesi, vi è evidentemente una concezione *dinamica* del processo programmatico ed una visione della programmazione come *strumento attivo di gestione*.

Infatti se si eliminasse, con il «controllo», la verifica dei risultati acquisiti nella attività programmata (verifica che è fondamentale per trarre quelle informazioni che servono per la conferma o la modifica delle azioni già stabilite), il processo di programmazione si ridurrebbe a semplice esercizio previsionale, svuotandosi, dal punto di vista gestionale, di ogni significato.

Volendo invece valorizzare questo suo aspetto, di natura squisitamente organizzativa, può risultare utile sviluppare ulteriormente il tema.

Per fare ciò bisogna tuttavia introdurre una prima importante distinzione rispetto all'attività di programmazione regionale: quella fra la *pianificazione strategica* (l'elaborazione di piani o programmi di ampio respiro, alla quale concorrono più soggetti, ma che nella fase ultima decisionale spetta al Consiglio regionale), e la *pianificazione operativa* (la elaborazione dei piani operativi, o piani di lavoro, che compete alle strutture regionali chiamate a gestire i programmi).

Nella prima vengono posti gli obiettivi strategici (o obiettivi generali di intervento regionale).

La seconda trae origine dalla programmazione generale, della quale assume gli obiettivi strategici come punto di partenza, per poi configurarsi come pianificazione di dettaglio dell'attività regionale. In essa l'attenzione è maggiormente rivolta alla specificazione dei risultati (avuto riguardo alle variabili prevedibili), ai tempi occorrenti per il loro raggiungimento, alle risorse necessarie (umane, strumentali, finanziarie), ai vincoli esistenti (interni ed esterni), ai soggetti (anche esterni) interessati, alle modalità operative.

Esistono pertanto due livelli nell'attività programmatica regionale, caratterizzati dal diverso grado di specificazione, imputati a soggetti diversi, ma congiunti fra loro dal raccordo esistente fra gli obiettivi generali formulati nei programmi ad ampio respiro e gli obiettivi operativi

espressi nei piani attuativi (gli obiettivi operativi sono la specificazione operativa degli obiettivi generali).

Questo raccordo non va trascurato, perchè è proprio la collocazione degli obiettivi operativi rispetto a quelli generali a consentire l'utilizzo delle verifiche effettuate in sede operativa ai fini del processo programmatico generale.

Le verifiche, ricordiamo, non vanno effettuate soltanto ex post (sede nella quale va compiuto il controllo di gestione), ma anche ex ante.

Nella fase di pianificazione operativa viene necessariamente condotta la prima analisi di fattibilità degli interventi programmati dalla Regione. Infatti al momento della specificazione degli obiettivi operativi emerge in tutta chiarezza se l'obiettivo generale posto originariamente è raggiungibile con gli strumenti e le risorse assegnate ed alla luce dei vincoli esistenti.

Se l'obiettivo operativo, o più obiettivi operativi nel loro insieme, arrivano ad esaurire l'obiettivo generale si può dire che la struttura organizzativa della Regione è pronta a rispondere ai compiti che si è data.

In caso contrario si possono verificare due ipotesi: o si adegua la struttura organizzativa (come richiede del resto l'art. 5 dello Statuto Regione Toscana), o si modificano gli obiettivi generali originari, individuando nuove strategie di intervento.

Già in questa fase previsionale si forma quindi negli uffici un gran patrimonio conoscitivo, che potrebbe essere adeguatamente utilizzato per gli aggiustamenti in tempo reale della programmazione regionale.

Esso giace al momento inutilizzato, ma è possibile recuperarlo con la costruzione di un adeguato sistema informativo interno.

Per quanto riguarda la verifica ex post, nella quale abbiamo fatto rientrare il controllo di gestione, tutto appare più complicato, ma soprattutto perchè vi è consapevolezza che vi si frappongono difficoltà di varia natura, sulle quali è superfluo ritornare.

È possibile tuttavia illustrare i motivi che hanno portato a sostenere che il controllo di gestione si configura dapprima come una attività diffusa ed interna agli uffici, propedeutica ad un momento di sintesi da svolgere in altra sede e funzionale in ultimo a quel processo decisionale che si svolge nella programmazione generale.

Se noi assumiamo che «l'obiettivo del controllo di gestione è il miglioramento della funzionalità complessiva dell'attività» della Regione e che «esso deve garantire la coerenza rispetto alle linee programmatiche, la congruità rispetto alle risorse finanziarie e fisiche a disposizione, l'efficienza del processo produttivo e l'efficacia delle modalità di attuazione» (1), allora appare del tutto evidente che esso può essere attuato solo nella fase di verifica (intermedia o finale) della attività regionale. È in questa sede, infatti, che tali elementi vengono analizzati e rapportati a parametri o standard preventivamente individuati (gli indicatori).

In questo approccio, tipicamente organizzativo, la unità di analisi del controllo di gestione è rappresentata dalla attività svolta dalla struttura regionale.

Ma sarebbe un errore ritenere che il controllo di gestione così compiuto si esaurisca in una semplice verifica di funzionalità interna, utile tutt'al più alla modifica della politica organizzativa dell'Ente.

Non va infatti trascurato che l'attività della Regione è in prevalenza una attività finalizzata al raggiungimento di obiettivi, obiettivi operativi che nella maggior parte dei casi ricadono all'esterno e che discendono strettamente, come si è detto, dagli obiettivi strategici fissati in sede di programmazione generale.

La conoscenza dei risultati della attività, pertanto, è anche conoscenza del grado o livello di realizzazione di tali obiettivi, ovvero è conoscenza delle difficoltà o dei mutamenti di scenario che hanno contrastato l'azione regionale.

È conoscenza parziale ed imperfetta: sia perché entra in gioco l'attività degli altri soggetti investiti dalla programmazione regionale, sia perché occorre mettere a punto strumenti di indagine e misurazione adeguati alle singole realtà investigate.

Ma è pur sempre una forma di conoscenza basata su dati oggettivi.

Non è neppure indifferente, a questo proposito, che il livello delle analisi condotte dalla struttura operativa regionale sia approfondito: ciò consente di rilevare dati precisi, che possono pur essere aggregati e sintetizzati successivamente.

Nè è di poco conto, ai fini della determinazione degli standards, condurre una verifica concreta dello scarto esistente fra risultato sperato e risultato ottenuto: gli standards, come è noto, si formano nel tempo attraverso un solido patrimonio di esperienza, dal quale soltanto vengono legittimati per essere punto di riferimento condiviso dalla struttura operativa.

Il controllo di gestione realizzato in ambito tecnico-operativo si configura così, dal punto di vista informativo, come uno dei più affidabili punti di partenza per l'assunzione di nuove decisioni a livello strategico. Infatti contribuisce a rendere realistica la fase previsionale del processo programmatico: se nel momento decisionale se ne tiene conto i programmi regionali presenteranno maggiori garanzie di attuabilità.

Non è stato compito del Gruppo di studio affrontare il tema delle modalità di svolgimento del controllo di gestione, ma piuttosto individuare le sedi in cui deve essere allocata tale funzione ed i soggetti che ne sono titolari.

In via generale si potrebbe affermare che il controllo di gestione, essendo strumento del processo di programmazione, va assegnato al titolare di tale processo.

Tuttavia la distinzione fra i due livelli di programmazione e nello stesso tempo la stretta interconnessione esi-

stente fra gli stessi (tanto che si può quasi parlare di dipendenza gerarchica della pianificazione operativa dalla programmazione strategica) consente di evitare di imputare tutte le attività connesse al C.d.G. al soggetto titolare del potere decisionale a livello strategico (nella nostra realtà il Consiglio regionale).

Non è detto che il soggetto che utilizza le informazioni derivanti dal controllo di gestione ai fini decisionali debba anche compierlo. Nel senso che può evitare di svolgere tutta l'attività di raccolta ed analisi dei dati connessa alle verifiche puntuali della attività. Tale soggetto deve però riservarsi l'atto finale di raffronto fra i risultati complessivi della gestione e gli obiettivi di intervento che ha precedentemente individuato nella attività programmatica. Tanto maggiore è il livello di definizione dei programmi approvati, con l'indicazione preventiva degli indicatori di efficienza e di efficacia degli interventi, tanto più facilitata sarà la comparazione finale.

Tale soggetto politico (il Consiglio) non può delegare ad altri la specificazione degli indicatori, perchè essi qualificano le sue decisioni (che in caso contrario peccherebbero di genericità). Nè può delegare ad altri la valutazione dei risultati gestionali. Ma può delegare la verifica di tali risultati.

D'altro canto il soggetto titolare della gestione dei programmi (la Giunta e, per essa, i responsabili a livello politico e tecnico dell'apparato regionale) è tenuto a compiere già in itinere il C.d.G., come attività ricorrente di autoverifica finalizzata quanto meno, se non alla modifica degli obiettivi strategici originariamente posti, alla variazione dei piani attuativi in presenza di nuove variabili o di vincoli non previsti.

In sede operativa la Giunta ritrova così la più ampia autonomia decisionale. Infatti il complesso delle attività che la Giunta mette in atto può essere considerato come un mezzo per raggiungere il fine dato: e la scelta dei mezzi può essere modificata, fermi rimanendo i fini.

Ricorrere al metodo programmatico nell'organizzare l'attività regionale è sicuramente solo una delle modalità operative possibili, ma è quella che offre maggiori garanzie di aderenza alle linee strategiche generali e che rende in definitiva attuabile il controllo di gestione.

Definito fin qui il controllo di gestione, il suo oggetto, il suo fine, la sede in cui può essere attuato ed i soggetti che ne sono responsabili (con un rinvio alla precedente relazione per tutti gli aspetti istituzionali e procedurali), rimane ora da analizzare se esistono le condizioni — sul piano delle norme di organizzazione — per la sua adozione a livello regionale.

Presupposto perchè esso venga realizzato — come è emerso dalle considerazioni svolte — è che il metodo programmatico (cioè l'organizzazione della attività per obiettivi) venga assunto alla base della organizzazione del lavoro.

In questa occasione siamo facilitati, perchè si può affermare che *esistono già gli strumenti normativi per l'introduzione del C.d.G. nelle regioni.*

Basta ricordare quel complesso di norme che definiscono le funzioni, le attribuzioni e le responsabilità delle qualifiche dirigenziali.

Citiamo, per la Regione Toscana:

— *l'art. 9/sexties della L.R.T. n. 54/1973:*

«La funzione dirigenziale regionale è rivolta ad assicurare e garantire il ruolo di programmazione dello sviluppo economico e sociale e di indirizzo e coordinamento e controllo delle istituzioni pubbliche sub-regionali, in conformità ai principi definiti nello Statuto ed in attuazione degli indirizzi politico-amministrativi formulati dai competenti organi istituzionali.

Essa si esplica essenzialmente mediante:

— il raccordo delle strutture tecnico-amministrative con gli organi politico-istituzionali, *con un diretto appor-*

to collaborativo alla formazione delle scelte e degli indirizzi e dei programmi della Regione e alla loro attuazione e verifica;

«OMISSIS»

— *l'art. 9/septies della L.R.T. n. 54/1973:*

«OMISSIS»

(I Dirigenti) forniscono ai competenti organi politico-istituzionali gli elementi di conoscenza e di valutazione tecnica necessari per l'analisi del grado di soddisfacimento del pubblico interesse e la scelta delle conseguenti determinazioni, formulando proposte anche alternative in termini di rapporto fra risultati conseguibili e relativi costi.

OMISSIS

Collaborano alla determinazione e selezione degli obiettivi generali dell'Amministrazione ed alla formulazione di piani, programmi e progetti in cui si articola il Piano regionale di sviluppo.

Attuano la specificazione degli obiettivi indicati dai competenti organi politico-istituzionali e la loro traduzione in programmi di lavoro, verificandone lo stato di attuazione ed i risultati.

«OMISSIS»

— *l'art. 9/octies della L.R.T. n. 54/1973:*

«OMISSIS»

In particolare (i dirigenti) sono responsabili:

OMISSIS

— *del conseguimento dei risultati dell'azione dell'ufficio e dell'attività cui sono preposti in termini tra risultati proposti e risultati raggiunti inerenti al settore affidato.*

«OMISSIS»

Queste norme hanno il pregio di essere comuni a tutte le Regioni, derivando dalla applicazione del Contratto nazionale di lavoro.

Il disegno di legge concernente il riordinamento della dirigenza statale e pubblica in genere, approvato di recente dal Consiglio dei Ministri e trasmesso alle Camere, accentua ancora di più questi aspetti relativi ai compiti ed alle responsabilità dei dirigenti.

Altra norma che le regioni hanno in comune è quella che invita ad utilizzare il metodo programmatico nella organizzazione del lavoro, collegando ad esso il sistema delle incentivazioni economiche per la produttività. La Regione Toscana deve far riferimento all'art. 8 della propria legge n. 62/1987.

Si tratta pertanto di dare adeguata applicazione a tutta questa normativa.

Nella Regione Toscana ciò è stato fatto con atti di Giunta (decisioni) che vincolano tutta la struttura alla approvazione dei piani annuali di lavoro. Altri atti di Giunta hanno poi collegato le incentivazioni economiche alla verifica dell'attività da parte di ciascun Servizio.

Ciò ha costituito indubbiamente uno stimolo alla diffusione in tutto l'apparato delle nuove modalità operative.

Un supporto è stato fornito agli uffici con una serie di indicazioni sulle modalità di stesura dei piani annuali di lavoro, che evidenziano in primo luogo la necessità di ricavare gli obiettivi operativi dal Programma regionale di sviluppo o dai Piani di settore (oltre che, eventualmente, da altre fonti normative).

I piani contengono informazioni sul tipo di attività, sui destinatari della stessa, sui soggetti necessari alla sua rea-

lizzazione, sulle risorse (umane, strumentali, finanziarie) da impiegare, sui tempi previsti, sui risultati attesi e su quanto altro si ritenga di evidenziare.

Alla fine dell'anno viene poi richiesta ai dirigenti di servizio la verifica dei piani di lavoro, nella quale, obiettivo per obiettivo, va precisato il grado di realizzazione o il motivo della mancata realizzazione e vanno fornite una serie di informazioni di natura più prettamente organizzativa. È inoltre richiesta una redicontazione sulla attività originariamente non prevista, insorta nel corso dell'anno.

Il tutto va sintetizzato in apposite schede, giacché è stato predisposto un sistema informatizzato utilizzato al momento alla sola gestione dei dati organizzativi.

Nonostante esistano tali obblighi e tali stimoli si è notato però che alcuni dirigenti si dimostrano fortemente restii a predisporre i p.d.l. ed a compiere le verifiche.

Ciò è dovuto in parte al fatto che le indicazioni fornite nella fase di avvio, tese a raccogliere dati omogenei, non hanno tenuto sufficientemente conto della natura diversa delle attività dei servizi, alcune estremamente routinarie, alcune al contrario soggette ad eccessiva varianza in dipendenza di stimoli esterni.

Altra ragione può essere ritrovata nella scarsa padronanza da parte dei dirigenti delle tecniche programmatiche, di analisi e previsione, decisionali, di gestione delle risorse, per tacere di quelle di monitoraggio, per cui vi è indubbiamente un problema di formazione manageriale.

Non è da escludere, infine, che un altro motivo possa essere dato dalla resistenza personale di alcuni dirigenti a razionalizzare (in definitiva a rendere trasparente) l'attività del proprio servizio, in una non chiara comprensione del proprio ruolo tecnico.

Per tutte queste ragioni è evidente che la struttura operativa nel suo complesso è ancora ben lontana dall'affrontare e risolvere tutti i problemi connessi al controllo di gestione, ma vi sono le condizioni perché vi si debba preparare.

Del resto non mancano esperienze isolate, anche se nella generalità dei casi la verifica delle attività dei servizi si è limitata a tener conto degli aspetti di efficienza piuttosto che di efficacia degli interventi.

Il metodo programmatorio è stato introdotto nella organizzazione del lavoro, ma in un modo che lo ha scarsamente valorizzato.

È disceso dalla applicazione delle norme organizzative, ma non è stato utilizzato ai fini del processo programmatorio generale. Ciò ha diffuso la convinzione della sua scarsa utilità.

Basterebbe invece inserire la pianificazione operativa e la verifica delle attività in un procedimento che non si arresti alla fase di mera informazione rivolta al Componente la Giunta responsabile del Dipartimento, per restituire a tali funzioni tutto il loro alto significato.

Bisogna concludere però aggiungendo che la verifica annuale dell'attività del servizio, quando anche affronti i problemi connessi alla efficacia degli interventi, presenta per sua natura dei limiti dei quali bisogna tener conto nel controllo generale di gestione.

Il primo è rappresentato dal fatto che più strutture operative possono essere chiamate a gestire un unico obiettivo strategico di intervento.

Il secondo è dato dalla cadenza annuale delle verifiche, quando invece un obiettivo di intervento può richiedere l'attività di un lasso di tempo più lungo.

Occorre quindi individuare un punto unico di sintesi ed in una sede evidentemente tecnica. Ed è qui che il Dipartimento della Programmazione (posto sotto la responsabilità della Presidenza) può essere chiamato a svolgere una nuova funzione: l'analisi della parte informativa dei piani e verifiche che non attiene a specifiche problematiche organizzative.

N O T E

(1) Cfr. Mariella Volpe, «Amministrazioni pubbliche e controllo di gestione», sta in *Politica ed Economia* n. 9?.

GUIDO PINI

CONTROLLO - VERIFICA, CONTROLLO - GUIDA
E PROBLEMATICA DELL'ANALISI DI GESTIONE
RELATIVA ALLE LEGGI DELLE REGIONI.
FORMA E SOSTANZA
NELL'ATTIVITÀ LEGISLATIVA
(E APPIATTIMENTO DELLE
COMPETENZE REGIONALI).
NOTE SU INFORMATICA GIURIDICA E
LEGGI DELLE REGIONI

I — In fondo non è vero che quando parliamo di «*controllo*» di gestione usiamo il termine in un'accezione troppo radicalmente diversa da quella cui si fa riferimento a proposito dei «controlli» governativo sulle leggi regionali e statale sugli atti amministrativi delle Regioni, o del sindacato dei Comitati regionali di controllo. È pur vero che le significazioni del termine sono profondamente diverse, ad iniziare dall'origine etimologica (l'etimologia ha sempre una valenza culturale determinante), legata nel secondo caso («controlli» su vari tipi di atti da parte degli organi oggi positivamente controllanti) all'accezione francese «cont - rôle» («ruoli dei conti» delle esazioni e dei tributi), e nel primo caso («controllo» di gestione) alla manifestazione lessicale del vocabolo inglese «control» (guida,

direzione, padronanza; si pensi *poi* anche all'etimo di «cibernetica»).

Le due significazioni di «controllo», ontologicamente diverse, mi sembra debbano andare dal punto di vista sostanziale, se non certo assimilate (non bisogna fare di ogni erba un fascio: una cosa è il riscontro o la verifica, altra cosa è la guida o la padronanza), quanto meno coniugate, che fra esse possa esserci un'osmosi.

Si rilevi infatti:

— in primo luogo l'analogia esigente tra l'ormai tradizionale discorso dell'esigenza (posta da Giannini nel suo trattato e ripresa da molti) di arrivare a trasformare il «controllo - verifica» sugli atti in riscontro di iter di attività, e d'altro canto il ragionamento qui proposto nella Relazione Dente circa la sostanziale impossibilità di configurare concretamente un «controllo di gestione» che tenga conto solo delle singole leggi regionali (o dei singoli atti amministrativi), quando occorre «ricostruire le politiche regionali che sono composte *anche* da leggi, evidentemente, ma che in quanto tali ben difficilmente si identificano con una singola legge...». Trattasi cioè in ambo i casi della necessità di una valutazione complessiva dell'attività legislativa e politica ai fini del suo «controllo», sia esso «verifica» o «analisi di gestione». La rilevazione che qui vengo facendo di questa comune o similare esigenza non mi pare indicativa di un semplice accostamento analogico di carattere diciamo così sovrastrutturale, ma può essere, al di là, concettualmente significativa di un'esigenza di osmosi — ma non di confusione — fra le due categorie di «controllo»;

— con specifico riferimento al controllo - verifica (sulle leggi regionali, sugli atti amministrativi regionali, sui provvedimenti degli Enti locali), si pensi infatti all'impossibilità teorica, e non solo politica e pratica, di configurare ed effettuare (come fin'ora e a tutt'oggi vien fatto) un riscontro di legittimità o di merito su una singola legge

regionale separata e sconnessa dalle altre leggi (e questo poi il Governo controllante finisce per farlo, pur talora senza accorgersene, ma lo fa solo nel male e non nel bene, cioè soltanto in via fiscalistica e negativa e non in versione positiva e costruttiva), di svolgere una verifica di un atto amministrativo di una Regione staccato dall'iter in cui esso (anche genericamente oltre che specificamente) si riferisce, sul provvedimento di un Comune non connettendolo in maniera *immediata e particolare* al contesto degli altri atti della politica comunale;

— con riguardo al controllo - guida, valga qui riproporre nella chiave della presente distinzione semantica molte delle considerazioni della Relazione Dente, da quella (sostanzialmente conclusiva della Relazione stessa) sopra riportata circa la necessità di *ricostruire un quadro generale delle politiche regionali* ai fini di un'analisi di efficacia dell'azione di una legge (pag. 8 del testo provvisorio), a quelle relative alla — non facile — ricerca di una «unità di analisi»: la valutazione sull'implementazione (intesa come «adempimento», «compimento») di un provvedimento legislativo non può cioè essere fatta con riferimento alla singola legge ma solo *costruendo prima* il quadro legislativo *positivo* della o delle Regioni interessate.

II — Questo Convegno - ricerca, con lo studio delle tecniche redazionali, della fattibilità e dell'implementazione delle leggi regionali, colpisce un momento saliente dell'attività del giusregionalista, cioè quello (a parte poi la funzione dell'interpretazione dei testi) in cui egli è chiamato a collaborare con il politico alla «fattura», alla costruzione dei provvedimenti legislativi. Si tratta qui — per il giurista, ma non certo per il politico — di un'attività essenzialmente *formale*.

I problemi della distinzione e del rapporto tra *sostanza e forma* nelle scienze giuridiche non è il caso vengano

qui trattati. Ciò che tuttavia può andare affermato è come mi sembri:

— che la funzione del diritto e del giurista, per quanto concerne gli aspetti toccati da questo Convegno, sia prevalentemente rivolta alla *forma*, mentre l'attività del politico nella redazione delle leggi attenga precipuamente alla loro *sostanza*. Si avverta fin d'ora che la quantificazione di tali prevalenze e precipuità è difficilissima in quanto l'interscambio fra forma e sostanza è continuo. Diversa poi è la questione della qualificazione della funzione del giurista nell'interpretazione dei testi dove il momento formale assume un peso decisamente minore;

— che fra momento formale e *momento sostanziale* ci sia una reciproca interazione. La forma — staccata dalla sostanza — diventa vuoto formalismo, la sostanza — se non tiene conto della forma — diviene pressappochismo. Il giusregionalista, per non essere un operatore sociale di tipo farisaico (alias un inutile azzaccagarbugli), nell'affrontare i problemi delle tecniche legislative, della fattibilità e dell'implementazione delle leggi, deve tener conto del contesto di sostanza nel quale la legislazione regionale viene alla luce e si muove.

Per scendere nel concreto va riproposta attenzione al tema dell'«*appiattimento*» delle competenze legislative delle regioni, che da lungo tempo (come rilevò Barbera sulla Rivista Politica del diritto) vanno di fatto riducendosi alla legislazione attuativa dell'ultimo comma dell'art. 117 Cost.. Ci si astiene qui dal dare un giudizio su questo fenomeno. Probabilmente una tale valutazione potrebbe essere negativa, ma forse in un quadro di «*regionalismo cooperativo*» uno sbocco di tal genere è necessario, anche se in qualche modo correggibile per la salvaguardia di autonome facoltà delle regioni.

Preme notare che oggi tale fenomeno di «*appiattimento*» si sta accentuando: si pensi poi anche da ultimo (non è qui il caso di prendere in esame la questione, lo si farà

in un'apposita comunicazione all'Osservatorio legislativo interregionale) al recente decreto legge sui tickets che prevede (testualmente) un atto governativo di indirizzo e coordinamento per fissare i «*criteri*» di future leggi regionali.

Pure per questi problemi, la quantificazione delle interazioni fra forma e sostanza — cioè dei casi in cui il giusregionalista deve avere contezza dei dati sostanziali riguardanti la potestà legislativa regionale — è assai difficile, e non certo catalogamente elencabile. Si tratta di un «*humus*», di un retroterra da cui deve partire la funzione del tecnico.

III — Da ultimo due parole in tema di *informatica giuridica e leggi regionali*. L'impiego di tecniche informatiche per lo studio e la costruzione della legislazione delle regioni è non solo un dato di fatto concreto ma anche un'opportunità e una necessità inequivocabili, anche per i vecchi Catoni come me i quali — alle viste del duemila — devono saper adeguare il loro strumentario ai tempi nuovi. Si tratta di una necessità più che opportuna inequivocabile, ma a condizione di intendersi con giusta misura sul senso dei concetti e delle parole.

Superate oggi infatti le illusioni «*giurimetriche*» di Loewinger (1949) o di Wiener (1948) (fors'anche indotte da alcune idee di Leibniz nella sua «*Characteristica Universalis*», o da talune impostazioni di Puchta con la sua «*Begriffjurisprudenz*»), l'*informatica giuridica* — prendendo radice dalla sua stessa etimologia di «*informazione automatica*» — può presentarsi, secondo gli echemi di Losano del 1981 e ancor più e meglio alla luce della recentissima visione di Giacobbe e Ferri, come un ausilio insostituibile per il giurista che collabora con il politico alla fattura delle leggi.

Ma non bisogna andare troppo oltre l'«*ausilio*», illudendosi che l'*informatica* possa sostituirsi all'uomo-giurista (o tanto meno poi all'uomo-politico). Essa rappresenta una

tecnica finalizzata allo svolgimento migliore e più rapido delle attività legislative (e di quelle riguardanti l'interpretazione dei testi), ma questa «tecnica», questo ausilio sono e saranno tutt'altro che indolori (cioè non faticosi), poichè devono essere continuamente istruiti, corretti e guidati dal cervello umano (e dal sudore).

Il discorso — da vecchio Catone — che vengo facendo acquista particolare rilevanza per la questione del passaggio dall'informatica giuridica «informativa» all'informatica «decisionale», cioè a proposito dei cosiddetti «sistemi esperti». Essi sono nati con le esperienze di Loevinger del 1949 sulla legislazione antimonopolistica americana, e dobbiamo prendere atto che hanno avuto finora solo applicazione — soprattutto nel campo degli «uffici legali» (forensi) e non degli «uffici legislativi» — in attività di carattere piuttosto semplice, scolastico ed «elementare» (Giacobbe, 1988). È possibile che nel futuro, anche prossimo, questi sistemi di sviluppino e possano arrecare un ausilio anche notevole al giurista impegnato nella fattura delle leggi (pur se quello dell'«intelligenza artificiale» è un sogno pericoloso). È vero che lo stesso potrà prodursi tanto quanto più verrà sperimentato su iter di attività idonei; ma, dato che è preferibile le sperimentazioni vadano compiute, secondo l'antico motto, «in corpore vili», e poichè il corpo delle istituzioni — anche se un po' scassato — non è certamente vile, il problema per noi oggi parrebbe non porsi.

GIANNI BONAIUTI

IL SISTEMA INFORMATIVO FUNZIONALE ALLO SVILUPPO DELL'ATTIVITÀ DI VALUTAZIONE

I. — Premessa.

Questo contributo trova i suoi punti di riferimento nelle relazioni (sull'analisi della attuazione delle leggi e sugli indicatori) che evidenziano come le caratteristiche del sistema informativo rappresentino un elemento cruciale per l'attività di valutazione delle politiche. Nel discorso si prescindono dalle numerose questioni che stanno a monte della decisione di realizzare un sistema informativo: si assume cioè che siano ben note le implicazioni connesse ad una attività di valutazione delle politiche regionali.

Nel lavoro si discute non tanto la «filosofia» dell'attività di controllo, quanto le condizioni, o meglio la strumentazione, in grado di renderla effettivamente operante. Si cercherà di definire in maniera più precisa cosa dovrebbe intendersi per sistema informativo finalizzato alla attività di controllo, quali ne siano le linee di sviluppo ed i contenuti, e quali indicazioni operative ne derivino a breve scadenza.

Poichè — anche su un argomento così specifico — i temi da affrontare sono molti, ed il lavoro deve articolarsi nello spazio di una breve comunicazione, è opportuno premettere che molti aspetti saranno soltanto richiamati, con l'intento di stimolare alcune riflessioni, secondo un rapporto di parziale integrazione con quanto espresso in altri interventi.

2. — Problemi di definizione.

Il termine «sistema informativo» è usato impropriamente in molte circostanze: ciò pare dovuto alla complessità del concetto, spesso non discusso in modo approfondito. La letteratura specializzata e gli esperti del settore sono invece sufficientemente precisi in tal senso e definiscono il sistema informativo come un insieme di «elementi» che comprendono dati, informazioni, risorse (macchine e uomini) e procedure; si tratta cioè di cose materiali e immateriali, che interagiscono tra loro, finalizzate ad un certo obiettivo di conoscenza. Non può esistere, infatti, un sistema informativo di per sè, slegato dalle esigenze per cui è stato costituito, e cioè non è possibile definirlo come «funzione» autonoma. In astratto possiamo discutere dei principi sottostanti alla sua realizzazione, ma per precisarne le caratteristiche dovremo sempre fare riferimento ad una *attività organizzata in relazione a dei fini precisi*.

Un primo aspetto su cui concentrare l'attenzione è dunque il legame esistente tra sistema informativo e scopo della conoscenza, e questa, come vedremo, rimarrà l'idea centrale di tutto il discorso connesso alle fasi della progettazione e della realizzazione.

Spesso si confonde il *sistema informativo* con il *sistema informatico*, che è invece l'insieme degli elementi che agiscono per il trattamento automatizzato delle informazioni. Un sistema informativo (specie se complesso) può comprendere il trattamento automatico di informazioni, ma non

necessariamente la sola esistenza di un sistema informatico attesta anche l'esistenza di un sistema informativo. Gli specialisti ricorrono alla distinzione tra «dato» ed «informazione», e qui potremmo parlare di elementi conoscitivi semplici e di elementi di conoscenza organizzati. Una differenza tra sistema informativo e sistema informatico è appunto la «organizzazione finalizzata», anche se va riconosciuto che le architetture dei sistemi informatici non sono del tutto indipendenti dalle esigenze di conoscenza che devono soddisfare.

Al legame sistema informativo-finalità, si aggiunge, così, quello tra sistema informativo e organizzazione: di entrambi occorre tenere conto in sede di progettazione di un sistema per l'attività di valutazione delle politiche regionali. In base alla attività a cui si fa riferimento, si possono distinguere tre categorie di sistemi informativi:

- sistema informativo finalizzato alle conoscenze di scenario;
- sistema informativo finalizzato alla gestione;
- sistema informativo finalizzato alla valutazione e controllo.

Le tre categorie corrispondono, più o meno, alle tre grandi aree in cui si esplica l'attività del soggetto pubblico: la programmazione, l'esecuzione delle funzioni amministrative, il controllo sui servizi e sui prodotti forniti. Logicamente le caratteristiche in termini di estensione, tempestività, attendibilità, complessità delle parti costituenti il sistema informativo sono differenti nei tre casi, così come diversi saranno stati l'evoluzione nel tempo e l'ordine di priorità con cui si è proceduto alla loro realizzazione. I sistemi informativi relativi all'ambito programmatico e gestionale presentano caratteristiche marcatamente diverse tra loro: più orientato ad una analisi retrospettiva e strutturale in vista di esercizi previsionali (anche sofisticati) il primo; più dettagliato, concentrato e tempestivo il secondo, che sicuramente comporterà la presenza di sotto-sistemi

informativi a livello di settore. La diversità riguarda sia il tipo di informazione, che le modalità di raccolta e le esigenze di elaborazione. I dati di riferimento saranno organizzati con un criterio di tipo statistico nel primo caso, mentre nel secondo caso potranno prevalere altri criteri a seconda delle funzioni svolte.

Per quanto riguarda l'attività di valutazione, solo in parte può valere lo stesso discorso, perchè se è vero che dovranno essere approntati specifici flussi informativi, è assolutamente necessario che vi sia la più ampia possibilità di utilizzare le informazioni che già fanno parte degli esistenti sistemi informativi. Possono (anzi devono) esserci momenti di integrazione, in cui alcuni dati di base servono per più scopi. Tale aspetto è spesso trascurato e si hanno contemporaneamente gli opposti inconvenienti di duplicazione e carenza di informazioni. Questo, tuttavia, richiama il ben più dibattuto problema della costituzione di un sistema informativo integrato a livello regionale, su cui non ci soffermeremo.

Ciò che impedisce il pieno utilizzo di molti dati di base disponibili negli uffici della amministrazione pubblica è appunto l'assenza di una logica d'insieme nella produzione e gestione delle informazioni, dovuta al fatto che solo di recente si è avvertita l'esigenza di disporre di sistemi informativi coerenti con la maggiore attenzione verso procedure di scelta e di valutazione fondate su parametri oggettivi.

Il sistema informativo finalizzato alla attività di valutazione deve farsi carico di questa primaria esigenza: quella cioè di massimizzare il grado di «restituzione» delle informazioni già considerate in altri sistemi informativi della struttura regionale, o anche esterni ad essa. Quindi, il sistema informativo finalizzato al controllo non deve risolversi in una entità del tutto autonoma e separata, ma deve interagire con le strutture informative già realizzate, limitando allo stretto necessario l'attivazione di ulteriori cana-

li di rilevazione di dati. Più che «produrre» nuovi dati, insomma, esso dovrebbe «organizzare» e «rielaborare» quelli esistenti. Da qui emerge la rilevanza del problema di individuare, «costruire», o addirittura «ricostruire», basi di dati a seconda delle finalità perseguite.

A tale riguardo si ribadisce che tra finalità (esigenze conoscitive) e strumento (il sistema informativo) esiste una stretta interrelazione; se da un lato, infatti, la realizzazione (meglio: l'organizzazione) del sistema informativo finalizzato alla valutazione deve essere preceduta da una fase in cui si definiscono le diverse categorie di indicatori da elaborare, è altrettanto vero che grazie al sistema informativo avviene una verifica delle ipotesi avanzate circa l'oggetto delle diverse misurazioni. La progettazione del sistema informativo per l'attività di valutazione costringe ad un lavoro di analisi assai dettagliato, i cui effetti sulla definizione della stessa attività di controllo delle politiche non possono essere che positivi, perchè il sistema informativo permette di chiarire «che cosa» deve essere valutato.

3. — Criteri di progettazione.

Se fossimo all'anno zero della P.A., cioè se dovessimo avviare dal nulla una esperienza di gestione amministrativa ripensando procedure, uffici, competenze, sarebbe assai più facile risolvere il problema della integrazione del sistema informativo di controllo. Non a caso, uno degli ambiti in cui più promettenti sono stato gli sviluppi di un sistema informativo è quello della sanità, che ha avuto una completa ridefinizione normativa e organizzativa alla fine degli anni settanta, ed in cui, mano a mano che si affinavano le nuove procedure, si provvedeva ad assicurarne la compatibilità con le esigenze del sistema informativo, con ritardi di poco conto ed incongruenze facilmente eliminabili. Purtroppo, nelle attuali condizioni, in molti altri settori in cui si esplica l'intervento regionale l'introduzione

di un sistema informativo a fini di valutazione si scontra con due ordini di problemi, uno di più lontana origine, ed uno invece più recente.

La *prima difficoltà* è del tutto ovvia: con una amministrazione la cui struttura organizzativa è ormai consolidata, il sistema informativo finalizzato al controllo deve in qualche modo «essere calato» e quindi «forzare» alcuni, (forse molti), ambiti procedurali. Le modalità organizzative già esistenti possono non essere compatibili con le esigenze informative dalle quali dovrebbero essere originati gli indicatori necessari per l'attività di controllo. Una operazione per niente agevole, poichè va condotta su flussi informativi ricavati — il più delle volte — come «sottoprodotto» dell'attività amministrativa, e quindi non previsti nel momento in cui sono state attivate le diverse procedure, oppure finalizzati ad altri scopi. I discorsi sulla vischiosità e sulle resistenze della organizzazione burocratica sono ben noti ed è quindi inutile soffermarvisi: nondimeno merita rilevare che una delle caratteristiche delle basi di dati che costituiscono il sistema informativo — l'attendibilità — può essere pesantemente condizionata da elementi in astratto non prevedibili, la cui rilevanza emerge caso per caso.

La *seconda difficoltà*, di cui si è acquisita consapevolezza negli ultimi anni, riguarda il modo in cui la pubblica amministrazione si è dotata di strumenti informatici nel corso degli anni settanta. Si è manifestato, in moltissimi casi, un «vizio di origine» che ha irrigidito la struttura informativa, a causa della introduzione di complessi sistemi informatici di grandi dimensioni, secondo il principio — imperante ancora dieci anni fa — della centralizzazione delle risorse informatiche. Questo è avvenuto per molti motivi, tra i quali occorre ricordarne almeno tre:

a) la assenza, o scarsità, di competenze tecniche all'interno di alcuni uffici della P.A. e la contemporanea «politica aggressiva» delle case costruttrici;

b) la scarsa consapevolezza da parte della P.A. delle possibilità di utilizzazione degli stessi sistemi, meno che mai a fini di valutazione;

c) la progettazione dei sistemi informativi affidata esclusivamente a teorici informatici, con esclusione, quindi, dei potenziali utilizzatori finali.

Tutto ciò mette in evidenza come quel duplice legame, *sistema informativo-finalità* e *sistema informativo-organizzazione*, menzionato all'inizio, sia stato ampiamente ignorato, e come le difficoltà di scarsa utilizzazione delle basi di dati esistenti che oggi si lamentano siano dovute anche all'errore di non avere approfondito i motivi per cui una certa struttura si dotava di un sistema informatico. Come è stato efficacemente detto, «il calcolatore è stato anteposto alla informazione». Va comunque riconosciuto che il problema è connesso alla evoluzione delle tecnologie informatiche, che a partire dai primi anni ottanta ha conosciuto una notevole accelerazione, ed ha consentito, grazie alla disponibilità di personal e mini computer a basso costo, la progressiva affermazione del concetto di «informatica distribuita» e della logica delle stazioni di lavoro, autonome ma integrabili tramite collegamento in rete.

La fase di progettazione non deve riguardare esclusivamente lo specialista informatico, il quale può seguire un approccio tecnicamente corretto, ma in certi casi funzionalmente inadeguato dal punto di vista della operatività del sistema informativo. Il progettista che non lavora a stretto contatto con chi sarà poi l'utilizzatore del sistema corre il rischio di proporre soluzioni complesse, magari armoniose e complete, ma con un basso grado di realizzabilità e lunghi tempi di attuazione. Può infatti rivelarsi poco corretta la logica del raccogliere prima «il tutto» (e quindi privilegiare l'architettura generale), da cui poi estrarre la singola informazione o gruppo di informazioni: non lo è in queste condizioni di sviluppo della P.A., e non sembra funzionale alla attività di valutazione, che spesso si avvale

di un numero limitato di variabili. Anche le modalità con cui si perviene alla costruzione di queste variabili rientrano — come è detto in altre relazioni — nelle caratteristiche del sistema informativo e meritano di essere discusse.

4. — La disponibilità e le caratteristiche delle basi di dati.

Discutendo delle basi informative da utilizzare è possibile affrontare separatamente i tre aspetti relativi all'*offerta*, ai *costi* ed alla *domanda*. Per quanto riguarda l'*offerta*, come già detto, la soluzione «ideale» non consisterebbe tanto nel ricostruire un dato «ex post», oppure nel selezionare tra la moltitudine di dati disponibili quelli maggiormente utilizzabili, quanto nel precisare in sede di organizzazione (o riorganizzazione) delle diverse attività regionali le caratteristiche e le modalità di rilevazione del dato stesso, nella forma desiderata per la costruzione degli indicatori. La procedura, con pochi e non costosi accorgimenti, sarebbe in tal caso *finalizzata già all'origine* alla costruzione delle informazioni che rendono possibile la valutazione.

In generale le caratteristiche delle singole variabili (da aggregare in basi di dati) che compongono un sistema informativo possono individuarsi in:

- disponibilità (omogeneità/standardizzazione);
- affidabilità;
- frequenza di aggiornamento.

Naturalmente per ciascuna delle tre caratteristiche si potrà avere un livello qualitativo (massimo/minimo) variabile a seconda che si faccia affidamento a basamenti informativi già esistenti, oppure si preveda di avviare nuove rivelazioni. Ai fini dell'attività di valutazione occorre procedere in entrambe le direzioni.

Un esempio di attivazione di nuovi flussi informativi si ha nell'ambito della attività cosiddetta di «reporting», dove

un apposito ufficio provvede ad individuare le informazioni necessarie e richiede alle singole componenti della struttura amministrativa di collaborare a tale scopo. In tale caso la tempestività potenziale è massima, la disponibilità (del dato!) in genere elevata se la costruzione o il reperimento delle informazioni elementari non richiedono particolari procedure da parte degli uffici interessati. L'attendibilità può, tuttavia, essere insufficiente, e ciò in relazione a due elementi:

a) il rapporto di collaborazione dei servizi/uffici chiamati a collaborare, che è tanto più ridotto quanto più la fornitura di dati viene percepita come «controllo»;

b) la discrezionalità nelle valutazioni consentita a chi compila i singoli «reports».

Quest'ultimo aspetto, per la verità, riguarda le modalità di realizzazione di una procedura di controllo, e tuttavia merita di essere ricordato. In tutti i casi possibili si dovrà ricorrere ad una misurazione dei fenomeni oggetto del controllo in termini quantitativi, minimizzando i margini delle valutazioni soggettive. Nei confronti degli uffici interessati da questa attività, inoltre, dovrebbe essere condotta una preventiva azione di sensibilizzazione e di formazione sulle nuove procedure richieste, che preveda un attivo coinvolgimento del personale. Insieme a questa attività, che potrebbe essere definita di «responsabilizzazione», si rivela essenziale assicurare l'esistenza di un flusso «di ritorno» delle informazioni elaborate, in modo da far cogliere in chi collabora il senso delle operazioni svolte.

In tutti gli altri casi, in cui il reperimento dei dati consiste nel selezionare, tra le basi informative già esistenti, quelle che conviene riorganizzare per l'attività di controllo, il criterio da seguire discende direttamente dai presupposti più volte ricordati, e cioè il duplice legame con le finalità e le esigenze di tipo organizzativo. Si introduce, così, l'importante questione della unità di analisi, di cui si parla diffusamente in altri interventi. Poiché l'attività di

valutazione riguarda le politiche regionali, diventano rilevanti tutte quelle informazioni disponibili (ma sarebbe più corretto dire «disperse») nei diversi servizi ed uffici, riferite ad un definito insieme di interventi.

Assumere quale riferimento la «catena-leggi» richiede uno stesso livello qualitativo nelle caratteristiche, individuate in precedenza, delle basi di dati. Per raggiungere tale obiettivo, non sembra però necessario disporre di sistemi informatici di grandi dimensioni, perchè una attività del genere può avviarsi «per moduli», cioè partendo da singoli ambiti dell'azione pubblica. Il discorso verrebbe allora completamente ribaltato rispetto alle convinzioni prevalenti fino a qualche anno fa: non si dovrebbe più subordinare l'avvio di una azione di controllo alla (lenta) realizzazione di un sistema informativo «globale», bensì procedere per «moduli», separati ma integrabili, di cui viene garantita la compatibilità successiva.

Questo processo può egregiamente servire per realizzare quella «informatizzazione senza fratture» che ottimizza le differenti potenzialità di sistemi centralizzati, e (tendenzialmente) onnicomprensivi, e di sistemi specifici a struttura decentrata. A questo punto, il discorso si allarga dalla considerazione dei problemi relativi alla «offerta» dei dati all'esame delle questioni concernenti il loro trattamento. Il tema è oggetto di altri interventi, e quindi ci si limiterà ad alcune precisazioni riguardanti aspetti operativi, piuttosto che strettamente tecnici.

5. — Alcune indicazioni operative.

Un possibile rischio consiste nella incapacità di dialogo tra archivi appartenenti a moduli differenti, che però si aggira prevedendo degli standard hardware e software. Una volta deciso il supporto informatico omogeneo, le possibilità di incongruenze, e quindi di non utilizzo dei dati al di fuori del ristretto ambito operativo in cui sono stati

prodotti, si riduce fortemente. L'esigenza di realizzare un sistema per la valutazione, insomma, costituisce l'occasione per ripensare, in forme più efficienti, la «produzione» di dati all'interno della struttura regionale e consente quindi — quale risultato secondario ma non meno importante — un progresso verso una maggiore integrazione a livello informativo.

Questo è tanto più vero nel caso dei sistemi e sottosistemi informativi di tipo gestionale, in cui l'attenzione per un certo dato è limitata soltanto al periodo a cui si riferisce la funzione svolta e non anche ai periodi precedenti. La perdita di questa preziosissima risorsa (memoria storica) costituisce spesso una grave carenza a fini conoscitivi e deve essere senza dubbio eliminata. Un esempio è rappresentato dai dati relativi alla gestione del bilancio, che, in forma sintetica, potrebbero costituire un archivio storico di grande importanza, ma di solito vengono accantonati (se non addirittura distrutti) trascorso l'anno a cui sono riferiti. Del tutto trascurabile è l'obiezione, spesso addotta come giustificazione dei ritardi manifestati, della necessità di approntare il «software» necessario a tali operazioni, con tutti gli oneri di tempo e denaro che ciò comporterebbe. Quanto detto all'inizio, riguardo alla disponibilità di macchine a basso costo, vale in gran parte per i programmi: il mercato dei prodotti informatici offre ormai dei veri e propri standard per la raccolta ed il trattamento dei dati di base. Le tecniche più recenti, inoltre, consentono di approntare degli archivi strutturati in maniera non rigida, e quindi in grado di essere riorganizzati in tempi successivi.

Un problema forse più rilevante, ancorchè apparentemente banale, riguarda l'acquisizione su supporto informatico della mole di dati disponibili presso gli uffici pubblici. Si tratta di una questione organizzativa e tecnica al tempo stesso, sia perchè molte delle informazioni utilizzabili sono disponibili presso enti esterni, sia perchè, nella maggioranza dei casi, il supporto di tali dati è ancora quello

cartaceo. La tecnologia più recente consente solo in parte di risolvere tali difficoltà, a costi purtroppo ancora elevati, e dunque la soluzione obbligata non può che consistere in un massiccio lavoro di data-entry, che richiede un ingente apporto in termini di personale, almeno nella fase iniziale. L'acquisizione dei dati elementari può trovare soluzione se viene condotta in maniera diffusa: si eviterebbero, in tal modo, i problemi di «sovraccarico» nelle operazioni di data-entry, inevitabili, invece, qualora si gravi della immissione dei dati un unico centro. Se il sistema assume una configurazione decentrata, ed il suo funzionamento avviene grazie al contributo di più centri fornitori di informazioni, aumentano le condizioni perchè esso possa essere realizzato con successo.

Strettamente connesso a questi temi, è il discorso sulla utilizzazione del patrimonio informativo così costituito, e cioè il problema della «domanda», e le condizioni cosiddette «di trasparenza» del sistema informativo. Una volta raggiunto il necessario grado di coordinamento ed integrazione tra i numerosi flussi informativi, si viene a disporre, infatti, di un ragguardevole patrimonio di dati, utilizzabile non soltanto per l'attività di valutazione.

L'assetto (decentrato) sopra individuato trova il proprio completamento nella fruibilità diffusa delle informazioni, o, per meglio intendersi, nella più ampia possibilità di accesso alle banche dati realizzate da parte di chi vi è interessato. Qui occorre distinguere tra due livelli, rispondenti ad esigenze diverse.

Da un lato, occorre che gli archivi decentrati — soprattutto se di enti diversi — siano in grado di «dialogare» tra loro, e quindi di scambiarsi informazioni, e non limitarsi alla semplice «raccolta» dei dati. Dall'altro lato, vanno risolti i bisogni di interrogazione capillare eventualmente espressi dalla società. Entrambi gli aspetti hanno una implicazione di natura tecnica, consistente nelle reti di comunicazione e nei supporti ritenuti più idonei allo svol-

gimento di tali funzioni. L'accesso diffuso, invece, richiede anche un deciso orientamento nei soggetti responsabili della produzione ed elaborazione delle informazioni a favore della loro fruibilità all'esterno. Le soluzioni possono essere diverse, e comunque partire da una azione a livello dell'ente di governo funzionalmente più vicino alla realtà dei potenziali fruitori — il comune — che dovrebbe garantire una ulteriore redistribuzione verso il basso.

Il sistema informativo finalizzato alla valutazione deve riuscire a rendere coerenti tutti questi aspetti. Non è però possibile fornire ulteriori precisazioni senza entrare nel dettaglio, perchè, come si intuisce, la struttura ottimale si raggiunge per tentativi, attraverso varie sperimentazioni. È per lo stesso motivo che le caratteristiche di un sistema informativo non possono essere decise sin dall'inizio, ad eccezione dell'ipotesi di assetto «ideale» sopra delineata. Investimenti di piccole dimensioni e realizzazioni graduali consentono anche di «sbagliare» e quindi di correggere gli errori, per «tarare» in definitiva il sistema informativo agli scopi voluti.

Passando, in conclusione, a qualche sommaria indicazione di natura operativa, occorre ricordare che il primo passo consiste «ovviamente» nel censimento di tutti i flussi informativi attivi o attivabili, sia all'interno che all'esterno dell'apparato regionale. Disporre di un quadro aggiornato con l'indicazione della periodicità delle diverse informazioni, della loro disaggregazione a livello territoriale, della disponibilità di serie storiche è già una buona premessa per la costituzione di un efficiente sistema informativo. In particolare si dovranno valutare le possibilità di incrocio dei diversi archivi, e l'opportunità (in termini di costo e di tempo) di una loro riorganizzazione a tale scopo. Non sempre si dimostrerà possibile, o conveniente, il reperimento delle informazioni necessarie, ponendosi, quindi, il problema di come sostituire i dati mancanti: se con variabili il cui andamento è ad esse collegato (le cosiddette «proxy»), oppure provvedendo a stime, o rivelazioni «ad hoc», di aspetti specifici.

MARIPINA TERRASI

IMPLEMENTATION: LA GENESI DI UNA TEORIA

1. — Premessa.

Nel decennio '60 - '70 le società occidentali hanno intrapreso grandi progetti di trasformazione e grandi progetti di redistribuzione delle risorse e dei redditi (per es. la «guerra alla povertà» dell'amministrazione Johnson).

Tra gli osservatori del successivo decennio è pressochè costante la delusione per gli esiti di tali politiche. È comune la notazione del «fallimento» ed è pressochè unanime il giudizio negativo sulla attività di attuazione di quelle politiche, ritenuta inadeguata agli obiettivi perseguiti, o per insufficienza tecnica delle strutture organizzative di esecuzione o, peggio, perchè ispirata a volontaria resistenza o, addirittura, sabotaggio degli scopi perseguiti dal legislatore. Quando non si denuncia la mancanza di lealismo dei burocrati, determinata da dissenso politico col partito o i partiti al potere, si ravvisa nella «resistenza alla innovazione» la chiave di interpretazione dei comportamenti burocratici e la ragione fondamentale dello scarto registrato fra obiettivi perseguiti e risultati concretamente ottenuti.

Ma ad uno stadio di riflessione più maturo l'attenzione si sposta sulle politiche, e il problema viene riformula-

to in questi termini: l'insuccesso (policy failures) è dovuto a insufficienze della fase attuativa o non dipende piuttosto, anche (o esclusivamente) dalla stessa determinazione delle politiche, incongruenza o contraddittorietà tra obiettivi, genericità dei fini con devoluzione delle decisioni cruciali alla fase sublegislativa, insufficienza di risorse, omessa considerazione delle reazioni del pubblico alle politiche, ignoranza dei ruoli delle strutture amministrative nella fase di attuazione, e così via? Più specificamente è l'attuazione il luogo del fallimento o questo trova le sue radici nella fase della determinazione delle politiche?

Il mutamento di prospettiva è evidente nel sottotitolo dell'opera pionieristica di J. L. Pressman e A. Wildavsky, *Implementation «How Great Expectations in Washington are dashed in Oakland; or Why it's Amazing That federal Programs Work At All»* (1).

Mentre la prima delle due formulazioni (le grandi speranze nutrite a Washington che vengano cancellate a Oakland, la città californiana destinataria del programma di opere pubbliche finalizzate ad eliminare la disoccupazione delle minoranze etniche) sembra aderire alla impostazione tradizionale (è la fase attuativa che tradisce le speranze e le politiche cui le speranze sono affidate), la seconda proposizione solleva il dubbio radicale che i programmi federali — l'amministrazione per lo sviluppo economico (EDA) — possono funzionare. Tant'è che appare sorprendente (amazing) il fatto che qualcuno di essi funzioni.

Se lo stimolo alla riflessione nasce da questo tipo di esperienza politica (si pensi, in Gran Bretagna, alla politica di sviluppo delle aree depresse e in Italia all'intervento straordinario nel Mezzogiorno) l'indagine, compiuta da scienziati politici, analisti delle politiche, studiosi di amministrazione etc., tende ad acquistare carattere sistematico.

Non è più solo l'attuazione fallimentare che viene in rilievo, bensì l'attuazione in quanto tale — ossia quella fase fondamentale del processo politico che sta a valle della

formulazione delle politiche, ma che, nello stesso tempo costituisce la sede in cui le stesse politiche sulla scorta dell'esperienza, sono continuamente riformulate.

2. — Concetto di «policy failure».

Per tentare di comprendere il concetto di policy failure è utile distinguere tra *non implementation e unsuccessful implementation*.

Secondo la prima accezione (*non implementation*), una policy non è attuata secondo le previsioni o perchè i soggetti incaricati sono stati poco efficienti o perchè, nonostante gli sforzi compiuti, è stato impossibile superare gli ostacoli alla realizzazione, o per mancanza di informazioni, di risorse etc.

La seconda situazione (*unsuccessful implementation*) invece si verifica quando una policy è realizzata, ma nonostante la assenza di circostanze esterne sfavorevoli, tuttavia la policy «fails», non riesce a produrre i risultati, (outcomes), desiderati e quindi fallisce. Il fallimento può essere causato, secondo la tipologia fornitaci da Hogwood e Gunn, da *bad execution* (la policy è realizzata male); *bad luck* (avvenimenti esterni e inaspettati — *just bad luck* — hanno causato il fallimento); *bad policy* (informazioni inadeguate, previsioni irrealistiche o decisioni irrazionali modificano il risultato) (2).

Il successo dipenderà da ciò che accade nella fase di attuazione. Ma la probabilità di successo sarà maggiore, *se anche nella fase del policy making* si terrà conto della fase di attuazione.

3. — Il policy making process.

Il *policy making* è un processo in cui vengono prese decisioni strategiche che alterano il carattere, il volume o la distribuzione dei servizi (3). Questa definizione focaliz-

za l'attenzione sulla struttura (istituzionale, politica e culturale), entro la quale le policies sono formulate al pari delle tecniche di problem-solving.

Il policy making, nel senso sopra descritto, non è una caratteristica universale delle organizzazioni. Dato un ambiente ragionevolmente stabile, è possibile operare all'infinito senza che venga presa alcuna decisione. Perché inizi il processo occorre uno stimolo. La fonte può essere interna: per es., il crescente convincimento che la performance debba essere migliorata o un dubbio sulla continuazione della attività in corso. Può essere esterna, per es. la richiesta di sviluppo o di modifica di un servizio. Può dipendere dal flusso di risorse che rinvia alla rideterminazione delle priorità.

Queste caratteristiche non cambiano nei confronti di chi lavora all'interno di una organizzazione: esposto a vari stimoli, alcuni interni all'organizzazione, altri esterni, chi lavora all'interno di una organizzazione reagisce sulla base di alcune risposte, dettate dall'esperienza pregressa, dalle sue aspettative, dal senso di dovere.

La policy, quindi, è il risultato di un processo di interazione, per un lungo periodo di tempo, tra gruppi di persone che occupano differenti ruoli e che vedono il policy problem in modi differenti. Ogni partecipante al processo è interessato sotto profili diversi e auspica una «soluzione», che non è spesso la soluzione attesa dalla maggior parte.

Pur essendo egli consapevole del bisogno di una decisione, varie forme di resistenza ritardano il momento decisionale del policy maker individualmente considerato: incertezza sulla situazione, sui singoli vincoli politici, sulle intenzioni degli altri decisori. Una tendenza generale, infatti, porta a raccogliere ulteriori informazioni prima di decidere; i policy makers sono spesso soggetti a vincoli che sfuggono al loro controllo diretto; molte policies, poi, si sovrappongono ad altre o confliggono con altre in relazione a risorse scarse.

Come è stato notato da Dror, «il decision making procede senza chiari obiettivi operativi, con pochi dati, e con poca volontà di analizzare le alternative... Il decision making tende a seguire la linea di minor resistenza, mentre sono in genere minime l'innovazione e l'originalità; gli obiettivi a lungo termine vengono trascurati, posto che la decisione sulla allocazione delle risorse è concentrata su problemi contingenti e pressanti» (4).

La traduzione della policy in azione costituisce una fase ulteriore: questa può concludersi in una «noaction» (la non implementation); in una attuazione difforme dalle formulazioni politiche (la unsuccessful implementation); o in una attuazione conforme alle direttive (la implementation).

4. — L'approccio top-down.

Uno dei primi studi sulla implementation è l'analisi di Pressman e Wildavsky sul progetto, abortito, del Governo federale americano di creare 3.000 posti di lavoro in una zona sottosviluppata della California (Oakland) (5).

Il case study offre numerosi spunti prescrittivi più che un vero e proprio modello teorico; in ogni caso ha il pregio di costituire il punto di avvio degli studi sulla implementation.

Per gli autori la implementation ha come oggetto la policy: implementation significa realizzazione della decision policy, nella duplice articolazione di definizione degli obiettivi e individuazione dei mezzi; di condizioni iniziali e di conseguenze prevedibili (se x è fatto al tempo t_s , allora y risulterà al tempo t_z). Poiché il punto di partenza del discorso è stabilito con riguardo al momento della formulazione delle politiche (in alto), questo approccio viene definito top-down (dall'alto verso il basso).

L'implementation postula condizioni iniziali (previsione legislativa, impegno di spesa, accordi programmatici). Pressman e Wildavsky distinguono in proposito il «program-

ma» dalla «policy». Il programma consiste nella azione di governo intrapresa per definire gli obiettivi, il cui raggiungimento è problematico (la fase del «se»); il programma indica la conversione di un'ipotesi di policy in azione governativa.

La realizzazione delle conseguenze prevedibili (la fase dell'«allora»), e la misura di tale realizzazione costituiscono la implementazione.

Quest'ultima — secondo gli autori — non va separata dalla policy: essa coincide con un processo successivo alla formulazione delle politiche, secondo un processo di interazione tra definizione di obiettivi e azioni da compiere, nel quale ogni elemento dipende dall'altro sulla base di un rapporto causale: le politiche diventano programma quando attraverso una azione autoritativa vengono create le condizioni iniziali, raggiunte le quali si agisce in modo che le varie fasi del procedimento di attuazione (i decision points) possano veicolare attraverso i diversi varchi (*clearances points*) senza difficoltà. Naturalmente più lunga è la catena causa-effetto, più complessa è la fase di realizzazione della policy: al mutare delle circostanze, gli obiettivi si alterano, le condizioni iniziali sono soggette a «slippage», la catena di causalità comincia a spezzarsi, la attività o non viene eseguita o è soggetta a ritardi o a insuccessi. Il fallimento della implementazione allora è spesso collegato alla «complessità della azione congiunta»: alla molteplicità dei rapporti inter e infraorganizzativi corrisponde una crescita della domanda di consenso, che, rimanendo in parte insoddisfatta, diminuisce le probabilità di successo (decisioni inaspettate, ritardi, *bargaining* etc.).

Gli autori hanno individuato come variabile dipendente non tanto il comportamento o le decisioni delle strutture implementatrici, quando i policy outcomes, gli obiettivi (il numero di posti di lavoro creati), elaborando una teoria causale del programma, come variabile critica esplicativa. Il programma Oakland, infatti, era fondato sulla premessa che

gli effetti dei progetti di lavori pubblici costituissero una strategia efficiente per creare nuovi posti di lavoro. Se tale criterio può essere applicato con successo alle regioni totalmente sottosviluppate, lo stesso criterio diventa di più difficile applicazione per quelle zone ad alto sviluppo (quale è la San Francisco Bay Area in cui ricade l'Oakland) per le quali la individuazione di un obiettivo specifico diventa condizione necessaria per il successo della attuazione. Anche se le strutture impegnate alla attuazione del progetto avessero agito in modo conforme al disegno legislativo, probabilmente il programma non avrebbe raggiunto i suoi obiettivi — o li avrebbe raggiunti in modo inefficiente — in quanto fondato su un modello che non teneva conto dei fattori critici relativi al problema posto. La presunzione causale sottintesa al programma ha costituito oggetto di attenzione dei maggiori contributi alla implementation research.

Un modello euristico di policy implementation interorganizzativa è quello offertoci da Van Meter e Van Horn (6). Questo modello non esamina tanto il *policy impact*, ossia il collegamento tra programmi specifici e conseguenze osservate (che cosa è accaduto), quanto gli effetti immediati (positivi e negativi) della attuazione (perchè è accaduto).

Van Meter e Van Horn considerano il processo di implementazione come un processo che interagisce con la policy decision, basato su alcuni «clusters of variables»: standard e obiettivi; risorse; comunicazioni interorganizzative; condizioni economiche, sociali e politiche; caratteristiche delle agenzie implementatrici; disposizione degli «implementors». Queste variabili, influenzando gli attori nell'arena della implementation, permettono di evidenziare come la legge è attuata, di disegnare le variazioni, di riferirle ai risultati. Il prodotto finale non è una formula concisa che può essere impiegata per spiegare (in senso stretto) i risultati osservati. Piuttosto può essere utilizzato

per ricavarne una migliore comprensione e del processo di implementazione e di quei fattori che possono facilitare la policy performance.

Partendo da questo aspetto, Bardach nella sua analisi (7) cerca di conciliare la macchina della implementation con i meccanismi di controllo nelle forme del bargaining, della persuasione, delle manovre sotto condizioni di incertezza. Il «controllo» per Bardach si risolve in strategie e tattiche. Da qui l'idea di «games», una metafora che dirige l'attenzione, stimola le idee e consente di osservare i «giocatori», le strategie, le tattiche, le risorse, le regole del gioco, le regole del fair play, la natura delle comunicazioni tra i giocatori, il grado di incertezza. La metafora del gioco consente, inoltre, di osservare chi non vuole «giocare» per quali motivi e in quale misura.

La metafora dei giochi, ha portato Bardach per un verso a focalizzare le condizioni nelle quali differenti strategie, adottate dagli attori delle organizzazioni, possono essere riconosciute, classificate e risolte; per altro verso ad analizzare tutta quella gamma di giochi, di cui gli attori si servono (deviazione dagli obiettivi, dispersione delle risorse, resistenza alle istituzioni di controllo, perdita di energia, etc.), e che possono creare anche effetti contrari sul processo di implementazione. Il modello offertoci da Bardach è un modello prescrittivo nel quale viene evidenziato l'approccio «adptive» o «interactive». Le indicazioni contenute sono di due tipi: 1) limitare gli obiettivi della policy, nella consapevolezza della scarsità delle social theories; 2) programmare sulla base delle difficoltà rappresentata dai differenti games.

Quest'approccio descrive il processo di implementazione come un «assembly process», un procedimento nel quale le varie parti della macchina amministrativa hanno ognuna un compito specifico, dovendo adeguare il proprio comportamento ad una serie di elementi indispensabili per il buon funzionamento: meccanismi di responsabilità am-

ministrativa e finanziaria; volontà di partecipazione dei presunti beneficiari o clienti; presenza di erogatori privati di beni e servizi; risorse necessarie; sostegno politico, etc.

La lista potrebbe continuare all'infinito. Ciò che è importante è che la policy implementation, come un processo che riunisce (assembly) i molti elementi di un programma, è nelle mani di molti soggetti spesso indipendenti gli uni dagli altri. L'unico modo per indurre le varie parti a contribuire agli elementi del programma è quello della persuasione e del bargaining.

In questo senso il processo di implementation è un processo di politics in cui la esistenza del mandato politico legalmente definito e legittimamente autorizzato riguarda la strategia e la tattica del «game». Integrando la variabile «assembly» e la variabile «politics» si dà vita alla idea di sistema di implementation, come risultato di una serie di giochi politici e burocratici.

Sia in Pressman e Wildavsky che in Van Meter e Van Horn che in Bardach sono presenti un approccio descrittivo e un approccio prescrittivo: questi approcci, che mirano a distinguere tra formulazione/adozione di una policy (in genere una legge) e sua attuazione da una o più strutture amministrative, si basano sulla definizione di implementation come il «carryng out», di una decisione politica presa da un'autorità pubblica; si basano quindi sul tradizionale credo delle funzioni separate del legislativo come «enactors» e dell'amministrazione come «executors» della public policy.

5. — L'approccio bottom-up.

Alcuni studiosi europei e americani, Hanf (8); Elmore (9) +; Barret e Fudge (10); Dente (11) muovono dallo studio non tanto della policy decision secondo il modello causale sopra descritto, quanto dallo studio degli attori interessati al policy problem. La partenza è dal basso: da qui

la denominazione di approccio bottom-up (dal basso verso l'alto).

L'approccio tenta di ricostruire gli effetti della politica e il loro impatto, sulla base dell'azione degli incaricati della esecuzione, della interazione tra loro e i soggetti esterni (i beneficiari dei servizi pubblici, ad es.), delle relazioni differenti fra strutture burocratiche e clientela amministrativa. Si tratta di distinguere nel comportamento degli implementors quanto sia motivato dal fatto di essere inseriti in una catena decisionale che dalla policy arriva alla base, e quanto invece dipenda dalla capacità individuale dei funzionari.

Viene poi analizzato in che misura il programma ufficiale (obiettivi, norme procedurali, risorse) sia in grado di influenzare i risultati finali.

In questa prospettiva un ruolo fondamentale svolgono più che i policy makers ufficiali, gli «street-level bureaucrats», quel livello, cioè, in cui interagiscono amministrazione e società (gli insegnanti, i social workers, gli ispettori del controllo sull'inquinamento, etc.). Secondo Lipsky le decisioni dei c.d. burocrati di base (street level bureaucrats); la routine da esse sperimentata; i meccanismi che inventano per far fronte alle incertezze e alle pressioni di lavoro costituiscono la «policy» che viene attuata (12).

La logica della strategia individuata per esempio da Richard Elmore (13) — la backward mapping — è opposta a quella del modello top down. Essa inizia non al vertice del processo di implementazione, ma all'ultimo stadio, al punto in cui le azioni amministrative interagiscono con le scelte private.

Non è quindi la fissazione degli obiettivi, ma la specificazione dei comportamenti specifici dei livelli più bassi del processo di implementazione che genera il bisogno di una policy.

Solo quando il comportamento è descritto, l'analisi presume di stabilire un obiettivo. L'obiettivo viene stabilito

come un «set» di operazioni organizzative e quindi come un «set» di effetti o risultati che deriveranno da queste operazioni.

Avendo stabilito un obiettivo preciso (almeno relativamente) al livello più basso del sistema l'analisi ritorna su attraverso le strutture delle agenzie di attuazione, ponendo ad ogni livello due interrogativi: Qual è la abilità delle strutture implementatrici di influenzare il comportamento dei partecipanti con ciò che è l'obiettivo della policy? E quali risorse le unità richiedono per ottenere l'effetto voluto?

A questo livello di azione viene esercitato un ruolo fondamentale perchè è lì che si stabiliscono in concreto la allocazione di beni e servizi, mediante la combinazione di risorse limitate con bisogni apparentemente più vasti. Nel caso più semplice si tratta di una singola organizzazione: in genere si tratta di più di una organizzazione o di più di un livello di governo.

Mazmanian e Sabatier (14) hanno individuato alcuni meccanismi specifici per migliorare la capacità di azione di questo livello (chiarezza delle direttive politiche, risorse finanziarie disponibili, grado di negoziazione fra i vari gruppi, volontà di spendere le risorse allocate) per far fronte alla incertezza e superare le pressioni degli utenti per realizzare in un tempo limitato bisogni illimitati. Le «agencies» — secondo gli autori — sono interessate non solo agli obiettivi legittimamente formulati, ma sono interessate anche al mantenimento e alla sopravvivenza della organizzazione. Mentre per un verso tendono ad avere massima autonomia, per altro verso dipendono dalle istituzioni esterne per il reperimento delle risorse finanziarie. Diventa quindi importante studiare la interdipendenza dei subsistemi dalle risorse, e identificare alcune variabili che possono contribuire al raggiungimento dell'obiettivo: la «trattabilità del problema», la «abilità della legge a strutturare il processo di implementazione», le «variabili non legislative».

6. — Centro, periferia e target groups.

La implementazione, particolarmente quella che coinvolge più organizzazioni o più livelli di governo, può essere considerata da tre differenti prospettive: *a)* quella del policy maker iniziale, il centro; *b)* quella del livello dei funzionari incaricati dell'attuazione, la periferia; *c)* quella degli attori privati nei cui confronti il programma è diretto, il target group.

Dal punto di vista del centro, l'implementazione coinvolge gli sforzi della alta dirigenza o dei più alti livelli istituzionali per ottenere il consenso della periferia e del livello istituzionale più basso alla erogazione di un servizio o al cambiamento di azione. Se il programma non «funziona», allora o devono essere approntati alcuni aggiustamenti al programma, o devono essere prese delle misure anche sanzionatorie, o la policy deve essere riformulata. Il centro è innanzitutto interessato al modo di presentazione degli obiettivi ufficiali della policy e, in secondo luogo, alle ragioni dell'*attainment* o del *non-attainment*.

Il punto di vista della periferia, invece, mette in evidenza il modo in cui i funzionari addetti all'attuazione al livello locale (lo street level bureaucrat) rispondono agli impatti, anche negativi, nell'ambiente (ivi comprese le domande di una nuova policy).

Infine la implementation può essere considerata dalla prospettiva dei target groups, i destinatari del programma.

Nei programmi regolativi i target groups sono gli oggetti del cambiamento comportamentale (per es. le fonti dell'inquinamento).

Nei programmi dei servizi sociali i target groups si pongono rispetto al programma come i beneficiari: la loro prospettiva è molto simile a quella della autorità centrale. In quale misura vengono effettuati i servizi richiesti? La erogazione dei servizi crea una effettiva differenza nella loro vita?

Comprendere la prospettiva dei target groups è importante per le autorità centrali, perchè mette queste ultime in condizione di anticipare il feedback politico e le rende consapevoli delle assunzioni comportamentali su cui il programma è basato. Per es. uno studio sui «welfare recipients» nelle città di New York e Chicago ha concluso che il programma di incentivo al lavoro fosse basato sull'erronea presunzione che le madri non avvertivano come stigma il fatto di essere aiutate e quindi non avvertivano la spinta a cercare lavoro (15).

Questo può essere vero alcune volte, ma per altre il fatto di rimanere economicamente dipendenti deriva, il più delle volte, dalla presunta incapacità di trovare lavoro o dalla volontà di non lasciare, per es., i bambini nei day centres.

In breve, la capacità di cambiare il comportamento dei target groups è una condizione necessaria alla riuscita di un programma.

7. — Implementation indipendente dalla policy decision.

Una relativa indipendenza della implementazione dalla formulazione della politica viene auspicata dalla scuola tedesca.

Muovendo dalla idea di Luhmann (16) secondo cui non sono la forma concreta plasmata in precedenza, il gesto o la parola giusta ad accelerare il procedimento, ma le decisioni selettive degli interessati che eliminano le alternative, riducono le complessità, indeterminate di tutte le possibilità di una determinata problematica comprensibile, Scharpf (17) individua alcune caratteristiche essenziali per una efficiente implementazione:

— maggiore tecnicità della implementazione rispetto alla formulazione delle politiche. La implementation deve tener conto della tecnicità del suo oggetto, posto che talvolta le proposizioni generalizzate della policy decision tra-

valicano i limiti della specializzazione. In ogni caso vanno differenziati gli strumenti della policy dagli strumenti tecnici orizzontali del livello implementativo;

— peso maggiore degli interessi particolari delle organizzazioni pubbliche e private che non sono interessate necessariamente al risultato voluto dalla policy decision, ma agli effetti di questa politica in vista della propria possibilità di acquisizione di potere e di espansione;

— pluralità di unità organizzative autonome nei settori pubblico e privato (si pensi ad es. nell'ambito dei servizi di edilizia convenzionata al coinvolgimento nel procedimento programmatico di varie entità quali: Ministro LL.PP., Comuni, IACP, cooperative edilizie, etc.);

— forme di partecipazione dei soggetti interessati (co-decisione, consultazione etc.);

— destinatari e clienti di cui si deve influenzare il comportamento o i cui interessi devono essere favoriti.

8. — La implementation come policy evolution.

Secondo una prospettiva recente (18) l'indagine sull'implementation può trarre indicazioni utili dall'uso di uno schema biologico.

Il modello mette in luce i meccanismi che generano variazione, producono selezione, permettono la riformulazione delle politiche lungo lo stesso processo di implementazione.

Le policies sono continuamente trasformate dalle azioni degli «implementors» che alterano risorse e obiettivi. Non è il disegno politico che «procede», ma il «ridisegno».

Ci si chiede se l'implementation consiste nell'alterare gli obbiettivi correlndoli alle risorse disponibili ovvero nel mobilitare nuove risorse per realizzare vecchi obiettivi. Implementation significa *evolution*. Esistono due processi di implementation: uno costituito dalla policy decision inizialmente percepita, formalmente definita, prospetticamente

attesa; l'altro è il nesso di causalità che in pratica si evolve durante la implementation dando vita al processo di *evolution* nelle forme della esplorazione e dell'adattamento.

Quando i programmi sono modificati dal loro ambiente e le organizzazioni sono interessate alle modifiche dei programmi, attraverso il processo di exploration, cambia sia il contesto che il contenuto di ciò che deve essere implementato.

L'implementation, allora, non riguarda più o solo la attuazione degli obiettivi fissati, riguarda anche le conseguenze future (che fare o non fare) in relazione alle aspettative, e ciò attraverso la valutazione della differenza tra quanto voluto dalla policy e la conseguenza futura, date dall'impatto con l'ambiente.

Intesa in questo senso, l'evaluation include anche l'analisi della implementation. Come è stato osservato da Browne e Wildavsky, (19) i due processi costituiscono le due facce della stessa medaglia: l'implementation fornisce l'esperienza su cui l'evaluator formalmente indaga, e l'evaluation offre al soggetto incaricato dell'implementazione la comprensione di ciò che sta accadendo.

9. — La implementazione come policy adaption e policy exploration.

Nei due lavori più recenti di A. Browne e A. Wildavsky (20) la realizzazione del disegno politico non è mera esecuzione: essa è anche adattamento, esplorazione.

Secondo gli autori esistono due tipi di processi di esecuzione delle politiche pubbliche: l'uno è quello costituito da una serie di collegamenti causa-effetto, inizialmente percepito, formalmente definiti, per ottenere un determinato *outcome*, l'altro è costituito da un nesso di causalità inaspettato che si evolve durante la fase della implementazione.

Poichè la attuabilità di una decisione politica non può essere considerata in modo esaustivo nella fase della for-

mulazione, esiste un terreno inesplorato nel procedimento di realizzazione nel quale gli «implementors» individuano nuove possibilità di azione in ambienti prima non considerati. Questo fenomeno si verifica quanto più si scende nei vari livelli di governo.

Walter Williams (21) suddivide le basi del processo di implementazione in tre domini: 1) il dominio della decisione i cui grosse decisioni vengono prese; 2) il dominio del sostegno amministrativo che è quello delle forme di governo intermedio (regionale, locale); 3) il dominio dell'operatore in cui le organizzazioni preposte alla distribuzione dei servizi trattano direttamente con i destinatari e gli altri soggetti interessati al programma.

In questa ripartizione viene evidenziata la dicotomia politica-amministrazione. Se il dominio della decisione non ha anticipato le complessità e il dominio della amministrazione non è in grado di semplificarle, il dominio dell'operatore non riesce ad attuare il programma previsto nel tempo richiesto.

Se si cerca di integrare la nozione di dominio con il modello di implementazione basato su una mutua capacità di adattamento, ogni dominio può essere concepito come un «regno di doveri» per la individuazione di una serie di collegamenti individuali, in un processo in cui molti attori lavorano a diversi livelli di governo con un elaborato grado di responsabilità.

Il dominio della decisione mette in moto il processo. Il dominio amministrativo risponde espandendosi secondo un elevato grado di differenziazione orizzontale con problemi di coordinamento.

R. Mayntz (22) nell'analisi della politica ambientale in Germania ha evidenziato che quanto più cresce il numero dei punti di decisione, tanto più le possibilità di consenso diminuiscono e avvenimenti inattesi si verificano nella protezione ambientale.

Il dominio dell'operatore incontra molti ostacoli ambientali all'implementazione: maggiore è la distanza dal vertice del dominio della decisione alla base del dominio dell'operatore, maggiore è il numero di conseguenze non prevedibili.

Gli effetti di molte politiche non sempre sono prevedibili: può accadere anzi che una politica mirata a correggere un disequilibrio crei un effetto controintuitivo; così come alcune conseguenze non previste possono risultare positive anche quando obiettivi specificati non sono stati raggiunti.

Il tema rinvia allora alla interazione tra un progetto e la organizzazione locale che lo deve realizzare, quindi alla capacità di adattamento dell'operatore alle contingenze della realtà cui va a ricadere il progetto.

«L'implementazione non comincia nè con le parole nè con i fatti, ma con la disposizione degli attori ad agire e a trattare alcune situazioni in certi modi. In altri termini, quali obiettivi devono essere attuati? in quale ordine? con quale porzione di risorse disponibili?». Ciò che rileva è la discrezionalità dell'amministrazione. Poichè questa può essere adoperata come una copertura per il comportamento arbitrario, differente dall'intento della policy, alcuni autori ritengono che il problema principale sia quello del controllo. Controllare come? La discrezionalità è inevitabile e necessaria. A meno che non ci si trovi di fronte a programmi condizionali del tipo se... allora, la discrezionalità è molto estesa e può essere controllata solo attraverso mezzi indiretti.

In un mondo di incertezze, il successo è correlato allo sforzo: esso dipende più dal *Know how* che dal *Know that*, dall'abilità a scegliere appropriati tipi di comportamento e regole di condotta più che da un'astratta conoscenza del livello decisionale o una cieca obbedienza alle direttive.

In altre parole se i problemi sono meglio compresi attraverso le soluzioni, allora implementation significa non

solo trovare le risposte, ma anche riformulare le domande. Per Browne e Wildavsky, riformulare le domande significa anche trovare nuove soluzioni. Prescrizioni stabilite (*Know that*) danno il via al *Know how* adattare la giusta regola al momento giusto.

In questo senso la implementation è non solo *adaptation* alle contingenze locali, ma anche *exploration*: cessa di essere semplice attività di esecuzione per divenire attività che mira a scoprire qual'è la strada migliore per raggiungere l'obiettivo (23).

10. — Conclusione.

Molti aspetti dell'implementation rimangono tutt'ora scarsamente esplorati. Proviamo ad elencare alcuni problemi aperti.

a) Al di là di qualche tentativo (24), manca la consapevolezza che l'attuazione varia in rapporto al tipo di politica pubblica. L'implementation di una politica regolativa (o di un programma condizionale, secondo la terminologia di N. Luhmann) è del tutto diversa dalla implementation di una politica di opere pubbliche o di servizi pubblici (programma di scopo, sempre secondo quella terminologia). Diversi sono gli attori (nel primo caso sono essenzialmente i cittadini, salvo il ruolo di controllo e di sanzione attribuito all'istanza pubblica; nel secondo caso sono gli operatori pubblici, i burocrati etc.); diverso è il comportamento che ci si attende dai destinatari della politica (osservanza-inosservanza nel primo caso; comportamenti burocratici strumentali agli obiettivi legislativi nel secondo caso); diverso è il ruolo delle risorse (nel primo caso mancano o sono risorse private di cui si vuole il trasferimento ai pubblici poteri — come in quella tipica politica regolativa che è la politica tributaria; nel secondo caso sono risorse pubbliche destinate al privato o alla società, rispetto alle quali si pone il problema del modo più efficace

di utilizzo). Ignorando l'abisso che separa questi due processi (implementation delle politiche regolative; implementation delle politiche di intervento) qualcuno (Hanf) ritiene possibile l'uso di identiche metodologie e di identici schemi interpretativi (25).

b) Uno degli assunti impliciti nei primi studi sulla implementation (e in genere negli studi sull'amministrazione) è costituito dal modello gerarchico. In realtà le grosse organizzazioni pubbliche contemporanee (USA, RFT, GB, Italia) sono per lo più articolate secondo schemi federalisti, o regionalisti, o comunque non gerarchici (in Gran Bretagna, ad es., pur essendoci uno Stato unitario manca un'organizzazione periferica dei ministeri: sicché le funzioni locali sono svolte tutte dagli enti locali, slegati da ogni rapporto gerarchico col centro). Il processo di implementation si svolge su più livelli che non sono sovraordinati, e rispettivamente sottordinati, ma tutt'al più coordinati. Da qui fasi negoziali (bargaining) in cui contenuti decisionali vengono riformulati. La crescente distanza fra gli obiettivi quali vengono definiti in sede di legislazione e obiettivi quali vengono interpretati in fase di attuazione dipende anche da questo.

c) Se si ammette che gli intenti dichiarati dal legislatore sono spesso insinceri, l'analisi della implementation non dovrà limitarsi alle attività di attuazione che hanno l'aria di collegarsi a tali intenti (magari per registrare un insuccesso). Dovrà, una volta individuato l'obiettivo autentico, esaminare i comportamenti che a questo si riannodano, ancorché in parte occulti o non confessati. Quando un gruppo di politici influenti riesce a far varare una legge speciale per una zona colpita da un sisma o da una calamità naturale, facendo piovere su di essa risorse rilevanti, sebbene il sisma abbia prodotto danni esigui e la calamità non esista, l'obiettivo vero non è quello di ripristinare la situazione preesistente, ma di iniettare risorse ai beneficiari delle quali solo in parte sono i destinatari finali, perchè com-

prendono una o più imprese (che gestiscono i fondi) nonché i politici stessi (ai quali ritorna una quota di quelle risorse).

Momenti cruciali della implementazione sono, ad es., la convenzione di tesoreria (che regola i rapporti con le banche), il bando di gara (che contiene condizioni restrittive della partecipazione a danno, poniamo, di imprese non locali), la nomina di un commissario straordinario (che riscuote piena fiducia politica) etc.

d) All'interno delle politiche di intervento costituisce una variabile importante della implementation la natura della struttura organizzativa impiegata (26).

Una struttura esclusivamente burocratica tenderà a raffreddare l'intervento, ad allungarne i tempi, a condizionarlo a proceduralizzazioni interne che spesso non hanno altro scopo se non quello di legittimare il burocrate e di aumentarne il peso.

Una struttura di tipo professionale (es. medici, psichiatri etc.) tenderà, all'opposto, a estendere l'intervento, a ingrandire le strutture organizzative (più medici, più infermieri, più posti letto), a ingigantire il bisogno del servizio, a sollecitare la domanda sociale.

Una struttura di tipo politico-partitico (poniamo gli amministratori delle UU.SS.LL.) avvertirà la lentezza burocratica come un male inevitabile o come un ceppo da spezzare; mentre cercherà di utilizzare l'espansionismo professionale in funzione di un consenso politico (e quindi in modo discriminatorio, privilegiando le scelte che comportano un corrispettivo maggiore in termini di consenso o di benefici materiali).

Anche se il discorso può essere fatto in termini analitici, e differenziato in relazione alle singole politiche e alle singole ipotesi, è possibile costruire alcune tipologie fondamentali correlate, appunto, ai tipi di struttura organizzativa (27).

e) La componente delle risorse (nel senso specifico di risorse finanziarie) può essere isolata dalle altre, all'interno del processo di implementazione, e studiata autonomamente.

Quanto meno nelle politiche di intervento l'attuazione può essere vista e analizzata sotto specie di attribuzione delle risorse, distribuzione delle risorse, negoziazione sulle risorse, competizione per le risorse, priorità nell'allocazione delle risorse e così via.

Della vicenda fa parte la questione dei tempi (situazioni di stallo, accelerazione, residui passivi etc.), la quale è spesso legata alla negoziazione sulle risorse e alla competizione per le risorse.

L'elenco potrebbe essere allungato di molto. Ma quello che si è detto basta ad alimentare un vasto programma di ricerca.

NOTE

(1) J. Pressman e A. Wildavsky, *Implementation*, University of California Press, 1973. Ampliato sull'edizione del 1984 con i saggi di G. Majone e A. Wildavsky, *Implementation as Evolution*, (1978); A. Browne e A. Wildavsky, *What Should Evaluation Mean to Implementation?* (1983); A. Browne e A. Wildavsky, *Implementation as Mutual Adaptation* (1983); A. Browne e A. Wildavsky, *Implementation as Exploration* (18983). La tematica della implementation è stata introdotta in Italia da B. Dente: cfr. B. Dente, P. Knoepfel, E. Lewansky, S. Mannozi, S. Tozzi, *Il controllo dell'inquinamento atmosferico in Italia: analisi di una politica regolativa*, Roma, 1984, pagg. 223 e seg.; B. Dente, *L'analisi dell'efficacia delle politiche pubbliche*, Roma, Formez, 1984.

(2) H. W. Hogwood e L. A. Gunn, *Policy Analysis for the Real World*, Oxford University Press, 1984, pagg. 196-197. H. Wolman,

The Determinants of Program Success and Failure, in *Journal of Public Policy*, I n. 1983, pagg. 433-64.

(3) R. G. S. Browne, *The Management of Welfare*, Fontana Collins, 1975, pag. 174 e seg.; P. Self, *Political Theories of Modern Government*, London, Allen e Unwin, 1985, pag. 148 e seg.

(4) Y. Dror, *Public Policymaking Reexamined*, 1968, Scranton, Pa: Chandler.

(5) Pressman e Wildavsky, *cit.*, pag. XIII.

(6) D. S. Van Meter e C. E. Van Horn, *The implementation of Intergovernmental Policy*, in *Public Policy Making in a Federal System*, Sage yearbooks in *Politics and Public Policy* by C. O. Jones e R. Thomas (eds) pagg. 39-62, Beverly Hills, California, 1976; cfr. anche degli stessi autori *The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework*, in *Administration and Society*, 6 n. 4 1975, pag. 447 e seg.; cfr. M. Rein, *From Policy to Practice*, New York, 1983 e E. Hargrove, *The Missing Link*, the Urban Institute, Washington D.C. 1985.

(7) E. Bardach, *The Implementation Game* Cambridge, Mass: MIT Press, 1977, pag. 56 e seg.

(8) K. Hanf, *Regulatory Structures: Enforcement as Implementation*, in *European Journal of Political Research*, n. 10, 1982, pagg. 159-172. Cfr. anche P. Knoepfel e H. Wiedner, *A Conceptual Framework for Studying Implementation*, in Downing w Hanf (eds), *The Implementation of Pollution Control Programs*, Tallahassee, P.S.P., 1982, pagg. 7-31.

(9) R. F. Elmore, *Bacward Mapping: Implementation Research and Policy decision Studying Implementation*, by W. Williams (es) Chatham, N. J. 1982, pag. 19 e seg. *Organizational Models of Social Program Implementation* in *Public Polices*, 26, 1078, pagg. 185-228.

(10) S. Barret e C. Fudge, *Policy and Action*, London, Methuen, 1981.

(11) B. Dente, P. Knoepfel, R. Lewansky, S. Mannozi, S. Tozzi, *op. cit.*, pag. 223 e seg.

(12) M. Lipsky, *Street-Level Bureaucracy and Institutional Innovation: Implementing Special Education Reform*, in *Educational Review*, 47, 1977, pagg. 171-197; C. Ham e M. Hill, *Introduzione all'analisi delle politiche pubbliche*, trad. it., Bologna, 1986, pag. 162.

(13) R. Elmore, *op. cit.*, pag. 187.

(14) D. A. Mazmanian, P. A. Sabatier, *Implementation and Public Policy*, Scott, Foresman and Company, 1983, pagg. 11-12; P. A. Sabatier, *What Can We Learn from Implementation Research in Guidance, Control and Evaluation in the Public Sector*, by Kaufmann, Majone, Ostrom (eds) New York, 1986, pagg. 315-317.

(15) J. Melchling, *Analysis and implementation Sanitation Policies*, in *New York City*, in *Public Policy*, 26, 1978, pagg. 263-84. Cfr. anche P. Berman, *Thinking About Programmed and Adaptive Implementation: Matching Strategies to Situations* in *Why Policies Succeed*, Ingram and Mann, 1978, pagg. 205-27.

(16) N. Luhmann, *Stato di diritto e sistema sociale*, Napoli, 1978, pag. 133 e seg.

(17) F. W. Scharpf, *Does Organization Matter? Task Structure and Interaction in the ministerial Bureaucracy*, in *Organization Design, Theoretical Perspective and Empirical Findings*, by E. Burack e A. Negandhi (eds), Kent State University, Ohio, 1977, pagg. 149-167.

Cfr. anche R. S. Montioy, L. J. O'Toole, *Toward a Theory of Policy Implementation: An Organizational Perspective*, in *Public Administration Review*, 1979, pag. 465 e seg.

(18) G. Majone e A. Wildavsky, *Implementation ad evolution* (1979), in *Implementation cit.*, pag. 162 e seg.

(19) A. Browne e A. Wildavsky, *What Should Evaluation mean to Implementation?* (1983) in *Implementation cit.*, pag. 181 e seg.

Cfr. anche R. Nakamura e F. Smaèèwood, *The Politics of Policy Implementation*, N. Y. St. Martin Press, 1980, pagg. 149-151.

(20) A. Browne e A. Wildavsky, *Implementation as Adaptation* (1983), in *Implementation cit.*, pag. 206 e seg. e I. D., *Implementation as Exploration* (1983), in *op. cit.*, pag. 232 e seg.

(21) W. Williams, *Implementation Problems in Federally Funded Programs in Social Program Implementatio* by W. Williams e R. Elmore (eds), University of Massachusetts, 1976, pag. 15 e seg.; ID. *Implementation Analysis and Assessment*, *ivi* pag. 267 e seg.

(22) R. Mayntz, *External Pressures and Conflicts in the Formation and Implementation of Environmental Policy*, *International Institute of Management*, Berlin, June 1975, pagg. 3-4; ID. *Intergovernmental implementation of Environmental Policy*, in Hanf e Scharpf (eds). *Interorganizational Policy Making*, London, 1978, pagg. 201-214.

(23) Browne e Wildavsky, *cit.*, pag. 232 e seg.

(24) R. Ripley e G. Frnklyn, *Policy Implementation and Bureaucracy*, Dorsey Press, 1986, pagg. 60 e seg.

(25) Hanf, *op. cit.*, pag. 162.

(26) P. White, *Organizational Studies. Do They Require Separate Conceptualizations?* in *Administration e Society*, 6, I, 1974, pag. 107 e seg.; Scharpf, *Does Organization Matter?* *cit.*, pag. 149.

(27) Sul tema c'è una vasta letteratura. Cfr. T. J. Lowi, *Four Systems of Policy, Politics and Choice*, in *Public Administration Review*, 32, 1972, pagg. 298-310; C. Schultze, *The Public Use of Private Inte-*

rest, Washington D. D., Brooking Institution, 1977. **J. Wilson**, *The Politics of Regulation* in J. W. Mekie (ed) *Social Responsibility and the Business Predicament*, Washington D. C. Broocking Institutions, 1974, 1974, pagg. 136-68; ID, *The Politics of Regulation*, in ID (ed) New York, 1980, Banc Books, pag. 357 e seg.. **S. Gustavsson**, *Types of Policy and Types of Politics*, in *Scandinavian Political Studies*, vol. 3, 2, 1980, pag. 123 e seg.

INTERVENTI

GIAN FRANCO CIAURRO.

SOMMARIO: 1. — *Premessa: la complessità del processo legislativo*; 2. — *L'attenzione del Parlamento, e quindi della Camera, ai temi del Seminario di studi*; 3. — *La scelta per una organizzazione ripartita tra Parlamento, Governo e Amministrazione del supporto tecnico alla legislazione*; 4. — *L'esperienza della Camera in tema di redazione dei testi normativi: le regole e raccomandazioni*; 5. — *Segue: il Regolamento della Camera e il Regolamento dei Servizi e del personale. Il drafting diffuso*; 6. — *Il Servizio Bilancio dello Stato: la verifica delle relazioni tecniche del Governo*; 7. — *Il supporto del Servizio informatica*; 8. — *Prospettive in relazione agli obiettivi del Seminario di studi*.

1. — Premessa: la complessità del processo legislativo.

Un curioso paradosso sembra caratterizzare l'esperienza parlamentare di questi ultimi decenni: se il Parlamento approva grandi leggi di riforma queste inevitabilmente finiscono per essere giudicate leggi manifesto o leggi bandiera che non riescono a rappresentare una concreta capacità di risposta ai problemi del paese; se, invece, pressato dalla moltiplicazione delle domande sociali, dalla folla di interessi dello Stato neocorporativo, il Parlamento interviene nel concreto con l'elevato numero di leggi, tipico delle nostre legislature, queste sono considerate «leggine» e sotto-

poste alle feroci critiche contro le gestioni compromissorie e consociative. Le critiche vanno contrastate se ingenerose e qualunquistiche: non si può dimenticare, infatti, che la democrazia comincia il suo percorso con il Parlamento e che primo segno delle dittature nella storia è stato il ridimensionamento e la chiusura del Parlamento.

Ma le critiche stesse devono spingere alla riflessione perchè colgono un problema sostanziale che è quello del «metodo della legislazione». Un'attenzione che anche la Costituzione ha introdotto, quando nei principi fondamentali, all'articolo 5, prevede che «la Repubblica, una e indivisibile, ... adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento». E l'art. 5 è la norma che, come la dottrina ha sottolineato, segna il passaggio dallo Stato di diritto allo Stato sociale delle autonomie: dalle funzioni di protezione e repressione, proprie dello stato liberale, a quelle «promozionali» con l'intervento dello Stato nell'economia, nella società, nella vita stessa degli individui. Jhering diceva che lo Stato segue il cittadino dalla culla alla tomba: oggi bisognerebbe trovare una metafora ancora più efficace per rendere figurativamente la pervasività dello Stato.

Un passaggio contraddittorio quello dallo Stato liberale allo Stato sociale perchè, a livello sociale, è ormai parte della consapevolezza diffusa, mentre, a livello istituzionale, stenta a trovare forme adeguate di risposta. Si tratta infatti di superare una crisi che è del Parlamento, è della legge ma deriva da tensioni e contraddizioni che attraversano una società complessa e diversificata. Il Parlamento si trova al crocevia di queste tensioni: da un lato, sollecitato a intervenire per la soluzione dei problemi generali; dall'altro, condizionato dagli interessi particolari organizzati nella stessa rappresentanza politico-parlamentare che contrastano decisioni rigide da cui derivi il sacrificio di alcuni degli interessi in conflitto.

Per questo i contributi di questo convegno, che segue ad una riflessione e ad un dibattito avviati da qualche anno, sono preziosi e importanti: si tratta infatti di consolidare esperienze sviluppate in Italia e in tutti i paesi di democrazia avanzata per definire il metodo della legislazione e garantire il ruolo delle istituzioni rappresentative.

Certo si è in ritardo rispetto alla sfida lanciata dalle trasformazioni indotte dallo Stato sociale e sono sotto gli occhi di tutti le degenerazioni prodotte da una legislazione non più generale e astratta ma particolare e programmatica.

Le statistiche sulla produzione normativa in Italia, rapportate agli altri paesi europei rendono ancora più complessa la gestione di questa «giungla legislativa» e rendono tipico il caso italiano rispetto ai problemi comuni «di tecnica legislativa» che anche gli altri paesi industrializzati si trovano ad affrontare: per limitarsi agli anni 1985, 1986, 1987 in Italia, in questi anni sono state approvate 566 leggi a fronte delle 296 leggi approvate in Francia, dalle 309 leggi approvate nella Repubblica Federale Tedesca.

Diversità di cifre derivanti da una diversa distribuzione del potere normativo fra Parlamento e Governo, certo: ma anche su questo piano in Italia si cominciano a fare i primi passi e la delegificazione introdotta dalla legge 23 agosto 1988, n. 400, sull'ordinamento della Presidenza del Consiglio, dovrebbe cominciare a dare i primi frutti, alleggerendo il lavoro parlamentare dalla materia regolamentare.

Ma il caso italiano è reso tipico dalla ulteriore specificità della pluralità di sedi decisionali che nel nostro sistema producono leggi: alludo alle norme comunitarie immediatamente operanti, con forza di legge (i regolamenti), nel nostro ordinamento (anche se questo è un aspetto comune agli altri paesi della CEE), ma soprattutto, oltre alle leggi nazionali, alle leggi regionali, che rappresentano una novità introdotta dalla nostra Costituzione, anche

se le potenzialità di tale novità non sono state ancora a pieno esplicite.

A livello nazionale va poi ricordato che sono ventinove i centri normativi: alle Assemblee di Camera e Senato si aggiungono ventisei Commissioni parlamentari con potere deliberante, e, infine, c'è il Governo, non come titolare principale dell'iniziativa legislativa e motore del lavoro parlamentare, secondo il modello delle democrazie parlamentari del secondo dopoguerra, ma come produttore di atti normativi ad immediato valore di legge attraverso la decretazione d'urgenza. Il fenomeno è noto, ma voglio solo ricordare alcune cifre e sottolineare attraverso le cifre dei decreti legge convertiti con modificazioni l'intervento del Parlamento e la difficoltà di varare una legge: nella VIII legislatura i decreti legge presentati sono stati 275, di cui convertiti in legge 128; nella IX legislatura 302, di cui convertiti in legge 108; nella X legislatura, alla data del 15 aprile, i decreti presentati sono stati 225, di cui convertiti in legge 78.

2. — L'attenzione del Parlamento, e quindi della Camera, ai temi del Seminario di studi.

È quindi tempo di porre mano al groviglio di questioni che rendono la legge spesso debole nelle azioni che si prefigge e talvolta persino incomprensibile nel testo o incongruente con il contesto normativo in cui è posta. Ed è incontestabile che l'azione legislativa debba farsi più capace nel reagire con rapidità alle retroazioni che le provengono dalla complessità economica e sociale cui si rivolge. E mi riferisco qui, ovviamente, ad un adeguato sviluppo, sistematizzazione ed efficacia della riflessione scientifica che è andata formandosi intorno alle varie tecniche connesse alla legislazione, visto che — fuor d'ogni dubbio — il merito e l'oggetto delle leggi sfuggono ad ogni nostra considerazione in questa sede.

Anche se ristretti ad una cerchia di pochi specialisti, i contributi teorici in lingua italiana sono già sufficienti, in molti casi, a delineare con chiarezza le linee portanti del nuovo indirizzo scientifico e, in generale, ad indicare gli ambiti operativi verso cui muoversi. Si tratta di scritti ampiamente conosciuti e ai quali si continuerà a fare riferimento in questi giorni. Sarebbe però un azzardo pensare che sia possibile trasferire ed innestare rapidamente ed in blocco il bagaglio scientifico mutuato da tecniche, ad esempio, di analisi e conduzione aziendale o provenienti da uffici studi e legislativi, tenendo scarsamente conto di alcune determinanti del contesto istituzionale e politico cui lo si riferisce.

L'avvertenza — banale forse quanto la cautela suggerita nell'attraversare a piedi un'autostrada — vale anche per la così detta «legistica» che — almeno da noi — rischia di crescere forse troppo fuori dalle aule legislative. Insomma, lo schema di una tecnica che è lì, con i suoi tecnici formati e pronti a vestire di razionalità ed efficienza le azioni del legislatore, solo che questi voglia e consenta, è forse troppo semplice per apparire del tutto plausibile. Vale solo come paradigma di promozione dell'impegno a fare e dovrebbe essere corretto, almeno, con l'ipotesi del legislatore che domina e sviluppa le tecniche attraverso la razionalizzazione interna e progressiva.

La bontà di una simile cautela, è testimoniata, del resto, dall'approccio fortemente empirico e sperimentale che è alla base delle relazioni introduttive di questo convegno. Altrimenti, si resta al luogo comune del testo perfetto nella redazione, coerente e fattibile nella formulazione quando esce dall'Ufficio legislativo e che viene «sconciato» dagli emendamenti delle Commissioni e dell'Aula.

Le iniziative del Parlamento e della Presidenza del Consiglio in tema di *drafting* sono ben note, almeno quanto alle direttive già adottate e, in sostanza, applicate. Meno noto, è invece il complesso di decisioni che si richiamano agli

altri temi di questo Seminario di studi e che — conosciute singolarmente — non sono state esaminate a sufficienza sotto il profilo sistematico, inquadrando come passi consistenti — anche se perfettibili — in tema di fattibilità, implementazione, controllo di attuazione, sistemi informativi.

Mi riferisco, ad esempio, a tutte le procedure, gli organi, i documenti tipizzati e i sistemi informativi che sono stati a mano a mano «implementati» non solo nel campo generale del bilancio dello Stato e della finanza pubblica, ma anche per singoli settori di grande rilievo quali la sanità, la finanza locale, l'edilizia residenziale pubblica, gli investimenti così detti «per opere immediatamente eseguibili» e azioni molto diverse quali quelle nel campo delle tossicodipendenze e dell'interruzione volontaria della gravidanza.

Con un processo fatto di aggiustamenti successivi le leggi e la catena di atti normativi che queste prevedono, hanno creato nuovi soggetti per la valutazione degli investimenti, o per il controllo della loro attuazione, hanno definito le modalità per la valutazione dei flussi e fabbisogni finanziari, hanno creato precisi sistemi di monitoraggio dei valori e degli eventi in giuoco, hanno attribuito poteri e responsabilità di interventi o definito il complesso di informazioni che tornano (o arrivano) al Parlamento in sede sia di controllo-verifica, sia di intervento legislativo successivo.

Il quadro non è organico, né, tanto meno, ha assunto i caratteri di un sistema generalizzato e coerente nelle sue interconnessioni. Vi sono però molte linee sistematiche perfettamente riconoscibili, fondate su opzioni e assunzioni che si innestano nell'attuale assetto dei rapporti tra il Parlamento, il Governo e la Pubblica amministrazione nella sua accezione più lata e che non possono essere confuse con le valutazioni che si danno nel merito delle politiche poste in essere o sui risultati che esse conseguono.

Malgrado si tratti di sistemi che originano, anche sostanzialmente, da decisioni parlamentari, non credo di avere qui il compito di tentare quell'approccio sistematico di cui ho appena ricordato la mancanza. Vi sono per altro molte analisi che ricostruiscono e valutano le metodologie instaurate in ciascun settore e che consentono, perciò, di introdurre anche le esperienze nazionali tra quelle di cui siamo qui a discutere. Per parte mia mi limiterò a farvi riferimento solo per ricordare il dibattito svoltosi in proposito alla Camera dei deputati e il formarsi di quella organizzazione «interna» che può essere vista — a buon diritto — come lo «spezzone» camerale del più complesso sistema di supporto alla legislazione ed il cui nucleo primario — cognitivo e valutativo — risiede ed opera nel Governo-amministrazione.

Se si eccettuano le occasioni provocate da talune modifiche del Regolamento e, più raramente, da alcune leggi, la Camera ha un appuntamento oramai tradizionale in cui discute e verifica la propria funzionalità interna e il ruolo che la propria azione svolge in concreto nell'assetto politico-istituzionale e nei confronti della società: l'approvazione annuale del proprio bilancio. È in quella sede che si sono formate e sono emerse prima le riflessioni e poi gli indirizzi concreti sulle varie tematiche del nostro convegno:

a) sul tema delle fonti, l'obiettivo del così detto decongestionamento del circuito decisionale — con riferimento al Parlamento — e, quindi, l'attenzione alle problematiche della delegificazione, della *deregulation* e della delegazione legislativa;

b) in tema di redazione, una più accentuata attenzione per le tecniche di *drafting* e per l'organizzazione interna per la loro applicazione;

c) anche l'analisi di fattibilità è un tema oramai ricorrente; in questo campo però, come in quello del con-

trollo dei risultati e nella maggior parte delle questioni attinenti i sistemi informativi, la Camera ha sempre optato per soluzioni ripartite: al Governo-amministrazione il compito primario delle proposte, dell'analisi, della costruzione e manutenzione dei sistemi di monitoraggio; al Parlamento quello della verifica e della eventuale reinterpretazione dei dati esposti prima di assumere le decisioni conseguenti. Il che, come tutti sanno ed accettano, è pienamente conseguenziale alla nostra forma di governo. Non ha fatto presa perciò la suggestione dei mega-apparati autonomi che taluni avrebbero voluto ricreare nel Parlamento italiano con gli occhi rivolti all'esperienza statunitense. Le funzioni in questo campo restano fermamente ripartite e concorrenti con il Governo. Ne è derivato che, sul piano interno, l'obiettivo della Camera è stato anzitutto quello di affinare le procedure regolamentari e, in conseguenza, quello di potenziare l'apparato burocratico come strumento per rendere concretamente azionabili le proprie funzioni.

Tale scelta si fonda sul presupposto, radicato da tempo e oggi quanto mai acquisito, che il grado di conoscenza e di dominio delle informazioni coinvolte, qualifica anche il livello di autonomia e di incidenza della decisione parlamentare.

Come ho già accennato, la situazione in atto si articola su un *mix* complesso di strumenti stabiliti con legge, di poteri regolamentari e di strutture interne di supporto all'analisi e alla valutazione.

In tutto questo è costante però la scelta del Parlamento di lasciare al Governo-amministrazione e alle varie istanze sociali il compito di formare e fornire in via primaria quelle informazioni, opzioni e valutazioni che necessitano ai propri processi decisionali. Insomma, per esemplificare, da questa impostazione è derivata la decisione di non duplicare al proprio interno un'apparato conoscitivo della finanza pub-

blica quali sono quelli già esistenti presso il Tesoro, il Bilancio, le Finanze e la Banca d'Italia. O, di non porre tra i propri compiti ordinari quello di gestire in permanenza un proprio modello previsionale da contrapporre a quelli eventuali di Prometeia o del Ministero delle Finanze in tema di gettito delle imposte o di volume del commercio estero. In alternativa, invece, si istituiscono e potenziano strutture proprie — le Commissioni di merito, o altre strutture funzionali (Servizio Studi, Servizio del Bilancio, ecc.) — in grado di acquistare quelle previsioni, di valutarne la coerenza e la congruenza con le proposte in atto e di fornire in proposito ai singoli parlamentari e agli organi che decidono un supporto immediato ed utile ai fini che si prefiggono.

3. — La scelta per una organizzazione ripartita tra Parlamento, Governo e Amministrazione del supporto tecnico alla legislazione.

Questa premessa consente di riferire rapidamente del modello che si è consolidato nel circuito Parlamento-Governo-Amministrazione in relazione ai temi della fattibilità della legge e del controllo di attuazione. Si tratta della mera segnalazione degli organi e delle procedure instaurate e che non si addentra, in questa sede, in alcuna considerazione su questi temi. Mi pare tuttavia che essi possano costituire un punto di riflessione utile anche sul versante regionale e consentire la discussione così ben avviata dai relatori di gruppo.

Sul piano interno della Camera, oltre al potenziamento degli apparati che ho ricordato già più volte, devo ricordare due nuove strutture amministrative e un collegamento informatico. Quanto alle strutture, la prima è già istituita e funzionante, la seconda è stata più volte richiesta in sede di discussione sul bilancio interno ed è allo studio da tempo, anche se non è possibile ipotizzarne

l'istituzione immediata. La prima è il Servizio del Bilancio dello Stato, di cui dirò successivamente, la seconda è l'Ufficio per la valutazione delle scelte scientifiche e tecnologiche. Il collegamento informatico — anch'esso realizzato in parte — è quello con la Ragioneria generale dello Stato per l'accesso delle Commissioni Bilancio dei due rami del Parlamento ad alcune sezioni del sistema informativo. Userò il tema generalissimo del dimensionamento e del controllo del bilancio dello Stato come paradigma delle realizzazioni cui intendo riferirmi.

A partire dalla legge sulla contabilità delle regioni ordinarie (siamo al 1976) ma soprattutto, dalla legge n. 468 del 1978 sulla riforma della contabilità, tutti conoscono quale profonda trasformazione ha subito l'insieme degli organi, delle procedure, degli strumenti e della documentazione che potremmo dire connessa al problema del coordinamento dei conti pubblici. Un processo che ha concluso un primo ciclo con l'altrettanto nota legge n. 362 del 1988. Trattandosi di fatti e questioni notissimi citerò perciò soltanto un mero elenco degli elementi principali che vi concorrono. Tutti, peraltro, rientrano anche nei problemi che qui trattiamo e che influiscono anche sulla fattibilità delle leggi o sul controllo dei risultati.

Anzitutto i nuovi strumenti decisori quali il documento di programmazione economico-finanziaria, il bilancio pluriennale, la legge finanziaria e, da ultimo, i provvedimenti di accompagnamento. Ma insieme un gran numero di strumenti cognitivi e valutativi, oggi fortemente tipizzati nel contenuto, che si aggiungono al rendiconto e alla relazione della Corte dei conti: il coordinamento dei bilanci degli enti pubblici, la relazione previsionale e programmatica, con il suo quadro riassuntivo delle leggi di spesa a carattere pluriennale, la relazione sulla situazione economica del Paese, le quattro relazioni sulla situazione di cassa, la relazione tecnica sulla quantificazione degli oneri

di ciascun disegno di legge presentato dal Governo, per citare solo quelli di maggiore rilievo.

Tra i nuovi organi basti ricordare la Commissione tecnica per la spesa pubblica e, per quanto riguarda gli investimenti, il Nucleo di valutazione. Quanto alle procedure tutta la materia è stata innovata sia negli obblighi e nei limiti imposti al Governo e all'Amministrazione, sia nella nuova disciplina della sessione di bilancio in Parlamento. A tutto ciò va aggiunto lo stretto coordinamento informatico creato, soprattutto, attraverso un sistema funzionale alla Tesoreria unica e fortemente coordinato dalla Ragioneria generale dello Stato. Non l'unico però. Per citare due esempi molto significativi basta riferirsi a quello della programmazione sanitaria, che attraverso obblighi imposti alle USL concentra in tempi molto rapidi non solo l'informazione finanziaria, ma anche quella epidemiologica e su di un insieme di dati strutturali indispensabili alla programmazione e al controllo di attuazione. Altrettanto può dirsi del sistema instaurato dalla Direzione generale della finanza locale per i comuni, le province e le comunità montane.

In tutti questi casi il Parlamento (seguendo le proposte del Governo e delle varie amministrazioni) ha disciplinato la materia razionalizzando le gestioni anche ai fini di conoscenza e controllo delle variabili sulle quali è chiamata poi ad incidere la successiva fase legislativa. Fuori dal Parlamento vi sono dunque comportamenti e documenti tipizzati in ragione degli strumenti di governo che di volta in volta si pensa di azionare. All'interno, si è posto di conseguenza il problema della verifica e della utilizzazione concreta di questa massa enorme di informazioni, valutazioni e opzioni necessarie a decidere sulla fattibilità delle proposte avanzate e sui risultati attesi dalle decisioni richieste.

Credo che gli esempi avanzati rendano con chiarezza le ragioni per cui l'indirizzo consolidato della Camera sia quello di migliorare, quanto possibile, le strutture interne di valutazione, consulenza, studio e documentazione. In

questa stessa linea si inserisce anche lo studio sull'Ufficio per la valutazione delle scelte tecnologiche.

Come si è detto, sul versante delle fonti, l'approccio principale è stato quello della delegificazione. Qui il dibattito in Parlamento ha ripreso — ripetutamente — le tematiche già sviluppate dalla dottrina giuspubblicistica e politologica: la microlegislazione occupa buona parte dell'attività parlamentare e si combina in maniera perversa con gli effetti della decretazione d'urgenza; ne risulta sempre più rallentata tutta l'azione legislativa, tanto da offrire motivazioni ulteriori alla reiterazione multipla dei decreti-legge e allo straripare di questi in ogni settore. Sulle soluzioni verso cui indirizzarsi vi sono in generale una consapevolezza ed un consenso piuttosto ampi e diffusi.

Occorre anzitutto delegificare quanto è possibile, senza per questo espropriare il Parlamento, sia sottraendo alla legge tutto ciò che è consentito dal dispiegarsi della normativa comunitaria, sia lasciando alla legislazione regionale il proprio ambito e limitando, per questa via, l'intervento del Parlamento alle poche norme di principi contenuti da altrettante poche leggi-quadro. Per il resto, dove non esiste una riserva di legge, dovrebbe darsi tutto lo spazio possibile alla fonte regolamentare. Come si vede, uno schema consolidato e pacifico nelle sue linee generali.

In questo senso è stata avanzata, più volte, anche sulla scorta dell'ipotesi avanzata nella Commissione Cassese sulla delegificazione, la proposta di costituire all'interno di ciascuna Commissione un Comitato ristretto per la delegificazione, con il compito di revisionare l'intero *corpus* legislativo, enucleandone le disposizioni di principio, di obiettivo, di criteri di funzionamento da conservare nell'ambito della legge formale nazionale e lasciando il resto alle altre fonti. Di fatto però nè la proposta è stata accolta, nè la delegificazione è andata per ora oltre il consenso degli intenti.

Senza dubbio il risultato maggiore conseguito in questo campo è costituito dalla nuova disciplina dei decreti legislativi e dei regolamenti contenuta rispettivamente negli articoli 14 e 17 della notissima legge sulla disciplina dell'attività di Governo (n. 400/1988). Almeno sino ad ora, il ricorso alla delegazione legislativa non ha avuto una accentuazione significativa. Ai fini del minor carico per il Parlamento nazionale, mette conto di ricordare che anche alla Camera è allo studio una disposizione analoga a quella recentemente introdotta nel regolamento del Senato che inserisce la Commissione per le questioni regionali nel procedimento legislativo con un parere il cui intento è anche quello di verificare il testo in esame sotto il profilo delle competenze. Non è ovviamente possibile prevedere se vi saranno frutti anche sul piano del decongestionamento.

Anche sul piano della *deregulation* si è compiuto un primo, importante passo con la legge quadro sul pubblico impiego (l. 93/1983): un passo che può segnare l'avvio di una linea di indirizzo foriera di interessanti sviluppi per decongestionare non solo la produzione legislativa, ma quella normativa in generale.

4. — L'esperienza della Camera in tema di redazione dei testi normativi: le regole e raccomandazioni.

In occasione della approvazione dei bilanci interni della Camera, si è posta una nuova attenzione al tema della qualità e della manutenzione dei testi legislativi. Nel 1980 fu accolto un ordine del giorno — sottoscritto da tutti i gruppi — che impegnava l'Ufficio di Presidenza a considerare l'opportunità di istituire, a titolo sperimentale, per un periodo determinato, un «comitato di redazione tecnica delle segreterie delle Commissioni». La questione è tornata puntualmente ogni anno, anche se, di volta in volta con accenti diversi in ragione dello sviluppo che assumeva intanto la sperimentazione e la riflessione sul piano organizzativo.

Sul versante della formulazione del testo, le ipotesi avanzate sono state per lo più nel senso di un organo o di un ufficio accentrato che funzionasse da supporto in tutte le fasi del procedimento: dalla eventuale prima stesura su richiesta del singolo deputato, all'intervento in sede di messaggio. Nei fatti, come si vedrà parlando della situazione odierna, alla Camera è stata concretamente preferita una organizzazione del *drafting* in maniera diffusa e connessa ai vari momenti dell'iter legislativo. Fin dalle prime iniziative al riguardo, di cui si dirà fra breve, gli ambiti operativi del *drafting* sono stati esaminati sia con riguardo al *corpus* più ampio delle «regole» testuali sino ad ora formulate in Italia, sia con riferimento alla coerenza sistematica del testo nei confronti dell'ordinamento vigente, di quello internazionale, comunitario o regionale. È stato sempre chiaro che quest'ultimo aspetto del *drafting* dovesse risolversi in un potenziamento delle strutture interne di supporto, in modo che le interconnessioni e gli effetti sistematici del testo fossero ben evidenti al decisore e tali da lasciare dopo la decisione aggiustamenti di natura sicuramente ed esclusivamente formale.

Tornando specificatamente al problema della redazione dei testi legislativi, ricordiamo che esso è stato oggetto di sempre maggiore attenzione da parte degli organi parlamentari e dei singoli deputati a partire dal 1980. A questo nuovo interesse hanno fatto riscontro due diversi tipi di iniziativa della Presidenza della Camera. La prima attiene ad una definizione — con circolare interna — di criteri più certi ed uniformi per la redazione formale delle leggi.

La circolare del Presidente della Camera del febbraio 1986 non era però limitata agli uffici di questo ramo del Parlamento ma nasceva da una iniziativa che, partita dalla Camera dei deputati, era stata portata avanti in comune con il Senato e con la Presidenza del Consiglio, attraverso la costituzione di un gruppo tecnico comune per la definizio-

ne del testo. Il Senato e la Presidenza del Consiglio hanno adottato, nello stesso febbraio 1986 circolari analoghe.

La vicenda merita una particolare sottolineatura, proprio per la provenienza dell'iniziativa da un ramo del Parlamento (la Camera dei deputati) e per lo svolgimento coordinato dei lavori da parte di organi costituzionali diversi (Camera, Senato, Presidenza del Consiglio). Essa costituisce infatti, come è stato sottolineato, uno «specifico» italiano, poichè negli altri paesi europei che hanno adottato direttive sulla redazione delle leggi, l'iniziativa e la formulazione concreta di esse sono state dei Governi, lasciando poco spazio in questa fase agli organi parlamentari. Così non è stato in Italia, dove questo pur modesto sforzo nella direzione dell'uniformità legislativa è partito da un'Assemblea parlamentare e ha visto lavorare insieme Parlamento e Governo.

La circolare del febbraio 1986 è largamente nota, ma vale la pena di riassumerne brevemente i contenuti. Essa si divide in due parti, dedicate rispettivamente a *regole* e *raccomandazioni*.

Le une e le altre tengono conto sia dei suggerimenti provenienti dalle Commissioni di studio sulla materia istituite dal Governo negli anni precedenti, sia di proposte formalmente avanzate alla Camera di modifica legislativa o regolamentare.

Le *regole* sono nove. La prima riguarda la numerazione e rubricazione. La rubricazione non è obbligatoria (peraltro, se alcuni articoli sono forniti di rubrica, tutti devono esserlo), ma è chiaro che essa costituisce un utile sussidio per l'interprete e per il legislatore stesso, analogamente a quanto si dirà fra breve per il titolo della legge.

La seconda regola riguarda le partizioni dell'atto legislativo di livello superiore all'articolo (in ordine crescente: sezioni, capi, titoli, parti, libri) e la terza la numerazione degli articoli aggiuntivi da inserire nelle «novelle» legislative.

Tra le regole successive, la denominazione e la numerazione dei commi, ha fornito una delle differenze esteticamente più vistose fra le leggi approvate prima e dopo la circolare del 1986. Al di là dell'estetica, si tratta di una innovazione destinata a semplificare, ponendo progressivamente fine alla differenza di linguaggio esistente, ad esempio, tra codici civili e penali. Si noti che anche i testi introdotti come «novelle» in leggi e codici preesistenti dovranno essere conformi alle nuove regole (e quindi numerati *comma 1, comma 2...*, anziché *prima parte, capoverso, alinea*; questi ultimi termini vengono ora ad assumere ciascuno un significato diverso ed univoco nell'ambito di articoli di particolare formulazione). Per quanto riguarda il legislatore, la numerazione dei commi diviene indispensabile in presenza di articoli sempre più lunghi e complessi. Salvo errori, il record spetta per ora all'art. 15 della legge finanziaria 1988, con 56 commi. In questo senso, la speranza espressa da qualcuno che la numerazione dei commi servisse da deterrente contro la formulazione di articoli troppo lunghi è fallita. Ma, proprio per questo, la numerazione dei commi diviene più necessaria per addentrarsi nel ginepraio di simili articoli.

La settima e l'ottava regola sono dedicate alla coerenza dei riferimenti normativi, rispettivamente interni ed esterni al testo legislativo. Anche in questa materia, insieme a disposizioni puramente formali, ve ne sono alcune che possono influire sulla leggibilità e anche sullo stesso contenuto del provvedimento. In particolare scompare l'uso di riferirsi, in modo indeterminato, ad una legge e «successive modificazioni»; in ogni caso dovranno essere indicate esattamente la legge o il decreto che ha apportato la modifica; nel caso di una serie di leggi o decreti di modifica, va citato l'ultimo di questi, in quanto testo vigente.

Per quanto concerne le *raccomandazioni*, esse formulano, da una parte, inviti rispetto a temi già oggetto delle regole; dall'altra parte, toccano temi nuovi, come il titolo

degli atti legislativi che deve esplicitare «almeno l'oggetto principale della disciplina normativa». In questo modo vengono evitati sia i titoli «muti» (cioè quelli del genere: modifiche alla legge n... del...), sia le espressioni del tutto generiche (ad esempio: nuove norme in materia di amministrazione dello Stato). Un'altra raccomandazione importante è quella sulla modifica di norme. Va privilegiata, rispetto alle modifiche implicite o indirette, la modifica testuale, della massima ampiezza possibile. Anche quando la modifica di un testo vigente consiste in un singola parola, viene raccomandato di sostituire l'intero periodo, numero, lettera, comma o articolo. Del pari significativa la raccomandazione che tende a scoraggiare le abrogazioni implicite e la formula abrogativa esplicita innominata (del genere: tutte le disposizioni incompatibili con la presente legge sono abrogate) a favore della abrogazione esplicita, con l'indicazione esatta delle norme abrogate. Infine, una raccomandazione relativa alla terminologia, insieme a indicazioni più generali, chiarisce alcuni punti fermi: scoraggiare l'uso del verbo servile diretto a sottolineare l'imperatività della norma (che, tra l'altro rende più difficile la ricerca elettronica); evitare dichiarazioni di intenti non aventi rilevanza normativa e specificazioni non indispensabili.

Sono — si diceva — indicazioni formali. Ma in qualche caso esse assumono rilevanza sostanziale. Il titolo di una legge o la rubrica di un comma, quando sono troppo complessi, possono essere indice di disomogeneità dei contenuti, e quindi indurre il legislatore ad «alleggerirlo», collocando parte della materia in altri articoli o — addirittura — stralciando parte del provvedimento.

E ancora: l'obbligo di citare espressamente tutte le norme che si abrogano «costringe» a prendere esatta conoscenza della successione di leggi nel tempo, con riflessi anche sul contenuto della legge nuova.

5. — *Segue: il Regolamento della Camera e il Regolamento dei Servizi e del personale. Il drafting diffuso.*

Il secondo ordine di interventi da parte della Presidenza della Camera riguarda le modifiche regolamentari, in particolare quelle apportate nel 1988 al Regolamento dei servizi e del Personale.

Prima di esporne i contenuti, occorre però menzionare un'altra e ben più importante modifica regolamentare, quella del regolamento stesso della Camera, in particolare per quanto riguarda le Commissioni permanenti (luglio 1987). Si è già accennato al ruolo importante che la funzione consultiva delle Commissioni (cioè i pareri ad altre Commissioni) ha assunto nell'ambito del *drafting* diffuso che viene privilegiato nell'Assemblea di Montecitorio. I pareri hanno principalmente significato politico-giuridico, ma l'intrecciarsi di competenze che essi determinano ha conseguenze dirette — e positive — anche sul miglioramento del testo. Inoltre, il sistema dei pareri coinvolge in modo più vasto gli uffici della Camera: e dei recenti adeguamenti strutturali si dirà tra breve.

Interessa qui sottolineare che con la riforma dell'estate 1987 è stata ampliata la portata della sede consultiva: alle due tradizionali Commissioni-filtro (Affari costituzionali e Bilancio) ne è stata aggiunta un'altra (la Commissione Lavoro pubblico e privato). Non solo: è stato previsto (art. 93, comma 3-bis) che possa essere reso vincolante, per l'esame di un progetto di legge in sede legislativa, il parere di qualsiasi altra Commissione la cui competenza sia investita in maniera rilevante da tale progetto. Dalle nuove disposizioni del regolamento della Camera esce quindi rafforzato il sistema preesistente di *drafting* diffuso.

E la scelta a favore di questo sistema è stata confermata in occasione della risistemazione dei Servizi e Uffici della Camera nel settembre 1988. Sono stati creati Servizi

nuovi: in particolare, il Servizio Bilancio dello Stato; altri sono stati soppressi o hanno visto modificate le proprie competenze. Ed è stato ovviamente tema di discussione il *drafting*, sulla base anche dei ricordati dibattiti parlamentari degli anni precedenti.

Per le questioni attinenti il bilancio, come sarà successivamente specificato, è stato scelto di creare un Servizio *ad hoc* che peraltro svolge attribuzioni nuove senza sovrapporsi alle preesistenti competenze del Servizio commissioni (Segreteria della Commissione bilancio) e del Servizio Studi (Dipartimento finanza pubblica). Per il *drafting* non è stata creata una nuova struttura, ma sono state chiarite le competenze degli organi esistenti. A tre Servizi ed un Ufficio presso la Segreteria generale sono stati affidati questi compiti.

Sulla base di questa normativa interna, si può delineare il seguente itinerario-tipo di un progetto di legge, con la descrizione degli interventi dei vari Servizi ed Uffici. Il progetto (nel linguaggio della Camera dei deputati: disegno di legge, se di iniziativa del Governo; proposta di legge, se di iniziativa parlamentare o popolare o delle regioni), viene presentato al Servizio Assemblea, dove viene sottoposto ad un primo controllo formale, che va dalla rispondenza alla suesposta circolare del 1986 del Presidente della Camera, alla correttezza delle citazioni di norme precedenti e dei rinvii interni. D'intesa con il presentatore, si procede alle necessarie correzioni ed alla stampa del progetto. Il singolo deputato può rivolgersi al Servizio Studi per ottenerne la consulenza in vista della presentazione di una proposta di legge.

Il progetto viene quindi assegnato alla Commissione competente, in sede referente, redigente o legislativa. Nella grande maggioranza dei casi (e sempre quando si tratta di un decreto-legge) esso viene corredato di una documentazione del Servizio Studi. Il dossier-tipo è quello predisposto per i decreti-legge. Si articola in una scheda, in cui,

oltre che dei dati estrinseci del decreto (titolo, date di delibera, pubblicazione, eventuale approvazione da parte del Senato ecc.), si dà conto:

— dell'esistenza sulla stessa materia di precedenti decreti-legge (e delle modifiche se si tratta di decreto reiterato);

— dell'eventuale collegamento con altri lavori legislativi in corso;

— della normativa precedente in cui il decreto va ad inserirsi (o a modificare), ivi compresa quella regionale e quella comunitaria (quanto a quest'ultima il Servizio Studi opera in stretto collegamento con il Servizio rapporti comunitari e internazionali);

— del contenuto del decreto, analizzato per articoli e con particolare attenzione all'aspetto normativo;

— degli eventuali emendamenti approvati dal Senato;

— degli aspetti relativi ai requisiti costituzionali della necessità ed urgenza.

Di seguito alla scheda, sono riportati i testi integrali delle norme su cui il decreto influisce, i precedenti dibattiti, gli eventuali progetti di legge sulla stessa materia, pubblicistica ecc.; analoga a quella per i decreti-legge è la documentazione per la ratifica dei principali trattati internazionali. Per i progetti di legge di altro genere — che sono meno tipizzati — la documentazione può avere caratteristiche parzialmente diverse, ma sempre riconducibili a questo schema. Da diversi anni viene inoltre compiuta dal Servizio una penetrante analisi normativa sui disegni di legge finanziaria e di bilancio, in collaborazione con il Servizio Studi del Senato.

Un supporto diverso, sempre prodotto dal Servizio Studi, è il cosiddetto «documento di lavoro», in cui sono posti a fronte — comma per comma — il testo del progetto o dei diversi progetti concorrenti (ipotesi in cui il documento di lavoro è particolarmente utile) e di tutte le norme preesistenti modificate, richiamate o comunque citate dal progetto.

Questa documentazione viene fornita alla Commissione competente per il merito e a quelle chiamate ad esprimere un parere (oltre che alla Commissione affari costituzionali, competente per il giudizio preventivo di costituzionalità sui decreti-legge, ai sensi dell'art. 96-bis reg. Camera).

L'esame del progetto in Commissione è seguito in tutte le sue fasi (dal Comitato ristretto all'espressione dei pareri, alla sede referente, redigente, legislativa) dai funzionari delle segreterie delle Commissioni. Esse sono state recentemente rafforzate per evitare che l'unico funzionario sia prevalentemente assorbito dall'attività di organizzazione della seduta, di resocontazione e di assistenza procedurale al Presidente. In tal modo si consente lo sviluppo di una maggiore professionalità della burocrazia parlamentare nella redazione del testo normativo durante il suo iter. Particolarmente rilevante è quindi il ruolo dei funzionari delle commissioni (a cui si aggiungono quelli del Servizio Studi, che è articolato come struttura di supporto in primo luogo delle Commissioni) nella sede informale del comitato ristretto, quella in cui viene sostanzialmente elaborato il testo.

Dopo l'approvazione del testo in sede legislativa, spetta al Servizio commissioni il coordinamento dei testi approvati. In questo stesso convegno, altre relazioni si soffermano sulla definizione e i limiti del coordinamento. Basti qui ricordare che la estrema concentrazione della fase di presentazione, discussione ed approvazione di emendamenti in Commissione rende delicata e significativa questa fase.

Per la sede referente e redigente, gli adempimenti delle segreterie di Commissione non sono diversi: non si tratta in questo caso di coordinare il testo definitivamente approvato, ma quello da sottoporre all'Assemblea.

Al Servizio Assemblea, spettano, a questo punto, compiti analoghi a quelli sinora visti per le Commissioni: raccolta degli emendamenti, esami della loro formulazione sia a fini formali, sia sostanziali, sia ai fini del giudizio di am-

missibilità da parte del Presidente. Ricordo per inciso che questo giudizio è divenuto negli ultimi anni più incisivo. Oltre alla disposizione dell'art. 89 reg. Camera («Il Presidente ha facoltà di negare l'accettazione e lo svolgimento di ordini del giorno, emendamenti o articoli aggiuntivi che siano formulati con frasi sconvenienti, o siano relativi ad argomenti affatto estranei all'oggetto della discussione, ovvero siano preclusi da precedenti deliberazioni e può rifiutarsi di metterli in votazione»), vi è ora l'art. 96-bis, comma 8, relativo ai disegni di legge di conversione di decreti-legge: «Il presidente dichiara inammissibili gli emendamenti e gli articoli aggiuntivi che non siano strettamente attinenti alla materia del decreto-legge». È chiaro che dall'applicazione più o meno rigida di queste norme possono derivare importanti effetti ai fini della chiarezza e univocità del testo legislativo.

Dopo l'approvazione da parte dell'aula, spetta al Servizio Assemblea il coordinamento del testo. Valgono le osservazioni fatte per le Commissioni.

All'Ufficio programmazione e coordinamento legislativo spetta una funzione unificante dei vari centri di produzione e di controllo sulla formulazione delle norme. In questo Ufficio della Segreteria Generale è stato individuato il soggetto coordinatore, per cui non si è voluta creare una struttura apposita. Dall'ufficio programmazione partono i «messaggi» per il Senato e per il Governo (ai fini della promulgazione), a seconda che il provvedimento sia stato approvato in prima lettura o in via definitiva.

E a questo proposito va sottolineata un'ulteriore caratteristica del sistema di *drafting* diffuso: il sistema bicamerale — a differenza di quanto avviene nelle regioni — permette di esercitare un doppio controllo. Spesso vengono «recuperati» nella seconda Camera errori o imperfezioni che si sono verificati nell'approvazione da parte della prima e che non hanno potuto essere corretti in quella se-

de perchè travalicano i limiti del coordinamento formale di un testo già approvato dall'altro organo politico.

6. — Il Servizio Bilancio dello Stato: la verifica delle relazioni tecniche del Governo.

Un particolare problema di redazione dei testi legislativi anche con riferimento alla loro fattibilità, è quello che attiene ad una corretta quantificazione degli oneri da essi recati, anche ai fini della congruità della loro copertura finanziaria. La recente legge n. 362 del 1988 (che ha modificato la legge n. 568 del 1978) ha infatti attivato una sorta di dialettica fra Governo e Parlamento, disponendo che il primo debba corredare di una relazione tecnica ogni sua iniziativa legislativa (disegni di legge e emendamenti) che rechi nuove o maggiori spese o diminuzioni di entrate. La relazione tecnica, che deve indicare i dati e i metodi utilizzati per la quantificazione degli oneri, è poi sottoposta a verifica tecnica in sede parlamentare «secondo le norme da adottare con i regolamenti parlamentari». Ancora, la stessa legge dispone che le Commissioni parlamentari possono chiedere al Governo la relazione tecnica per tutte le proposte legislative e gli emendamenti al loro esame sempre ai fini della verifica tecnica della quantificazione degli oneri da essi recati.

Alla Camera non sono state ancora varate specifiche norme regolamentari per disciplinare questa nuova procedura, ma le procedure stesse previste dalla legge sono già state attivate: il Governo correda infatti di relazione tecnica le proprie iniziative legislative e varie richieste di relazione tecnica sono state avanzate al Governo dalle Commissioni con riferimento a testi legislativi dalle stesse elaborati e a conclusione del loro esame. Si tratta di testi che non essendo di provenienza governativa non erano provvisti di relazione tecnica di partenza o di testi che pur essendo forniti avevano subito, nel corso dell'esame in

Commissione, modifiche delle norme recanti oneri tali da richiedere, quanto meno, una integrazione della relazione tecnica di partenza.

Per fornire uno specifico supporto organizzativo e informativo per la verifica, da parte degli organi parlamentari (in primo luogo le Commissioni), delle relazioni tecniche del Governo, con circolare del Segretario Generale, dal mese di aprile di quest'anno, è stata avviata una fase sperimentale che coinvolge in tale attività tre Servizi della Camera: in primo luogo il Servizio Bilancio dello Stato, all'uopo recentemente istituito, il Servizio Studi e il Servizio Commissioni parlamentari.

Questa attività di supporto si svolge sui testi normativi, corredati di relazione tecnica governativa, dei quali sia stato completato l'esame da parte delle Commissioni di merito e in relazione ai quali la Commissione Bilancio debba esprimere il parere sulle conseguenze finanziarie. L'attività di supporto in questione da parte degli Uffici, che ha o può avere conseguenza ai fini della redazione dei testi normativi in esame, si snoda in due fasi. La prima consiste nella redazione dell'analisi normativa del testo di cui la Commissione competente ha concluso l'esame al fine di individuare le norme che comportano oneri o minori entrate o sono suscettibili di comportarli, nonchè di quelle che rechino nuove entrate a fronte di nuovi oneri recati dal testo in esame. L'analisi normativa, compiuta in collaborazione dai funzionari del Servizio Studi e del Servizio Commissioni competenti per materia si sostanzia nella valutazione dell'impatto delle norme che si intendono varare sulla normativa preesistente, per valutare come e perchè esse producano o possano produrre nuovi o maggiori oneri o diminuzioni di entrata (o anche nuove entrate a fronte dei nuovi oneri recati dal testo in esame), valutando in particolare se, ad esempio, in virtù di una concatenazione di norme vigenti, eventuali benefici che si vogliono attri-

buire ad una categoria di cittadini si estendano automaticamente ad altre categorie.

La seconda fase, in cui interviene il Servizio Bilancio dello Stato, anche sulla base dell'analisi normativa di cui si è testè fatto cenno, è quella della verifica dei dati e dei metodi della quantificazione compiuta dal Governo quale emerge dalla relazione tecnica di quest'ultimo. Il Servizio Bilancio dello Stato redige, ai fini di tale verifica, un'apposita nota contenente: a) il riscontro delle fonti e della congruità e completezza dei dati forniti dall'Esecutivo, anche attraverso il confronto con eventuali dati di altra fonte; b) l'analisi della trasparenza e coerenza del percorso metodologico seguito dal Governo nella quantificazione degli oneri, anche alla luce di precedenti analoghi casi per valutare le ragioni di eventuali difformità metodologiche; c) la segnalazione delle integrazioni necessarie per la compiuta quantificazione degli oneri ed, eventualmente, delle diverse ipotesi che sarebbe possibile assumere.

Questa nota conclusiva, unitamente all'analisi normativa e alla relazione tecnica del Governo è poi fornita ai parlamentari in primo luogo a quelli della Commissione bilancio e della Commissione di merito. E sono evidenti le implicazioni che da tali documenti possono derivare ai fini della decisione politica circa la conferma del testo normativo in esame o la sua rielaborazione in base ai dati emersi. In base all'istruttoria compiuta dagli Uffici, ad esempio, le Commissioni potrebbero decidere di riesaminare talune norme del testo legislativo con riguardo agli oneri da esse recati, o di riconsiderare gli obiettivi dell'intervento.

Naturalmente, dei dati emersi dalla relazione tecnica e della sua verifica compiuta dal Servizio Bilancio dello Stato si avvarrà anche la Commissione Bilancio ai fini della propria analisi e della definizione delle norme di copertura. Il problema della copertura è essenzialmente politico, trattandosi di compiere scelte relative all'utilizzo di risorse, ma richiede anche un forte supporto tecnico basato sul-

l'analisi dei precedenti, nel quadro delle norme e regole di copertura, e sullo stato di utilizzo delle fonti di copertura (fondi speciali, capitoli di bilancio, ecc.).

Questa attività è svolta dalla struttura tecnica della Commissione stessa (la segreteria della Commissione), che fra l'altro utilizza il collegamento con il sistema informativo della Ragioneria generale dello Stato e, in connessione con questo, ha provveduto all'impianto di un autonomo sistema informativo che registra i pareri espressi dalle Commissioni Bilancio della Camera e del Senato, per consentire in tempi reali la conoscenza dello stato di utilizzo delle diverse fonti di copertura, in relazione ai provvedimenti in itinere.

7. — Il supporto del Servizio informatica.

L'informatica è da tempo penetrata, seppure in diversa misura e con diversa intensità, in tutti i Servizi della Camera, da quelli amministrativi a quelli legislativi, di resocontazione e di documentazione. Lo sviluppo dell'automazione — cui presiede il Servizio Informatica, attivo da quasi un ventennio, anche se l'attuale denominazione è stata adottata solo nel settembre 1988 — si orienta ormai decisamente anche verso l'offerta di strumenti a supporto diretto, senza alcuna forma di intermediazione, dell'attività dei parlamentari.

Sotto questo profilo, il Sistema Informativo Automatizzato di cui la Camera può disporre — grazie anche alla stretta integrazione delle proprie banche dati con quelle del Senato in un unico sistema parlamentare — offre già un insostituibile strumento di lavoro per l'acquisizione dei dati di base sull'attività parlamentare, sulla legislazione nazionale e regionale, sulla bibliografia. I collegamenti con banche dati esterne — il sistema Italgire della Cassazione, la banca dati Guritel del Poligrafico dello Stato, l'archivio DEA dell'ANSA, la banca dati dell'Istat, il sistema Celex

e altri ancora — completano il quadro dei dati disponibili su supporto magnetico per il lavoro degli organi parlamentari.

Su queste basi, i progetti che sono stati impostati e che saranno realizzati nel breve periodo tendono a rispondere a diverse esigenze:

a) quella di sviluppare progetti speciali per la diffusione di informazioni assai sintetiche, ma continuamente aggiornate, sull'andamento dei lavori dell'Aula e delle Commissioni:

b) quella di agevolare l'utilizzo diretto di alcune banche dati parlamentari, superando la relativa difficoltà dei metodi di interrogazione e di ricerca e provvedendo alla diffusione dei collegamenti anche nelle sedi di lavoro dei singoli parlamentari;

c) quella di realizzare la raccolta dei principali atti parlamentari (per esempio, testi dei progetti di legge, resoconti sommari, bollettini delle Commissioni) in banche dati di struttura assai semplice, dalle quali sia possibile acquisire con immediatezza non solo dati sull'*iter* ma il contenuto degli atti parlamentari.

Il progetto di più rapida realizzazione è quello che consentirà al più presto di diffondere attraverso monitors dislocati nei palazzi del Parlamento (ma anche su qualsiasi terminale collegato al sistema centrale della Camera) notizie continuamente aggiornate sull'andamento della giornata parlamentare e sulle attività dell'Assemblea e delle Commissioni. A questo progetto si affianca, in collaborazione con la RAI, l'utilizzo di televideo per la diffusione diretta al pubblico di comunicati giornalieri sui lavori della Camera.

L'informatizzazione della Sala Stampa parlamentare, che è in via di realizzazione, consentirà di rispondere all'esigenza dei mass-media di una migliore e più tempestiva diffusione (anche attraverso flashes dalle Commissioni) delle informazioni sulle attività parlamentari.

Quanto alla diffusione dei collegamenti con i singoli parlamentari, lo stato del progresso tecnico consente di impostare adeguate soluzioni per diminuire i problemi di «rete» che hanno fino ad ora condizionato le prospettive di sviluppo. Le linee che si intende perseguire sono sostanzialmente due:

a) il collegamento con ITAPAC e la rete SIP specializzata per la trasmissione dati che già consente la consultazione di banche dati esterne da postazioni collegate al sistema centrale della Camera e che consentirà in futuro anche l'accesso alle banche dati della Camera;

b) l'utilizzo degli elaborati dei Consigli regionali (e sperimentazioni si stanno avviando in tal senso con alcuni Consigli, prima fra tutti l'Assemblea regionale siciliana) come poli locali per la concentrazione delle utenze regionali, e fra le altre di quelle da destinare ai parlamentari della Regione.

8. — Prospettive in relazione agli obiettivi del Seminario di studi.

Chiudendo questa comunicazione l'Amministrazione della Camera intende raccogliere la sollecitazione al coordinamento delle iniziative in materia di *drafting* e di sistemi informativi. Si tratta di una sollecitazione già avanzata in sede di Osservatorio legislativo regionale e ripetuta qui dal prof. Rescigno. È senz'altro possibile raggiungere l'uniformità sostanziale delle regole pratiche di redazione dei testi legislativi ed è da ritenersi che anche il processo che consenta di attingere rapidamente risultati concreti in questo settore possa avviarsi proprio con questo Seminario di studi. Si tratta di un obiettivo considerevole e di grande respiro, specie se unificherà i criteri adottati dalla legislazione nazionale e da quella regionale così strettamente connesse. Ma è un obiettivo che deve essere valutato nelle sedi politiche che conservano la responsabilità primaria in questo

campo. Il problema potrà porsi concretamente in sede di riconsiderazione delle norme già adottate dal Parlamento e dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri e l'Amministrazione della Camera vi concorrerà, per la sua parte, avendo ben presente questo obiettivo.

Un atteggiamento altrettanto favorevole vi è verso l'obiettivo di unificare i criteri e gli insegnamenti delle scuole di *drafting*. In questo caso però credo che come obiettivo immediato non ci si possa porre che quello di raggiungere in breve tempo una sede ed una procedura di concertazione. Si tratta infatti di questioni che attengono anche all'autonomia scientifica di istituti quali, ad esempio, l'ISLE e l'ISAPREL, e alle esigenze emerse in pratica presso ciascun Consiglio regionale. Sarebbe quindi opportuno che con le proprie conclusioni, il Seminario di studi indicasse anche quale via perseguire concretamente.

La questione informatica infine. Qui le iniziative in atto sono poco omogenee e la complessità dei problemi rende gli accordi più difficili. Vi è senz'altro la volontà e la possibilità di proseguire nelle collaborazioni e nei collegamenti già in atto, di sviluppare quelli che sono in corso di definizione, come ad esempio quello molto importante con l'Assemblea regionale siciliana, ma vi è grande necessità di ragionare in dettaglio e a lungo sulle questioni concrete. L'esigenza di coordinamento è ampiamente condivisa e per questo l'Amministrazione della Camera parteciperà fattivamente a tutte le sedi che potranno essere concordate.

MARIO CORSO

Desidero innanzitutto rivolgere il caloroso saluto del Presidente della Camera a tutti i partecipanti al Seminario di studi, unitamente al suo vivo augurio di buon lavoro. Il Presidente Iotti è stato trattenuto a Roma dai suoi impegni di lavoro ma esaminerà con grande attenzione le risultanze del Seminario. Altrettanto caloroso è il saluto dell'Amministrazione della Camera, oltre che mio personale, ai partecipanti a questo Convegno insieme al ringraziamento assai vivo ai suoi promotori, in particolare al Presidente on. Lauricella, ed all'Assemblea regionale siciliana che ci ospita.

Quella che leggerò, sia pure non integralmente, è la comunicazione del Segretario Generale della Camera Avv. Ciaurro, molto rammaricato per il fatto di non potere essere presente. Anche lui rivolge a tutti i partecipanti l'augurio di buon lavoro, certo che il Seminario, al quale l'Amministrazione della Camera guarda con grande interesse ed attenzione, sarà fecondo di risultati.

È evidentemente tempo di porre mano al groviglio di questioni che rendono la legge spesso debole nelle azioni che si prefigge e talvolta persino incomprensibile nel testo o incongruente con il contesto normativo in cui è posta. Mi riferisco qui ovviamente ad un adeguato sviluppo, sistematizzazione ed efficacia della riflessione scientifica che

è andata formandosi anche in Italia intorno alle varie tecniche connesse alla legislazione. Dato che — fuor d'ogni dubbio — il merito e l'oggetto delle leggi sfuggono ad ogni nostra considerazione in questa sede.

Sarebbe però un azzardo pensare che sia possibile trasferire ed innestare rapidamente ed in blocco questo bagaglio scientifico tenendo scarsamente conto di alcune determinanti del contesto istituzionale e politico cui lo si riferisce.

La bontà di una simile cautela, del resto è testimoniata dall'approccio fortemente empirico e sperimentale che è alla base delle relazioni introduttive di questo convegno.

Le iniziative del Parlamento e della Presidenza del Consiglio in tema di drafting sono ben note, meno noto è invece il complesso di decisioni che si richiamano agli altri temi di questo Seminario e che, conosciute singolarmente, non sono state esaminate a sufficienza sotto il profilo sistematico.

Mi riferisco, ad esempio, a tutte le procedure, gli organi, i documenti tipizzati e i sistemi informativi che sono stati a mano a mano «implementati» non solo nel campo generale del bilancio dello Stato e della finanza pubblica, ma anche per singoli settori di grande rilievo quali la sanità, la finanza locale, l'edilizia residenziale pubblica, etc.

Il quadro non è organico nè ha assunto i caratteri di un sistema generalizzato. Vi sono però molte linee sistematiche perfettamente riconoscibili, fondate su opzioni e assunzioni che si innestano nell'attuale assetto dei rapporti tra il Parlamento, il Governo e la Pubblica Amministrazione.

Malgrado si tratti di sistemi che originano, anche sostanzialmente, da decisioni parlamentari, non credo di avere il compito di tentare quell'approccio sistematico di cui ho appena ricordato la mancanza.

Vi sono per altro molte analisi che ricostruiscono e valutano le metodologie instaurate in ciascun settore e che consentono, perciò di introdurre anche le esperienze na-

zionali tra quelle di cui siamo qui a discutere. Per parte mia mi limiterò a farvi riferimento solo per ricordare il dibattito svoltosi in proposito alla Camera ed il formarsi di quella organizzazione interna che può essere vista come lo «spezzone» camerale del più complesso sistema di supporto alla legislazione ed il cui nucleo primario — cognitivo e valutario — risiede ed opera nel Governo-Amministrazione.

La Camera ha un appuntamento tradizionale in cui discute e verifica la propria funzionalità interna ed il ruolo che la propria azione svolge in concreto nell'assetto politico-istituzionale e nei confronti della società: l'approvazione annuale del proprio bilancio interno. È in quella sede che si sono formate e sono emerse prima le riflessioni e poi gli indirizzi concreti sulle varie tematiche del nostro convegno: sul tema delle fonti, l'attenzione alle problematiche della delegazione, della deregulation e della delegazione legislativa; in tema di redazione legislativa, una più accentuata attenzione per le tecniche di drafting; anche l'analisi di fattibilità è ormai un tema ricorrente. In questo campo, però, come in quello del controllo dei risultati e nella maggior parte delle questioni attinenti i sistemi informativi, la Camera ha sempre optato per soluzioni ripartite: al Governo-Amministrazione il compito primario delle proposte, dell'analisi, della costruzione e manutenzione dei sistemi di monitoraggio; al Parlamento quello della verifica e della eventuale reinterpretazione dei dati esposti prima di assumere le decisioni conseguenti, il che è pienamente conseguenziale alla nostra forma di governo. Non ha fatto perciò presa la suggestione dei mega-apparati parlamentari autonomi di stampo statunitense. Le funzioni in questo campo restano fermamente ripartite e concorrenti con il Governo. Ne è derivato che sul piano interno l'obiettivo della Camera è stato anzitutto quello di affinare le procedure regolamentari e, in conseguenza, quello di potenziare l'ap-

parato burocratico come strumento per rendere concretamente azionabili le proprie funzioni.

Tale scelta si fonda sul presupposto che il grado di conoscenza e di dominio delle informazioni coinvolte qualifica anche il livello di autonomia e di incidenza della decisione parlamentare.

Come ho già accennato la situazione si articola su un mix complesso di strumenti stabiliti con legge, di poteri regolamentari e di strutture interne in supporto all'analisi e alla valutazione. In tutto questo è costante la scelta del Parlamento di lasciare al Governo-Amministrazione e alle varie istanze sociali il compito di formare e fornire in via primaria quelle informazioni, opzioni e valutazioni che necessitano ai propri processi decisionali. Il Parlamento, cioè, istituisce e potenzia strutture proprie, in grado di acquisire quelle informazioni e previsioni, di valutarne la coerenza e congruenza con le proposte in atto e di fornire in proposito, ai singoli parlamentari e agli organi che decidono, un supporto immediato ed utile ai fini che si prefiggono.

Questa premessa consente di riferire rapidamente del modello che si è consolidato nel circuito Parlamento-Governo-Amministrazione in relazione ai temi della fattibilità della legge e del controllo di attuazione.

Si tratta della mera segnalazione degli organi e delle procedure instaurate. Mi pare, tuttavia, che essi possano costituire un punto di riflessione utile anche sul versante regionale.

Sul piano interno della Camera, oltre al già ricordato potenziamento degli apparati, devo ricordare due nuove strutture amministrative e un collegamento informatico. Quanto alle strutture la prima è già istituita e funzionante; la seconda è stata più volte richiesta in sede di discussione sul bilancio interno ed è allo studio da tempo, anche se non è possibile ipotizzare l'istituzione immediata. La prima è il Servizio bilancio dello Stato, la seconda è l'Ufficio per la valutazione delle scelte scientifiche e tecnologiche. Il col-

legamento informatico, anch'esso realizzato in parte, è quello con la Ragioneria generale dello Stato per l'accesso delle Commissioni bilancio dei due rami del Parlamento ad alcune sezioni del sistema informativo della Ragioneria stessa. Userò il tema generalissimo del dimensionamento e del controllo del bilancio dello Stato come paradigma della realizzazione cui intendo riferirmi.

A partire dalla legge sulla contabilità delle regioni ordinarie del 1976, ma soprattutto dalla legge n. 648 del 1978 e successivamente, dalla legge n. 362 del 1988, tutti conoscono quale profonda trasformazione ha subito l'insieme degli organi, delle procedure, degli strumenti e della documentazione connessa al problema del coordinamento dei conti pubblici. Trattandosi di fatti noti citerò soltanto un mero elenco degli elementi principali che vi concorrono. Tutti peraltro rientrano anche nei problemi che qui trattiamo: anzitutto i nuovi strumenti decisori, il documento di programmazione economico-finanziario, il bilancio pluriennale, la legge finanziaria e, da ultimo, i provvedimenti di accompagnamento. Ma insieme un gran numero di strumenti cognitivi e valutativi che si aggiungono al rendiconto e alla relazione della Corte dei Conti; mi riferisco al coordinamento del bilancio degli enti pubblici, alla relazione previsionale e programmatica, alle quattro relazioni sulla situazione di cassa, ecc.

Tra i nuovi organi ricordo la Commissione tecnica per la spesa pubblica e, per quanto riguarda gli investimenti, il Nucleo di valutazione. Quanto alle procedure, tutta la materia è stata innovata sia negli obblighi e nei limiti imposti al Governo e all'Amministrazione, sia nella nuova disciplina della sessione di bilancio in Parlamento. A tutto ciò va aggiunto lo stretto coordinamento informatico creato soprattutto attraverso un sistema funzionale alla Tesoreria unica e fortemente coordinato dalla Ragioneria generale dello Stato. Non l'unico naturalmente. Per citare due esempi significativi mi riferisco al sistema della pro-

grammazione sanitaria e al sistema instaurato dalla Direzione generale per la finanza locale per i comuni, le province e le comunità montane.

In tutti questi casi il Parlamento ha disciplinato la materia razionalizzando le gestioni anche ai fini di conoscenza e controllo delle variabili sulle quali è chiamata poi ad incidere la successiva fase legislativa. Fuori dal Parlamento vi sono dunque comportamenti e documenti tipizzati in ragione degli strumenti di Governo che di volta in volta si pensa ad azionare. All'interno si è posto di conseguenza il problema della verifica e della utilizzazione concreta di questa massa enorme di informazioni, valutazioni e opzioni necessarie a decidere sulla fattibilità delle proposte avanzate e sui risultati attesi dalle decisioni richieste. Credo che gli esempi avanzati rendano con chiarezza le ragioni per cui l'indirizzo consolidato della Camera sia quello di migliorare, quanto è possibile, le strutture interne di valutazione, consulenza, studio e documentazione.

Come si è detto sul versante delle fonti l'approccio principale è stato quello della delegificazione. Qui il dibattito in Parlamento ha ripreso, ripetutamente, le tematiche già sviluppate dalla dottrina giuspubblicistica e politologica.

Sulle soluzioni vi sono in genere una consapevolezza e un consenso piuttosto ampi e diffusi. Occorre delegificare quanto più è possibile, senza per questo espropriare il Parlamento, sia sottraendo alla legge tutto ciò che è consentito dal dispiegarsi della normativa comunitaria, sia lasciando alla legislazione regionale il proprio ambito e limitando, per questa via, l'intervento del Parlamento alle poche norme di principi contenuti da altrettanto poche leggi-quadro. Per il resto, dove non esista una riserva di legge, dovrebbe darsi tutto lo spazio possibile alla fonte regolamentare.

Senza dubbio il risultato maggiore conseguito in questo campo è costituito dalla nuova disciplina dei decreti legislativi e dei regolamenti contenuta nella legge n. 400 del

1988. Ma, almeno sino ad ora, il ricorso alla delegazione legislativa non ha avuto un'accentuazione significativa. Ai fini del minor carico per il Parlamento nazionale è il caso di ricordare che anche alla Camera è allo studio una disciplina analoga a quella recentemente introdotta nel regolamento del Senato che inserisce la Commissione parlamentare per le questioni regionali nel procedimento legislativo con un parere il cui intento è anche quello di verificare il testo in esame sotto il profilo delle competenze. Non è ovviamente possibile prevedere se vi saranno frutti anche sul piano del decongestionamento.

Alla Camera, in attesa del varo di apposite norme regolamentari riguardanti l'attività consultiva della Commissione parlamentare per le questioni regionali, stanno proprio in questi giorni per attivarsi in via di prassi procedure analoghe a quelle previste dal regolamento del Senato, utilizzando le norme regolamentari vigenti.

Accogliendo l'invito del Presidente, essendo il tempo, a disposizione per l'intervento, trascorso, passo alle conclusioni.

L'Amministrazione della Camera intende cogliere la sollecitazione al coordinamento delle iniziative in materia di drafting e di sistemi informativi. È senz'altro possibile raggiungere l'uniformità sostanziale delle regole pratiche di redazione dei testi legislativi ed è da ritenersi che anche il processo che consenta di attingere risultati concreti in questo settore possa avviarsi proprio con questo Seminario di studi. Si tratta di un obiettivo considerevole e di grande respiro, specie se unificherà i criteri adottati dalla legislazione nazionale e da quella regionale così strettamente connesse. Ma è un obiettivo che deve essere valutato nelle sedi politiche che conservano la responsabilità primaria in questo campo. Il problema potrà porsi concretamente in sede di riconsiderazione delle norme già adottate dal Parlamento e dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri e

l'Amministrazione della Camera vi concorrerà, per la sua parte, avendo ben presente questo obiettivo.

Un atteggiamento altrettanto favorevole vi è verso l'obiettivo di unificare i criteri e gli insegnamenti delle scuole di drafting.

In questo caso però credo che come obiettivo immediato non ci si possa porre che quello di raggiungere in breve tempo una sede ed una procedura di concertazione. Si tratta, infatti, di questioni che attengono anche all'autonomia scientifica di istituti quali, ad esempio, l'ISLE e l'ISAPREL e alle esigenze emerse in pratica presso ciascun consiglio regionale. Sarebbe quindi opportuno che, con le proprie conclusioni, il Seminario di studio indicasse anche quale linea perseguire concretamente.

La questione informatica, infine: qui le iniziative in atto sono poco omogenee e la complessità dei problemi rende gli accordi più difficili. Vi è senz'altro la volontà e la possibilità di proseguire nelle collaborazioni e nei collegamenti già in atto, di sviluppare quelli che sono in corso di definizione, ma vi è grande necessità di ragionare in dettaglio e a lungo sulle questioni concrete. L'esigenza di coordinamento è ampiamente condivisa e per questo l'Amministrazione della Camera parteciperà attivamente a tutte le sedi che potranno essere concordate.

Grazie.

MARIO D'ANTONIO

Ciò che penso interessi ad un *parterre* di tanto elevata qualificazione sono gli spunti particolari che possono provenire dalle motivazioni della nostra Scuola, poichè sulla necessità del *drafting*, di una tecnica legislativa professionale non divisibile dai presupposti scientifici, mi sembra che nessuno dei presenti dubiti ancora ed è ormai lontano il tempo in cui si discettava sulla stessa esistenza di una scienza della legislazione o anche di una tecnica, confondendo la «buona» legislazione come fine deontologico con la «corretta» legislazione, che è un problema scientifico-tecnico di redazione.

La proliferazione delle leggi, la velocità di cambiamento delle stesse, la frammentazione e la stratificazione delle norme, le ambiguità del linguaggio, la pluralità delle fonti, ecc., rendono oggi difficoltoso percepire la regola vigente, compromettendo lo stesso principio della certezza del diritto, l'informazione e la partecipazione dei cittadini.

Politici e giuristi si interrogano sulle cause della crisi della legislazione e sui possibili rimedi sia di natura politico-istituzionale sia di natura tecnico-giuridico. Tra questi ultimi, centrale appare la riconsiderazione del *drafting* legislativo, fondato finora su una prassi la cui validità non è

stata mai oggetto di una verifica nè si è tradotta in un sistema coerente di regole, quanto mai necessario nel mutato assetto pluralistico delle nostre fonti del diritto.

Quindi di là dalle disquisizioni teoriche che possono tuttavia sminuire la stessa produttività dell'intervento tecnico di correzione, è generale l'ammissione della gravità dello scenario di fronte al quale noi siamo oggi situati. Pertanto, limitarsi al rimpianto per la perdita dei presupposti di generalità, astrattezza e chiarezza della legge, può soltanto tradursi nella convinzione della impossibilità di correggere i vizi della legislazione che abbiamo richiamato e che ci sembrano politicamente e tecnicamente correggibili sempre che politici e giuristi si uniscano in questa fiducia.

Ed è questa fiducia che ha generato l'idea presa a fondamento della nostra Scuola di tentare un esperimento nuovo: quello di intraprendere la via per contribuire anche con un apporto minimo alla soluzione del problema di una corretta legislazione.

L'ISLE ha così istituito la Scuola di scienza e tecnica della legislazione, di cui si è già svolto il primo Corso 1988/89 di studi superiori legislativi, con il principale fine della formazione di consulenti legislativi in possesso delle cognizioni fondamentali: necessarie per «scrivere» le leggi e gli atti normativi in generale: tali cognizioni sono racchiuse negli insegnamenti successivamente elencati. Tutto l'impianto della Scuola è legato all'assunto che scienza e tecnica sono indissolubilmente legate, anche se per scienza si intenda un tessuto interdisciplinare, rimanendo la tecnica l'applicazione dei presupposti scientifici. Fra i criteri di indirizzo della Scuola, oltre alla generale considerazione del *drafting*, quale doverosa premessa per la comprensibilità della legge e per l'affermazione del diritto alla partecipazione dei cittadini, è stata individuata la specifica necessità di dare giusto rilievo alla fase pre-parlamentare delle iniziative legislative, elevando il *lobbying* dal comune deterioro significato ad una legittimata presenza di pri-

vati (corpi sociali, associazioni ed imprese), espressioni della società civile, in un rapporto operante di documentazione con i titolari dell'iniziativa legislativa e dell'amministrazione pubblica.

Ovviamente, una delle preoccupazioni principali per la redazione del programma della Scuola è stata — ripeto — quella di una prima formazione di consulenti legislativi, allargando l'insegnamento del nostro corso di studi superiori legislativi alle cognizioni «minime» necessarie all'acquisizione di sicuri elementi di professionalità. Istituita secondo i principi dell'insegnamento libero (art. 33 della Costituzione), la Scuola ha soltanto finalità tecnico-scientifiche e si collega alle alte tradizioni giuridiche italiane.

Le lezioni del secondo corso, che avrà inizio il 20 ottobre prossimo, saranno tenute da: Giuliano Amato, tecnica della legislazione; Sandro Amorosino, programmazione: fra legge e amministrazione; Alberto Barettoni Arleri, fattibilità delle leggi e implicazioni finanziarie; Gaetano Carcaterra, metodologia giuridica; Gianfranco Ciaurro, diritto e procedura parlamentare; Eugenio De Marco, negoziazione legislativa e centri di influenza; Tullio De Mauro, analisi del linguaggio giuridico; Francesco D'Onofrio, normativa regionale; Vittorio Frosini, interpretazione della legge; Massimo Severo Giannini, l'ordinamento giuridico; Fulco Lanchester, elementi comparativistici di procedura parlamentare; Giovanni Motzo, normativa comunitaria; Rodolfo Pagano, informatica legislativa; Francesco Parrillo, storia della legislazione bancaria; Francesco Sabatini, analisi del linguaggio giuridico; Alfredo Solustri, storia della legislazione industriale; Pietro Trupia, negoziazione legislativa e centri di influenza.

Il prof. Massimo Severo Giannini è Presidente del Consiglio scientifico della Scuola.

L'impianto del secondo corso, secondo le materie citate, ripete sostanzialmente quello del primo corso con un arricchimento che riguarda alcune materie già tenute pre-

senti come integrazioni conoscitive, terminologia quest'ultima che trae significato dalla necessità di estendere appunto con dilatazioni specifiche le tematiche dei singoli insegnamenti. Il corso ha avuto una durata di circa sei mesi con 151 ore di lezione, 37 ore di integrazioni e circa 80 ore di esercitazioni.

Mi sembra che sia opportuno anche in questa sede porre l'accento su un risultato particolare, che è stato quello dell'affiatamento dei frequentatori della Scuola, tutti funzionari laureati (48) provenienti, in base ai motivi che ho precedentemente indicato, da diversi settori professionali (abbiamo raccolto funzionari parlamentari, ministeriali, di organi costituzionali e di rilevanza costituzionale, funzionari di regioni, associazioni di imprese e imprese). Rimane da dire che la Scuola ha dovuto e deve porsi, insieme con l'ISLE, l'Istituto nel cui ambito opera, come istituzione permanente di ricerca nel settore del *drafting* sia collegandosi alle esperienze straniere sia a quelle nazionali e regionali con una particolare e nuova deontologia che penso si imponga comunque ai cultori della nostra materia.

Credo che nessuno si possa illudere che il *drafting* possa essere affrontato semplicemente, una volta per tutte, con la redazione di un manuale di formulazioni tecniche riducendosi così a molto meno di quell'«artigianato», configurato bonariamente da alcuni, con una definizione che, di fronte all'ispirazione che ci muove, appare oggi estremamente inadeguata.

Sta di fatto che il nostro impegno risale in verità ai primi anni di attività dell'ISLE (fondato nel 1962) e che la prima proposta di istituzione della Scuola fu avanzata quindici anni fa alle Presidenze delle Camere e per il succedersi di varie contingenze, che è inutile richiamare, ha potuto trovare accoglimento soltanto nell'86-87.

Vorrei aggiungere che il dato comune che affratella non soltanto i primi cultori della nostra materia ma i nuovi discenti è appunto l'entusiasmo dei neofiti che, come pos-

so attestare in base a quanto si è verificato durante il primo corso di studi superiori legislativi, ha mosso i funzionari partecipanti inducendoli a procedere ad applicazioni nuove quale è quella, ad esempio, fra le altre, di un *drafting* sul disegno di legge approvato dal Senato in materia di violenza sessuale: esercitazione diretta dal prof. Giuliano Amato che presenteremo ai Ministri della giustizia e degli affari sociali, nonchè ai membri delle Commissioni competenti.

In verità, i funzionari partecipanti, oltre ad un rinnovato bagno nella teoria, hanno subito il fascino del nuovo che ha loro consentito di affrontare impegni non privi di sacrificio anche dopo la conclusione del primo corso.

Per quanto personalmente mi riguarda, ritengo che il naturale impulso che induce l'uomo a portare ordine nel caos trovi nella nostra specializzazione particolare alimento.

In tal senso, assume collocazione significativa fra le nostre materie, l'analisi del linguaggio giuridico che è comparazione storica fra le terminologie classiche e quelle speciali, tendente però a salvare, dove è possibile, la peculiarità del linguaggio comune: in proposito mi sovviene l'analogia ispirazione quasi missionaria della filosofia analitica, affermata da Scarpelli, come terapia linguistica con il fine dello «svuotamento degli accessi linguistici provocati dalle infezioni metafisiche nel corpo altrimenti sano del linguaggio comune».

Non credo abbia requie l'onda continua di rinnovamento della legislazione. Il che postula la vigilanza ostinata dei cultori della tecnica legislativa come è dimostrato ampiamente, di là dall'impegno dell'ISLE, da quello assunto in Inghilterra, Paese che pure ha secolari tradizioni di *drafting*, dalla *Statute law society* diretta da Lord Renton, autore nel 1975 del famoso rapporto che è una perspicua lezione di tecnica legislativa e che abbiamo intenzione di pubblicare in versione italiana.

Desidero, in conclusione, esprimere la convinta adesione della nostra Scuola agli impegni e ai propositi di studio espressi durante questo elevato dibattito e, in particolare, all'auspicio che da questo incontro nascano comuni sforzi che ci uniscano anche in nuove iniziative di carattere associativo: esprimo l'augurio che per il prossimo corso i professori Rescigno, Pizzorusso e Patrono collaborino con noi svolgendo alcune integrazioni conoscitive.

Un grazie vivissimo ai valorosi funzionari regionali che ci hanno assistito.

VITTORIO DI CIOLO

Ringrazio innanzitutto la Presidenza dell'Assemblea regionale per avermi invitato a questo convegno, e formulo i migliori auguri di buon lavoro.

Molte delle cose che ha detto l'amico Corso possono valere anche per il Senato, quindi dirò qualche cosa di specifico relativa a questa istituzione. C'è da premettere, peraltro, che convegni di questo tipo devono, a mio avviso, dare per presupposto che la struttura della legge, in uno stato sociale come quello in cui attualmente viviamo e in una società dinamica in profonda e rapidissima evoluzione, è notevolmente diversa dalla struttura della legge che abbiamo imparato a conoscere sui banchi universitari parecchi anni fa e che magari continuiamo a insegnare su quegli stessi banchi.

Ciò premesso, c'è da fare un'altra considerazione: quando si parla di tecniche legislative, bisogna distinguere nettamente — cosa che non sempre viene fatto con molta precisione, mi pare, — tra il momento che precede la presentazione del disegno di legge alle Camere o al Consiglio regionale (fase c.d. della progettazione legislativa), e il momento in cui invece il disegno di legge o la proposta

legislativa è presentato all'organo legislativo. Infatti la prima parte (che a mio avviso è la più importante) è quella che finisce col condizionare più o meno pesantemente l'iter successivo e presupporrebbe uno studio a me particolarmente caro — ma qui rinvio, se mi consentite, ai miei scritti — sui concerti ministeriali, sull'attività dei gruppi di pressione, dei cosiddetti esperti di partito e così via. Questi fenomeni sono dati per scontati, ma vanno tenuti ben presenti.

Diceva il professor Patrono (che ha enumerato una serie di provvedimenti legislativi recenti) che più che a livello legislativo — dato che difficilmente riesce a vincolare il legislatore — bisognerebbe operare a livello di modifiche regolamentari. Ora, senza naturalmente qui mitizzare il valore delle norme giuridiche, però non disconoscendo il valore pedagogico di tali norme, mi limiterò, con brevi flashes, nel giro dei pochi minuti che mi sono rimasti, ad elencare alcuni articoli del regolamento del Senato, con le modifiche del novembre 1988 (pubblicate nel supplemento ordinario della Gazzetta Ufficiale del 1° dicembre 1988, n. 282) che possono dare un contributo in questa direzione.

a) Una prima modifica è quella che tiene conto della realtà europea. Siamo alle soglie del 1992, non si può più ignorare o si deve ignorare meno di una volta l'esistenza di questa realtà. Pertanto l'art. 23 del Regolamento del Senato potenzia notevolmente il ruolo e i compiti della Giunta per gli affari della Comunità europea. L'art. 144 stabilisce poi che le Commissioni, nelle materie di loro competenza, esaminano gli atti normativi emanati dal Consiglio e dalla Commissione della Comunità europea o i progetti di detti atti, pubblicati nella Gazzetta Ufficiale della Comunità o comunicati dal Governo al Senato, le relazioni informative del Governo sulle procedure comunitarie di approvazione di progetti, nonché le relazioni del Governo sullo stato di conformità delle norme vigenti nell'ordinamento interno alle prescrizioni contenute nelle norme comunitarie.

b) Altro punto da sottolineare è il controllo sull'attuazione delle leggi. Già i regolamenti del 1971 prevedevano la possibilità che le Commissioni chiamassero, in sede c.d. politica, il Governo a riferire, anche per iscritto, sulla esecuzione di leggi e sull'attuazione data ad ordini del giorno, mozioni e risoluzioni approvati dalle Camere o accettati dal Governo.

Ebbene, il Regolamento del Senato ha introdotto ora la possibilità che ciascuna Commissione, proprio al fine di conoscere lo stato di attuazione di leggi già in vigore, nomini uno o più commissari per fare opportuni accertamenti istruttori e poi riferire alla Commissione.

c) Vanno segnalate anche le modifiche all'articolo 40 del Regolamento del Senato sui pareri obbligatori. Tra l'altro, è stato introdotto come obbligatorio il parere della Commissione Giustizia (che non era prima previsto come obbligatorio) in tutti i casi in cui il disegno di legge deferito ad altre Commissioni contenga disposizioni recanti sanzioni penali o amministrative. Norma sacrosanta, perché nel passato si erano verificate situazioni contraddittorie in cui la Commissione Giustizia operava una lenta e graduale opera di depenalizzazione di interi settori dell'ordinamento e nel contempo altre commissioni di merito sanzionavano, in maniera abbastanza pesante, con norme penali o amministrative, le violazioni a disposizioni sostanziali da esse approvate.

Inoltre è attualmente previsto che i disegni di legge che contengono disposizioni nelle materie indicate dall'art. 117 Cost. e in quelle previste dagli statuti speciali adottati con leggi costituzionali, o che riguardino l'attività legislativa o amministrativa delle Regioni siano trasmessi anche alla Commissione parlamentare per le questioni regionali.

In maniera più incisiva rispetto al passato sono regolati anche i pareri della 5ª Commissione permanente (Bilancio). Infatti ove siano trasmessi per il parere alla 5ª Commissione permanente disegni di legge ed emendamenti

che prevedano l'utilizzo di stanziamenti di bilancio, ivi inclusi gli accantonamenti iscritti nei fondi speciali, per finalità difformi da quelle stabilite nella legge di bilancio annuale e pluriennale e nella legge finanziaria, è facoltà della medesima 5^a Commissione permanente chiedere, alle Commissioni competenti nella materia di cui allo stanziamento di bilancio o all'accantonamento, un parere in ordine al richiamato utilizzo difforme.

Inoltre le Commissioni competenti per materia sono tenute ad inviare alla 5^a Commissione permanente, in ordine ai disegni di legge e agli emendamenti sui quali è richiesto il parere di questa, tutti gli elementi da esse acquisiti, utili alla verifica della quantificazione degli oneri, ivi inclusa la relazione tecnica di cui all'articolo 76 bis, ove richiesta.

d) A questo punto è doveroso richiamare l'attenzione sul citato articolo 76 bis del Regolamento del Senato, che è una norma estremamente importante, ma anche da valutare con qualche cautela. L'articolo 76 bis stabilisce che non possono essere assegnati alle competenti Commissioni permanenti i disegni di legge di iniziativa governativa, di iniziativa regionale o del CNEL che comportino nuove o maggiori spese ovvero diminuzioni di entrate, e non siano corredate della relazione tecnica conforme alle prescrizioni di legge, sulla quantificazione degli oneri recati da ciascuna disposizione e delle relative coperture. Sono altresì improponibili gli emendamenti di iniziativa governativa che comportino nuove o maggiori spese ovvero diminuzione di entrate e non siano corredate dalla relazione tecnica di cui sopra.

Qual'è il fatto positivo e anche qualche rischio che questa norma comporta? Il fatto positivo è che finalmente si abbia una scheda tecnica redatta secondo quei criteri previsti dall'articolo 11 ter della legge 362 dell'88 che modifica (integrandola) la legge 468 del 1978. Però il rischio è che, siccome queste relazioni tecniche devono essere pre-

parate dalle amministrazioni competenti e poi riviste dal Ministero del tesoro che deve verificarne la congruità e completezza, i 30 giorni di tempo previsti dalla legge trascorrono velocemente e talvolta la relazione tecnica non arriva. Allora il problema che si pone è questo: quando il Governo non invia la relazione tecnica nei trenta giorni, la Commissione bilancio, che deve dare un parere alle Commissioni di merito, come deve comportarsi? Se rinvia la emissione del parere al momento in cui arriva la relazione tecnica, si finisce con il consentire al Governo — che può essere più o meno sollecito nell'inviare la predetta relazione tecnica — di influire di fatto sui tempi dell'iter del provvedimento.

e) Non mi soffermo sull'articolo 103 del Regolamento del Senato (correzioni di forma e coordinamento finale) in quanto è stata presentata una apposita comunicazione sulla nuova formulazione di detto articolo. Vorrei fare qualche breve considerazione sulla c.d. fattibilità della legge. Il sottoscritto anni fa ha sostenuto, e più volte ha detto, che anziché fare un esame di fattibilità a posteriori (che non ha poi tanto senso, perchè sarebbe soprattutto un esame del modo con cui la legge è stata attuata), l'esame di fattibilità andrebbe fatto nel corso dell'iter legis, naturalmente su richiesta della Commissione competente (ad opera di un organismo parlamentare, o esterno o misto, questo poi importa poco). Però mi domando se anche in tal modo non si verrebbe ad aggravare sensibilmente e a rallentare l'iter di un provvedimento che può essere sì complesso, ma magari di cui è urgente l'approvazione. E con ciò torniamo al problema del coordinamento. Attenzione: non è che i politici certe cose non le sappiano. È capitato più di una volta che, essendo stato fatto presente ai politici che era opportuno rinviare alla seduta successiva l'approvazione definitiva di un testo di legge, perchè necessitava di qualche coordinamento, i politici, pur ammettendo in astratto la opportunità di detto coordinamento, hanno preferito far prevalere

l'esigenza politica di avere l'approvazione del provvedimento subito, anzichè qualche ora dopo o la mattina successiva.

f) È opinione diffusa che parecchie leggi lasciano molto a desiderare sotto il profilo della tecnica legislativa. Il legislatore infatti non usa sempre un linguaggio uniforme per esprimere gli stessi concetti; talvolta il testo legislativo è poco chiaro, se non addirittura ambiguo o polisenso. Tutto questo crea incertezze e difficoltà per l'interprete, sia esso il giudice, la pubblica amministrazione o il privato cittadino.

È da sottolineare — non siamo degli ingenui — che talora l'ambiguità del testo è voluta dallo stesso legislatore, in quanto esso è frutto di difficili e delicati compromessi tra le forze politiche che concorrono alla formazione della legge. Ciò non toglie che, sotto il profilo della tecnica legislativa, un testo normativo ambiguo o polisenso sia decisamente da evitare.

Come caso classico di testo ambiguo si può citare il seguente: una norma stabiliva che taluni adempimenti dovevano essere compiuti entro il termine del secondo anno successivo a una certa data. Indubbiamente, la formulazione era equivoca, perchè «entro il termine del secondo anno» potrebbe voler significare sia entro il 31 dicembre del secondo anno, sia decorso un biennio, che è cosa diversa. Ebbene, il relatore non contestava l'ambiguità del testo, ma sottolineava il fatto che su di esso le forze politiche avevano raggiunto un accordo unanime.

g) Ricordo che, oltre al collegamento, già operativo, con la Ragioneria generale dello Stato, una norma del 1988 (peraltro ancora non attuata) prevede un collegamento degli uffici delle Camere al sistema informativo dell'anagrafe tributaria, in modo da consentire l'accesso tramite terminale alle informazioni di carattere statistico contenute negli archivi del predetto sistema informativo, nel rispetto dell'anonimato dei singoli contribuenti e del segreto fiscale.

h) Concludo ricordando che proprio pochi mesi fa sono stati istituiti al Senato due nuovi Servizi: il *Servizio del bilancio* (ripartito in due uffici: l'Ufficio per la documentazione degli effetti finanziari dei testi legislativi e l'Ufficio per la verifica della quantificazione degli oneri connessi a testi legislativi, nonché della conformità con la vigente normativa dei documenti finanziari dello Stato), e il *Servizio per la redazione e la revisione dei testi legislativi e dei documenti* (anch'esso strutturato in due uffici: l'Ufficio per la predisposizione tecnica e la stampa dei disegni di legge e dei documenti e l'Ufficio per la revisione dei testi legislativi e dei documenti).

GIUSEPPE GIACHI

Dal settembre 1988, con i colleghi dell'Ufficio Dati Moretti e Bonaiuti, oltre ad un nuovo posto di lavoro per tutti e tre, ci siamo trovati di fronte, tra le altre funzioni attribuite all'ufficio, a quella nuova di eseguire l'analisi di fattibilità.

Ci siamo quindi preoccupati inizialmente di ordinare i «lavori» ad essa connessi in una procedura. Abbiamo per questo applicato, preliminarmente in forma non organizzata, le nostre singole competenze attinenti a ricerche di tipo statistico ed economico e ad analisi sulle procedure e sulle organizzazioni, ad una proposta di legge che ci era stata sottoposta circa l'assegnazione degli alloggi pubblici. Da questa esperienza è maturata la strutturazione della procedura, così come viene presentata, in sei momenti essenziali di diverso peso ed ordinati in modo cronologico.

Il momento iniziale è quello dell'individuazione della proposta di legge cui applicare l'analisi di fattibilità e che ovviamente nasce da una richiesta della Commissione alla quale è stato assegnato l'esame della proposta stessa. A fianco di questo abbiamo ipotizzato anche un intervento, diciamo «d'ufficio», su proposte di legge molto consistenti che prevedibilmente richiederanno tempi molto lunghi di elaborazione; su queste l'ufficio può autoattivarsi, ovviamente consultandosi con il coordinatore del dipartimento,

in modo da essere pronto a far fronte il più sollecitamente possibile ad un'eventuale e probabile richiesta di intervento per l'analisi di fattibilità da parte della Commissione.

Il passaggio successivo è quello di compiere una ricognizione sulle fonti alle quali attingere le informazioni necessarie all'analisi, di tipo sociologico ed economico e più prettamente statistico, ed anche, accanto a ciò, l'individuazione delle procedure, se sono presenti nella proposta di legge, e delle strutture organizzative che in essa sono richiamate o addirittura che con essa sono costituite.

Successivamente alla ricognizione è previsto un momento di sintesi fra i tre membri dell'Ufficio Dati, in cui viene decisa in qualche modo la «strategia di analisi», cioè come e dove applicare l'analisi specifica che è il quarto passo e il cuore un po' di tutta l'attività.

Questo momento l'abbiamo strutturato in tre filoni paralleli, uno per ciascuno dei componenti l'ufficio, mantenendo ovviamente costanti i rapporti fra di noi: il primo è quello dell'analisi delle procedure e delle organizzazioni, da intendersi nel senso dell'applicazione di strumenti di rappresentazione razionale delle procedure, là dove siano richiamate o proposte *ex novo* nel disegno di legge, e dell'analisi delle organizzazioni che sono chiamate in causa dalla proposta di legge, e che possono essere istituzioni pubbliche e private già esistenti, ma possono essere anche organizzazioni specifiche create *ad hoc* dalla legge in esame. Gli strumenti per l'analisi delle procedure più ricorrenti, e già anche conosciuti in ambito giuridico, sono la diagrammazione a blocchi oppure le rappresentazioni reticolari tipo il pert o le reti di Petri. Altri strumenti più semplici, quali i diagrammi di correlazione o le rappresentazioni dei flussi, sono utilizzati in modo che si possa avere una verifica della razionalità delle procedure, spesso molto difficile, se non impossibile, da ottenere senza il loro ausilio.

A fianco di questo filone c'è l'analisi socio-economica che si richiama ai documenti di programmazione della Re-

gione, alle leggi già emanate sulla stessa materia, all'ambiente sociale in cui va a collocarsi la proposta di legge ed agli elementi economici che questa attiva in riferimento all'ambito economico complessivo su cui andrà ad operare.

Terzo filone è quello del reperimento e dell'elaborazione dei dati connessi all'oggetto dell'analisi, che è in qualche modo di supporto, ma anche propulsivo per lo sviluppo dell'analisi stessa, conformemente alle informazioni che da questi possono derivare. Si tratta in altre parole di un'attività eminentemente statistica di grande importanza nell'ambito dell'intera procedura.

Il penultimo passaggio, nell'ambito della procedura per l'analisi di fattibilità, è quello dell'applicazione della «griglia», che più volte è stata nominata durante il nostro convegno. Si tratta della griglia derivata da quella del Prof. Rescigno ed elaborata presso la Regione Toscana nel 1984. Nel nostro caso la griglia è stata modificata, togliendone gli aspetti più prettamente giuridici e mantenendo invece, con minimi adattamenti, quelli che potrebbero essere funzionali alla verifica dell'ampiezza dell'analisi che abbiamo condotto e della sua esaustività.

L'ultimo passaggio è quello della sintesi dell'analisi condotta in una relazione finale da proporre alla Commissione consiliare.

Voglio sottolineare che questa procedura, così strutturata, non intende essere rigida e vincolante, anzi tutt'altro, deve essere utilizzata in modo elastico, può essere applicata anche per i singoli settori o per i singoli aspetti di una proposta di legge, anche ad una singola procedura, oppure fornire dati su un singolo argomento, questo in base anche alle esigenze della Commissione stessa.

Quello che mi auguro è che tale procedura di analisi, essendo stata formalmente approvata dall'Ufficio di Presidenza nello scorso mese di marzo, e trovandosi quindi proprio adesso a fare un po' i conti con la realtà, possa

trarre dalla realtà i suggerimenti necessari per essere affinata e migliorata, così come spero possano venire dai colleghi delle altre regioni, magari in una sede come l'Osservatorio legislativo interregionale, pareri ed esperienze per potere eventualmente arricchire questo strumento e renderlo veramente efficace.

DIPARTIMENTO SERVIZI LEGISLATIVI
Servizio Studi, Ricerche,
Documentazione e Pubblicazioni
Ufficio Dati

PROCEDURA PER L'ANALISI ORGANIZZATIVA
E SOCIO-ECONOMICA E PER LA
DOCUMENTAZIONE STATISTICA
DELLE PROPOSTE DI LEGGE REGIONALI

Di seguito viene delineata nei suoi passaggi essenziali la procedura per la documentazione degli aspetti organizzativi, procedurali e socio-economici relativi al campo di applicazione delle proposte di legge regionali, finalizzata alla effettuazione dell'analisi di provvedimenti normativi esplicitando la successione delle attività necessarie, concatenate e di carattere eterogeneo, sintetizzabili al termine in una relazione che ne evidenzia i risultati complessivi.

L'attività in questione, che non si sovrappone a quelle di competenza di altre strutture, si pone quindi come complementare a quella dei Servizi di assistenza e delle Segreterie delle Commissioni e tendente a fornire al lavoro delle Commissioni, un contributo in termini di analisi organizzativa, procedurale e socio-economica.

L'iter disegnato ha un carattere inevitabilmente schematico, poichè vuole raffigurare una procedura standard

da modellarsi si volta in volta sui progetti di legge esaminati; secondo i casi e le richieste pervenute, possono quindi assumere rilievo alcuni «passi» rispetto ad altri, così come, consolidandosi la metodologia ed arricchendosi il numero delle applicazioni, possono essere introdotte nuove attività o modificate quelle preesistenti.

* * *

1. Individuazione delle proposte di legge da analizzare.

L'attivazione della procedura avviene di norma sulla base di una richiesta della Commissione consiliare che può eventualmente suggerire, sulla base di proprie particolari esigenze conoscitive o di tempestività di risposta, quali «passi» della procedura privilegiare rispetto ad altri.

Il responsabile del Servizio provvede alla programmazione periodica del lavoro e alla individuazione delle priorità; il Coordinatore indirizza l'attività del Servizio promuovendo il raccordo e la collaborazione con le altre articolazioni del Dipartimento e l'armonizzazione con le linee operative degli altri Dipartimenti consiliari.

In carenza di richieste o in presenza di proposte di legge valutate di particolare rilevanza, può essere avviata preliminarmente un'analisi conoscitiva utile sia per fornire una documentazione generale sull'argomento sia per disporre di un primo strumento atto a soddisfare eventuali successive richieste.

2. Ricognizione complessiva per la raccolta delle informazioni di riferimento.

Nell'ambito di questa attività ognuno dei dirigenti dell'ufficio provvede, per i settori della propria specializzazione, ad individuare la materia o le materie che costituiscono l'oggetto della proposta, l'«ambiente» socio-

economico su cui insiste la norma, il tipo di dati e le relative fonti sui quali fa perno o dei quali è necessario disporre, i soggetti istituzionali e le strutture coinvolte, le problematiche organizzative che ne possono derivare, le procedure che la proposta di legge introduce o quelle a cui rinvia. Tutto ciò deve essere individuato compiendo una ricognizione generale, in una fase di lavoro che possiamo definire «pre-analitica», mirata alla rilevazione degli elementi essenziali e significativi dell'intero testo in esame.

In sintonia con quanto espresso e nella stessa ottica di ricognizione e di raccolta di informazioni circa il progetto di legge da esaminare, si collocano i colloqui informativi (cioè interviste non strutturate da condurre con le Segreterie e con gli assistenti legislativi delle Commissioni consiliari, con gli estensori del testo normativo in esame e con quanti altri si ritenga opportuno) per raccogliere indicazioni sulla genesi della proposta, sui suoi riferimenti giuridici, sulle motivazioni anche non espresse che la sostengono, e per favorire l'individuazione di quegli elementi utili all'analisi, ma non reperibili nel testo o nei documenti che l'accompagnano.

Anche i colloqui informativi saranno condotti individualmente dai dirigenti dell'ufficio, nell'ambito delle peculiari esigenze procedurali di ognuno; tuttavia sarà prestata particolare attenzione a ottimizzare i colloqui con i vari referenti, partecipando anche congiuntamente all'intervista o raccogliendo da parte del dirigente che la conduce informazioni utili anche per gli altri.

In altri termini quindi si avrà nell'insieme un approccio qualitativo, quantitativo ed organizzativo che operativamente si tradurrà in un'attività, essenziale anche se non strutturata, di messa a fuoco di ciò su cui verterà l'intero intervento.

I tre settori in cui si articola l'attività sono di seguito dettagliati.

2.A. Organizzazione e procedure.

Individuazione delle strutture organizzative e delle procedure presenti nella proposta di legge, da questa esplicitamente indicate od alle quali si fa riferimento per la sua attuazione; ciò si sostanzia: nella elencazione di tutte le strutture e procedure individuate mediante la lettura del testo ed attribuendo a queste ultime una denominazione sintetica; nell'esplicitazione degli elementi essenziali delle strutture organizzative (fine, missione, attività principali, organigramma se necessario, ecc.); nella descrizione in linguaggio corrente della procedura o delle procedure principali; nell'individuazione della presenza di eventuali interconnessioni fra le procedure stesse. Ciò deve portare ad orientare il successivo intervento di analisi organizzativo e procedurale, ad individuare il livello di dettaglio più utile per condurre l'analisi e, conseguentemente, a selezionare gli strumenti a cui fare ricorso per le rappresentazioni grafiche.

2.B. Ambiente socio-economico.

Ricognizione sulle norme pregresse inerenti la stessa materia, sui documenti programmatici regionali (PRS e Piani settoriali), sul fabbisogno informativo per la conoscenza dell'ambiente interessato sotto il profilo sociale ed economico.

Tale ricognizione è orientata quindi all'individuazione degli elementi caratterizzanti il contesto reale su cui andrà ad intervenire la norma, prestando particolare attenzione all'identificazione dei fattori che hanno determinato la genesi della proposta.

2.C. Fonti e dati di riferimento.

Individuazione delle informazioni necessarie e delle relative fonti, verifica dell'esistenza di eventuali interventi

precedenti dell'ufficio sulla stessa materia, costituzione di archivi disponibili presso l'ufficio per le materie affrontate, parallelamente alla costituzione di un basamento informativo per le materie di utilità ricorrente nell'ambito dell'analisi. A tale proposito i dati saranno ordinati secondo le seguenti categorie: dati sull'utenza potenziale della legge; dati sulle risorse finanziarie, strumentali, sui beni e sui servizi che la legge prende in considerazione o dei quali regola la distribuzione; dati sul personale delle strutture coinvolte.

Si tratta in definitiva di una generale rivelazione delle esigenze conoscitive.

La successiva ricerca dei dati, inerenti la materia o le materie trattate, e l'elaborazione degli stessi, potranno rendere necessari approfondimenti e modifiche alle informazioni di riferimento preliminarmente individuate; ciò può provocare un incremento della durata dell'intero intervento analitico di cui tener conto, pur nella consapevolezza della sua ineludibilità.

3. Riunione di sintesi e di selezione.

Si tratta di una riunione dei dirigenti dell'ufficio durante la quale, sulla base della ricognizione generale e delle informazioni sulla proposta di legge, possa essere elaborata una strategia complessiva di intervento.

È quindi un momento di confronto e di decisione per l'ufficio durante il quale sono sintetizzate le informazioni raccolte od elaborate nella fase precedente e, previa quella scelta strategica a cui si accennava, selezionati, anche sulla base dei suggerimenti pervenuti dalle Commissioni, gli interventi operativi da compiere; è il momento in cui si concordano le linee portanti dell'analisi e, coerentemente con queste, si decidono i soggetti e le procedure da esaminare, i dati significativi da acquisire ed elaborare, l'am-

biente da analizzare. Da tale riunione devono emergere gli obiettivi e l'impostazione specifica del lavoro.

4. Attività operative.

Le attività seguenti, con carattere operativo, composite ed articolate, vengono condotte da ciascuno dei tre dirigenti autonomamente secondo lo specifico settore di intervento. Sono tre elaborazioni pratiche che procedono parallelamente e che possono avere momenti di confronto orizzontali, se necessari, per correzioni, adattamenti ed integrazioni in corso d'opera (di ciò è un esempio anche quanto specificato al successivo punto 4.C.3.). Il confronto a cui si fa riferimento deve quindi intendersi come non strutturato rigidamente, ma subordinato ad esigenze pratiche che possono interessare i tre settori.

Ogni settore viene contraddistinto da una specifica area di intervento, all'interno della quale sono individuati i passi essenziali che saranno compiuti. Tali passi rappresentano elementi logici di un processo complessivo e non veri e propri momenti separati gli uni dagli altri che rigidamente si susseguono. A titolo esemplificativo, ad un momento di elaborazione di dati potrà anche far seguito un'ulteriore ricerca di nuovi dati o informazioni, così come l'analisi dei soggetti e delle strutture potrà intersecarsi con l'analisi procedurale (anche nella lettura del grafico allegato occorre tener presente tale osservazione).

4.A. Analisi delle procedure e delle organizzazioni.

4.A.1. Compilazione della scheda di rilevazione degli elementi procedurali.

Da attuarsi per ogni procedura che si intende analizzare dettagliatamente. La scheda consente di allineare in un unico prospetto le informazioni sulla procedura desu-

mibili della lettura del testo normativo, completando i passaggi eventualmente non evidenziati; al termine si potrà disporre degli elementi essenziali per la realizzazione delle rappresentazioni grafiche di più frequente uso. Questo strumento non dovrà essere inteso come sostitutivo di diagrammi o rappresentazioni reticolari, dei quali costituisce solo un presupposto anche se di grande utilità: esso è un passaggio intermedio fra il linguaggio giuridico dell'articolato e la sintesi grafica degli strumenti di rappresentazione delle procedure a cui si fa riferimento.

4.A.2. Applicazione degli strumenti di rappresentazione delle procedure.

Ciò comporta l'utilizzazione degli strumenti che sono stati valutati i più opportuni in base alle caratteristiche della procedura da esaminare, ma allargando tendenzialmente l'uso, anche sperimentale, a più strumenti in modo tale da mantenere il più largo possibile lo spettro dell'indagine, aprendosi anche a risultati non previsti nè prevedibili e limitando al massimo l'errore di «trovare solo quello che si pensa di trovare».

4.A.3. Sintesi delle osservazioni.

Si tratta della esplicitazione del prodotto dell'analisi procedurale, evidenziando la sequenza logico-temporale, i ruoli e le funzioni dei soggetti responsabili, le risorse e le interdipendenze, nell'ottica di fornire elementi oggettivi che consentano di eliminare quanto possa eventualmente ostacolare l'effettiva attuazione delle procedure previste nel progetto di legge.

4.A.4. Analisi dei soggetti istituzionali e delle strutture amministrative coinvolte.

Tale analisi viene condotta nell'ambito dell'approccio organizzativo e congiuntamente all'applicazione degli strumenti di rappresentazione delle procedure, proprio mediante l'uso di alcuni di questi quali i diagrammi di correlazione o i diagrammi di flusso procedurale temporizzato. In pratica si procede desumendo dalla scheda di rilevazione degli elementi procedurali l'elenco dei soggetti responsabili delle attività (siano questi indicati come istituzioni o come strutture amministrative o parti di esse), individuandone le interdipendenze ed il grado di queste, evidenziando i flussi che li correlano e rilevando complessivamente quali sono gli elementi di cui occorre approfondire la conoscenza, i dati da acquisire e qualunque osservazione attinente alle strutture che possa scaturire dall'analisi in questione.

Anche con la ricerca e l'elaborazione dei dati (4.C.2. - 4.C.3.) si affronta fra l'altro lo stesso oggetto, ma sotto l'ottica della valutazione quali/quantitativa delle risorse di personale disponibili presso le strutture.

4.B. Analisi socio-economica dell'ambiente e dell'utenza.

4.B.1. Valutazione dello stato di fatto.

Descrizione complessiva della situazione esistente, considerando le influenze della normativa pregressa e gli elementi salienti, soprattutto economici, della realtà sociale interessata. Evidenziazione dei problemi esistenti e di quelli connessi all'eventuale adozione della nuova norma.

4.B.2. Collocazione dell'intervento nell'ambito delle azioni regionali.

Analisi dell'intervento proposto in relazione al ruolo ed alle attribuzioni regionali ed alle scelte programmatiche e normative già operate dall'ente.

Si tratta di una valutazione di tipo qualitativo realizzata tramite una ricognizione di altri documenti ed atti dell'Amministrazione (Piano regionale di Sviluppo, Piani di settore, studi e ricerche compiuti nell'ambito della regione Toscana, precedenti leggi e proposte di legge) relativi all'oggetto dell'intervento.

Il risultato di tale ricognizione dovrebbe consentire una più esatta collocazione dell'intervento proposto nell'ambito delle azioni regionali, mettendo in evidenza elementi di continuità/innovazione rispetto al passato.

4.B.3. Ipotesi sugli effetti.

Esplicitazione delle possibili conseguenze concrete derivanti dall'applicazione della legge proposta, tenendo conto della situazione «ambientale» precedentemente descritta.

Si tratta del logico completamento delle precedenti fasi 4.B.1. e 4.B.2. che si avvale anche dei materiali prodotti nella successiva fase 4.C.. A seconda della disponibilità e della completezza delle elaborazioni effettuate, della rilevanza dell'intervento o di eventuali esigenze manifestate dalla committenza, sono possibili gradi diversi di approfondimento.

Il risultato di questa fase non si concretizza in un giudizio netto ed ultimativo attinente la bontà o l'opportunità dell'intervento, bensì nella individuazione degli eventuali «momenti problematici» quale ulteriore apporto alla discussione.

4.C. Raccolta dati, elaborazione ed analisi.

4.C.1. Compilazione dello schema delle informazioni statistiche che si intendono ottenere.

Attraverso questa attività sono prefissati i dati o le informazioni più complesse alle quali si vuole pervenire me-

dante le elaborazioni comprese nelle attività operative (schemi delle tabelle, indicatori, ecc.). Lo schema costituisce l'individuazione delle mete e la guida verso i risultati necessari in ambito analitico e dovrà essere verificato in relazione alle esigenze che emergono nell'attività 4.B.

4.C.2. Raccolta dei dati.

Si procede quindi a raccogliere, presso le fonti precedentemente individuate, i dati necessari alla conoscenza della materia analizzata. Come già ricordato, il momento della raccolta dei dati e quello successivamente indicato dell'elaborazione sono distinti solo come elementi di un processo all'interno del quale possano ripetersi ed intersecarsi.

4.C.3. Elaborazione dei dati.

Tenendo conto del materiale raccolto si effettuano le elaborazioni secondo lo schema definito nella fase 4.C.1.. Poichè l'attività di analisi statistica non può essere svolta in maniera separata ma deve essere finalizzata, come precedentemente rilevato, all'analisi socio-economica, tali attività sono correttamente da intendersi di tipo processuale con possibilità di correttivi ed implementazioni suggerite dai risultati via via raggiunti, prevedendo la possibilità di integrazioni dei dati raccolti e di ridefinizione parziale dello schema di analisi.

5. Applicazione della «griglia».

I risultati dei tre tipi di analisi (4.A., 4.B., 4.C.) troveranno il loro pieno utilizzo e completamento nell'attività di applicazione della «griglia».

Con il termine «griglia» si intende una successione di items prestabiliti che consentano di verificare se sono sta-

te acquisite le risposte necessarie per una valutazione tecnica esauriente del testo di legge.

La «griglia» che verrà utilizzata nel nostro caso deriva da quella proposta nel seminario sulle tecniche legislative promosso dalla Regione Toscana (1983-1984). Di questa sono stati utilizzati gli items concernenti materie economiche, sociali, statistiche ed organizzative, integrati o modificati sulla base di sperimentazioni applicative. L'utilizzazione della «griglia» rappresenta un momento di verifica della capacità analitica delle rilevazioni, così come delle informazioni raccolte con le precedenti attività della procedura; contemporaneamente la sua applicazione consente una sintesi dei risultati ottenuti.

6. Verifica e sintesi delle osservazioni nella relazione finale.

La procedura trova il proprio completamento con la verifica e la sintesi analitica espressa nella relazione finale. È un'attività che non si deve configurare come una semplice collazione delle osservazioni e dei risultati raggiunti attraverso i precedenti passi procedurali, ma, sostanziata da questi, deve poter comunicare all'esterno dell'ufficio tutte quelle informazioni che, in riferimento ad una specifica proposta di legge, consentano di fornire gli strumenti per una valutazione della sua coerenza sostanziale, e quindi della sua fattibilità, in ambito socio-economico ed organizzativo.

Nel contesto di tale attività viene condotta anche una verifica dei riscontri oggettivi e delle osservazioni fatte mediante un colloquio con l'assistente legislativo della Commissione Consiliare relativa al progetto di legge analizzato, per controllare, soprattutto di fronte ad evidenze negative di una certa gravità, se sono state tenute nel dovuto conto tutte le informazioni rilevanti non esplicitate nel testo e nei documenti allegati.

Sulla struttura della relazione finale e, in base a questa, sul modo di organizzare e sintetizzare le osservazioni, occorre mettere a fuoco sia il tipo di domanda che proviene dalla Commissione, sia, mediante sperimentazione, il modo in cui le informazioni possono essere comunicate in forma chiara, esaustiva, esplicativa e quanto più è possibile rapida e snella. Potrebbe essere anche pensato uno schema standard secondo il quale comporre le relazioni; occorre però che ciò avvenga dopo la redazione di alcune relazioni sulle quali sia possibile avere anche un riscontro da parte dei destinatari.

Particolare cura va comunque posta nella stampa del testo e nella riproduzione di tabelle e grafici.

ANTONIO MARTINO

Credo che tutti potranno condividere con me l'idea che una legge è un insieme di enunciati destinato a regolare la condotta sociale di individui in un certo territorio. Enunciati di vario tipo. Troverete delle definizioni, troverete dei rinvii, troverete delle descrizioni di condizioni, ma dovrete trovare necessariamente per lo meno un qualche enunciato normativo, vale a dire un qualche enunciato che colleghi alcune condizioni con una qualche soluzione giuridica, intendendo per soluzione giuridica o la definizione di uno *statuto* giuridico o la determinazione di una condotta umana possibile come premessa obbligatoria o proibita. Presentata così la legislazione come insieme di enunciati, questi enunciati hanno una caratteristica fondamentale, la caratteristica di essere enunciati universali che, per il fatto di essere enunciati universali, non contengono mai riferimento alcuno a nessun individuo. Ciò nonostante la loro funzione, come abbiamo detto prima, è quella di regolare la condotta degli individui. Come fanno questi enunciati universali a regolare la condotta degli individui se in nessun caso questi individui vengono nominati? La risposta la conoscete anche voi, ed è che non solo vengono approvati gli enunciati espliciti della legge, ma vengono approvati anche gli enunciati impliciti contenuti in una legge e dagli enunciati impliciti si possono ottenere queste direttive per la regolazione della vita umana. Ma ottenere

risultati impliciti da enunciati espliciti è una funzione non psicologica, necessariamente, che dipende da una nozione tipica che è la nozione di conseguenza. Ebbene, la nozione di conseguenza è la nozione che ha tematizzato per più di duemila anni una disciplina che è la logica. E in questi ultimi quarant'anni in materia giuridica si sono fatti degli studi molto importanti per l'applicazione della logica al diritto. Questo è un tema non solo affascinante, ma anche molto importante, perchè la nozione di conseguenza e la nozione logica sono nozioni assolutamente sintattiche. Ebbene, i *computers*, le macchine sono delle macchine sintattiche. Cioè, non chiedete mai loro delle regolazioni di tipo semantico, ma vi potranno dire molte cose dal punto di vista sintattico, vale a dire le teorie che si sono sviluppate in materia di logica giuridica ora possono essere applicate grazie alla presenza di questi strumenti. È di questo tema che ci occupiamo fundamentalmente nell'Istituto per la Documentazione Giuridica da molti anni, e il nostro Istituto — che è uno dei più grandi al mondo in questa materia — mette a disposizione non solo degli studiosi, ma anche degli operatori, tutta la letteratura che ha prodotto ed altresì tutti gli altri prodotti che ha realizzato. Alcuni di questi prodotti li potremo far vedere questo pomeriggio perchè l'informatica è come l'amore: se ne può parlare, ma altra cosa è farlo.

È la funzione dei professori fare dei paragoni arditamente, poi ci sono gli amministratori che riescono a temperare tutto questo. Tra l'altro, perchè per fare telematica ci vogliono almeno due persone che siano d'accordo e che riescano a guadagnare con le migliori altrui. La nozione di conseguenza è molto importante perchè tutte le funzioni che sono attribuibili ad un sistema formale possono essere applicate a un sistema giuridico e di fatto i giuristi lo fanno, fanno il calcolo delle contraddizioni, fanno il calcolo delle ridondanze, e fanno una cosa molto importante: vanno a vedere quali sono i mutamenti che si producono quando

da un insieme di norme è cambiata una norma. Questo è un tema che, curiosamente, stanno ora scoprendo gli informatici e ne sono affascinati e lo chiamano il calcolo non monotono, la maggior parte di loro ignora che in materia giuridica questo argomento che si chiama creazione di abrogazione di norme (se lo vogliamo chiamare alla maniera degli informatici lo potremmo chiamare il mantenimento della coerenza in un sistema legislativo) è un tema che abbiamo trattato e abbastanza profondamente. Dal punto di vista della letteratura che abbiamo prodotto — la mettiamo a disposizione, io farò una piccola relazione per questa riunione — quello che mi interessa sottolineare è il fatto che ci occupiamo molte volte della progettazione legislativa.

Ha detto bene il mio antecessore, però: ci dimentichiamo di una cosa fondamentale, cioè che anche se la legge progettata ha tutti i crismi di perfezione tecnica, immessa in un sistema che è contraddittorio, lacunoso, ridondante, provocherà delle conseguenze che saranno contraddittorie, lacunose e ridondanti. Quindi, che cosa bisogna fare? Due cose. Non solo lavorare sulla progettazione legislativa andando a vedere tutte le norme tecniche per fare una buona legge (e di questo abbiamo dei programmi che speriamo di mostrare oggi), ma dobbiamo occuparci anche di un'altra cosa, cioè vedere qual è lo stato di quella disciplina in quel momento perchè, salvo casi eccezionali, legiferare è sempre modificare la legislazione in vigore. Una volta avuta la mappa della legislazione in vigore, allora possiamo pensare alle modifiche, ma una mappa completa oggi possiamo averla solo con l'aiuto dei mezzi elettronici, e non abbiamo i programmi che occorrono.

Sono d'accordo che molte volte l'oscurità riesce a fare politicamente viabile una soluzione, però è anche vero che questo dal punto di vista politico significa rinunciare ad una funzione e dare all'applicatore (che non è necessa-

riamente un tecnico) un grosso campo d'azione, anzi mandargli direttamente la risoluzione del problema. E d'altro canto questi legislatori che non riescono a controllare quello che creano mi fanno ricordare quella signora che non sapeva cosa volesse ma non smetteva finchè non l'ottenneva. Grazie.

DANIELA MORO

Ove ci si proponga di configurare il modello di riferimento per un sistema informativo delle assemblee regionali non si può prescindere dal definire previamente il ruolo e le finalità della Regione e, nell'ambito di questa, del rapporto che intercorre tra i suoi due organi fondamentali, *Giunta e Consiglio*, come risultano delineati dalla Costituzione e dagli Statuti regionali.

Una prima considerazione attiene al presupposto per il quale la Regione, configurata quale Ente di indirizzo e di programmazione, non dovrebbe normalmente esercitare funzioni di amministrazione attiva, ma rivestire un ruolo di programmazione nell'ambito delle materie di sua competenza ai sensi degli artt. 117 e 118 della Costituzione e nei limiti del proprio territorio.

Base necessaria per l'esercizio di tale ruolo è l'interpretazione e prima ancora la *conoscenza* delle realtà su cui incidere, al fine di soddisfare i bisogni della collettività, nei limiti ovviamente delle risorse disponibili nonchè di altre variabili di contesto generalmente non modificabili (dati demografici, dati territoriali, dati socio economici, e così via).

La conoscenza, a sua volta, presuppone l'esistenza di *flussi di informazioni*, sia dal basso, cioè dalle realtà locali esistenti sul territorio (enti locali, associazioni varie ecc.), che dall'alto (istituzioni di livello nazionale, ministeri, strutture parlamentari ecc.).

Gli strumenti offerti dall'*informatica*, seppur non ponendosi sempre necessariamente come indispensabili, possono fornire in tal senso un valido ausilio.

Allo scopo appare determinante creare un flusso di informazioni da parte anzitutto degli enti che sono delegati normalmente all'esercizio delle funzioni regionali, quali i comuni e le province, enti che peraltro hanno un più facile accesso ai dati di base.

In tal senso i comuni potrebbero essere incentivati, da parte della regione, anche economicamente, a dotarsi di strumenti informatici nonchè sollecitati alla creazione di banche dati di ausilio sia agli stessi comuni che alla regione, collegandoli in rete. Reciprocamente la regione dovrebbe consentire ai comuni l'accesso alle proprie banche dati.

Questi obiettivi di integrazione dei sistemi informativi regionali e degli enti territoriali sub-informativi astrattamente ricompresi tra gli obiettivi del programma regionale di sviluppo (vedi per tutti la l.r. 16 marzo 1981, n. 15 della Regione Lombardia), nel concreto hanno trovato ben poco seguito e solo sporadiche ed eccezionali occasioni di realizzazione.

Oltre che dal «basso», come già sottolineato, la regione dovrebbe ricevere informazioni anche dall'«alto», cioè dalle istituzioni statali che siano in possesso di informazioni utili alla regione, possibilmente anch'esse trattate con strumenti informatici e costituenti banche dati accessibili ad utenti esterni. Anzi, l'obiettivo posto ambiziosamente a riferimento è quello di un coordinamento con il sistema informativo nazionale.

In questa prospettiva sembrano essersi poste tutte le regioni, anche se gli stadi di realizzazione dei processi di informatizzazione, a partire dalla fase di progettazione, differiscono a volte in modo notevole.

Queste osservazioni valgono soprattutto con riguardo ai processi di creazione di un proprio sistema informativo.

Riguardo alla metodologia di progettazione e sviluppo di questi ultimi, quello che si vuole qui sottolineare è la necessità che i rapporti tra i vari *utenti* dei servizi informatici si svolgano nell'ambito della massima correttezza istituzionale. E con ciò ci si vuole riferire (evidentemente stigmatizzandolo) all'uso spesso scorretto che si fa dello strumento informatico, non cioè di uno strumento a disposizione di tutti i vari possibili utenti, ma di uno strumento ad uso pressochè esclusivo di chi lo ha ideato in un'ottica di gestione del tutto autonoma rispetto agli altri potenziali utenti, anche a quelli cui l'accesso dovrebbe essere consentito per «obbligo» istituzionale.

E ci si riferisce, ritornando all'accento iniziale circa i rapporti tra la Giunta ed il Consiglio, al modo più competitivo che coordinato con il quale vengono appunto gestiti gli strumenti informatici e le banche dati implementate dai due organi.

Troppo spesso, infatti, anzichè rinvenirsi un rapporto di collaborazione nella gestione delle varie banche dati, si assiste, fin dalla scelta degli strumenti hardware e software, a profonde divergenze cui consegue l'assenza di coordinamento tra Giunta e Consiglio. E ciò anche quando si creano all'uopo *commissioni miste*, cui partecipano cioè funzionari della Giunta e del Consiglio, per lo studio dell'impianto di un sistema informativo di comune utilizzo e quindi accesso.

A questo proposito, riportandosi alla premessa iniziale circa i diversi ruoli istituzionali di Giunta e Consiglio, si nota come, mentre la definizione dei contenuti degli atti legislativi e di alta amministrazione, nel quadro delineato dalla Costituzione, dovrebbe far capo prevalentemente al Consiglio, di fatto, questo è tenuto nella propria attività a basarsi pressochè esclusivamente sulle informazioni fornite, volta per volta, dalla Giunta, unica a detenere strumenti di verifica e di controllo sui flussi della spesa delle leggi e sui risultati in genere degli interventi legislativi re-

gionali. Ovviamente quando la giunta è nella volontà e nella capacità di gestire tale flusso di informazioni.

Così accade, parallelamente, che anche i dati che costituiscono la base informativa di tali provvedimenti siano gestiti dai singoli Assessorati, anche con strumenti informatici, costruendo banche dati esclusivamente nell'ottica delle proprie esigenze, non tenendo conto cioè di eventuali diverse esigenze di informazione e di rappresentazione dei dati.

A ciò si aggiunga che tali banche dati non sono consultabili direttamente tramite postazioni terminali da parte delle strutture del Consiglio, nè tanto meno sono configurate con possibilità di manipolazioni dei dati che si presentino utili ai fini delle funzioni di indirizzo, verifica e controllo proprie del Consiglio regionale.

Al Consiglio resta precluso quindi sostanzialmente l'accesso a quei dati amministrativi e di gestione che costituirebbero una risorsa fondamentale per la sua attività di legislazione e di programmazione.

Si può ascrivere a tale preclusione l'attuale situazione di ricorso a banche dati esclusivamente di tipo giuridico quali ad es.: quelle della Camera dei Deputati o del Senato della Repubblica, ovvero del sistema Italgire Find della Suprema Corte di Cassazione.

D'altra parte non si assiste, se non da parte dei *gruppi di minoranza*, a richieste di tipo «sostanziale», che non siano cioè semplici richieste di documenti o di notizie di carattere giuridico, nè a rivendicazioni circa l'assunzione di un ruolo del Consiglio nella creazione di banche dati sulle materie di competenza regionale o circa l'accesso a banche dati gestite dalle strutture della giunta.

A riprova, per la Regione Lombardia, di quanto fin qui esposto circa la mancata presa in considerazione da parte della Giunta delle esigenze del Consiglio, si potrebbe portare l'esempio dell'Archivio delle deliberazioni della Giunta

regionale, unica banca dati gestita dalla Giunta a cui il Consiglio abbia accesso da proprie postazioni terminali.

A tale banca dati, infatti, per scelta nella impostazione iniziale, non giustificata, perlomeno allo stato attuale, da motivi di ordine tecnico, mancano dati di rilevante utilità per le strutture consiliari, quali gli estremi di pubblicazione sul Bollettino Ufficiale o ancora i dati finanziari della spesa ed il capitolo di bilancio a cui quella spesa fa riferimento. Per non dire poi dello stesso *diritto di accesso* che, reso possibile in linea di fatto, non è ancora stato sanzionato da una formale deliberazione della Giunta regionale.

D'altra parte pare si possa pacificamente ammettere che la creazione di banche sulle stesse materie, in mancanza di accordi, sia da parte della Giunta che del Consiglio costituirebbe uno spreco in termini di impegno di risorse finanziarie ed organizzative.

Non appare percorribile quindi che un'unica via che rispecchi, per l'aspetto in argomento, lo spirito della Costituzione e degli Statuti con riguardo all'assetto istituzionale di Consiglio e Giunta, quella di creare banche dati impostate, per quanto possibile, nel rispetto delle rispettive esigenze e consultabili sia dalla Giunta che dal Consiglio, in regime di totale reciprocità e con la possibilità di estrapolare, con idonee manipolazioni, i dati congrui rispetto alle esigenze suddette.

Si potrebbe aggiungere, riaffermando un concetto già espresso, che l'impostazione attuale fa dell'informatica anziché un sistema per informare, un sistema per elaborare le informazioni a vantaggio di coloro che le gestiscono, con una prevalente funzione di carattere gestionale e ripetitivo, ma con scarsa efficacia in termini di controllo e di supporto al livello decisionale dell'Amministrazione.

Perchè peraltro questa impostazione progettuale del sistema informativo regionale assuma i caratteri della realizzabilità ed insieme a questi quello della efficacia rispetto

agli obiettivi, occorre una chiara presa di coscienza della funzione e del ruolo del legislatore regionale e della necessità, in un sistema normativo complesso e dinamico come quello regionale, di disporre di tecniche e strumenti adeguati alla funzione di indirizzo e di controllo.

L'operare quotidiano, in una realtà istituzionale quale quella lombarda, suffraga il diffuso pessimismo che ha serpeggiato in quanti hanno partecipato alle riunioni preparatorie di questo Convegno.

Vi è una realtà extraistituzionale che fa perno sulle segreterie dei partiti politici, ma che poi finisce per dilatarsi e perdersi in una fitta ed inestricabile rete di rapporti trasversali, spesso di natura clientelare, che rappresenta oggi il naturale «ambiente» di lavoro nel quale vengono «filtrate» volta per volta le scelte di legislazione e di indirizzo politico. Nella gran parte dei casi il prodotto esce da questo magma informe di livelli decisionali già «bello e confezionato» (anche se spesso con «significati oscuri») e pochi restano gli spazi di mediazione, tutti poi concretamente occupati dal livello politico istituzionale (leggasi Gruppi consiliari).

Questo naturalmente non per negare aprioristicamente la validità di una scelta programmatica volta a rafforzare gli strumenti informativi propri del legislatore, ma per evidenziare quale distanza separi poi oggi lo strumento dalla dimostrata sua capacità di incidere in quella realtà.

L'auspicio, ovviamente, è quello che, da una sua rafforzata capacità informativa, il legislatore sappia poi trarre stimoli per riappropriarsi a pieno della sua funzione.

Quanto qui esposto non ha la pretesa di fornire un quadro esaustivo, nè necessariamente rappresentativo di tutte le varie realtà regionali nelle loro peculiarità, bensì di evidenziare, con specifico riferimento alla realtà regionale della Lombardia, un aspetto che non può preoccupare ove ci si ponga nella prospettiva di un corretto rapporto strumentale tra sistema informativo regionale e compiti e funzioni

dell'organo legislativo e di indirizzo politico e programmatico. Prospettiva che, per contro, è correttamente espressa nelle finalità delle leggi regionali che disciplinano la materia, laddove evidenziano, quale obiettivo del Sistema, quello di coordinare l'insieme dei flussi informativi volti al migliore svolgimento delle funzioni regionali di programmazione, legislative ed amministrative, allargando il proprio spettro di azioni agli enti autonomi territoriali ed agli enti ed organismi locali.

Sempre più si evidenzia come tale processo non possa essere il risultato di un adeguamento spontaneo, bensì il prodotto di una visione politica e programmatica volta a rafforzare le capacità di indirizzo e di programmazione dell'Ente Regione.

Una speranza che ha animato quanti con me hanno collaborato alla predisposizione delle relazioni di base è che questo Seminario dia un positivo e significativo contributo in questa direzione.

GIUSEPPE PALMERI

Poichè questo convegno è stato chiamato ufficialmente «seminario» sembra si possano dire, oltre alle cose scientifiche e dal valore dottrinario che sono state dette, anche alcune cose pratiche emerse nel corso dei lavori preparatori della commissione costituita, in seno all'Osservatorio legislativo interregionale, da alcuni colleghi, come me, funzionari di uffici legislativi, che ha raccolto ed elaborato il materiale di base per i lavori odierni. Mi riferisco al tema della «fattibilità», ossia a quella parte della progettazione legislativa che tende a far sì che la legge, oltre ad essere idonea a produrre gli effetti giuridici che si propone, sia anche idonea a determinare gli effetti pratici immediati che vuole perseguire.

Riferirò dell'esperienza fatta nel corso del lavoro.

Abbiamo considerato il tema, al punto in cui era stato lasciato dai precedenti studi. Questo tema era arrivato al momento dell'elaborazione delle «griglie». Le «griglie» sono quella serie di domande (si chiamano *items*) ad ognuna delle quali va sottoposta ogni parte o frammento della norma, al fine di accertare se essa sia o meno in ordine con gli elementi esterni alla legge stessa; cioè se gli elementi verbali avranno o meno possibilità di conseguire gli effetti pratici che la norma si propone.

Di esami di fattibilità non se ne fanno, almeno in Italia. Noi, in effetti, abbiamo fatto un preesame; ponendoci

di fronte ai modelli di controllo, abbiamo considerato quali ricerche ed interventi avrebbe richiesto un effettivo *esame di fattibilità*. Da questo studio sono emersi alcuni problemi.

Il primo di tali problemi è il seguente: ci si è accorti che la maggior parte delle domande che vengono poste nelle griglie, in effetti, più che poter ricevere delle risposte pratiche possono costituire dei dati per una cultura diversa del legiferare. È emerso, in sostanza, che il problema della *fattibilità* della legge, ossia della ricerca che la legge riesca a conseguire gli effetti voluti e che quindi, a tal fine, sia sottoposta ad una serie di studi e di ricerche, è prima di tutto un problema ideologico; addirittura un problema morale. L'esame di fattibilità spinge a chiedersi quale sia la concezione che si ha della norma.

Fin che la norma resta nel concetto di molti legislatori soltanto il substrato giuridico-formale per la realizzazione di effetti occasionali, episodici e transitori, non è il caso di sottoporla preventivamente a studi così profondi e così lunghi. Parlo delle leggi mediante le quali si fanno piccoli emendamenti per spostare una data, introdurre un termine nuovo, aggiungere una parola, rendere più elastico un concetto ecc. A noi è parso, che studi così complessi, quali sono quelli della fattibilità delle leggi regionali, si debbano collegare ad una concezione della legislazione come «*sistema di regole*». Soprattutto le Regioni sono grandi produttrici delle cosiddette «leggi provvedimento», ne viene prodotta una grande quantità, nota solo ai destinatari diretti e non si bada affatto ai sistemi normativi, ai sistemi di regole.

Nei sistemi di regole, ossia nei più dignitosi «*sistemi giuridici*», certe norme che oggi facciamo non troverebbero nessuna giustificazione, perchè risulterebbero addirittura illogiche.

Detto questo come premessa, debbo dire che il problema della fattibilità ha nelle domande, negli *items* che vengono posti, in genere, un riferimento agli obiettivi. Ci

siamo, allora, chiesti che cosa debba intendersi per *obiettivi*. Questo perchè, in effetti, una legge ha una molteplicità di obiettivi ed è allora difficile rispondere all'esame della griglia. Ogni legge ha obiettivi immediati, mediati, di breve tempo, destinati a soggetti determinati, diffusi nella collettività ecc., fino a determinare delle spinte sociali, a costituire dei deterrenti; ma ne ha anche di immediatissimi: costituire un ente, un istituto, una commissione. Io credo, che la scelta di quali siano gli obiettivi che bisogna cercare al fine di considerare se la norma è capace o non di conseguirli debba farsi con molta cautela e con molta delicatezza, perchè nella scelta degli obiettivi da perseguire sta quella sottile, delicata linea di demarcazione che corre tra la tecnica di legislazione e la politica; linea che conviene, da una parte e dall'altra, rispettare.

Non c'è dubbio, che la legge deve nascere dalla politica. Ora, i risultati finali, sulla situazione sociale e sulla situazione economica generale, sono risultati che vengono scelti senz'altro dalla classe politica, in base a rapporti di fiducia con l'elettorato: intuizioni, veri, studiati, sofferti; non importa. Quello che importa è che il tecnico della legislazione deve soltanto limitarsi a verificare in questa scelta l'effetto immediato, quello più vicino. Per intenderci, deve verificare che i mezzi richiesti dalle norme per la costituzione della commissione, la determinazione di un prezzo (se è possibile o no) ecc., possano realizzarsi immediatamente. Egli non deve, per esempio, verificare alcunchè circa i fini mediati ed ultimi, quelli sociali o economici o politici generali; quelli in pratica che sogliono essere espressi nell'articolo 1, dei disegni di legge.

Questa è una linea di demarcazione molto importante, anche se bisogna osservare che tutto quanto viene fatto sul versante della tecnica serve poi, sempre, ad una migliore scelta politica. Perchè, come è stato ricordato più volte (io l'ho colto tante volte nel mio lavoro di funzionario di ufficio legislativo) maggiore è il grado di indeterminazione,

natezza ed impossibilità della norma a realizzare effetti immediati o a realizzarli in tempi successivi, maggiore è sostanzialmente la sottrazione di competenza e di potere nell'organo legislativo, a favore di altre autorità; per esempio, in favore del giudice, dell'amministrazione, del comune cittadino che ricorrerà al giudice ecc.

Il problema torna ad essere, comunque, un problema di cultura, di una cultura diversa nei confronti della norma, ma per affrontarlo occorre senza dubbio agire sulle istituzioni.

Occorre che, una volta dato per assodato che la «*griglia di fattibilità*» è uno strumento utile per fare delle verifiche *a priori* sulla attuabilità della norma, che tale esame entri nelle istituzioni, come per esempio i libri bianchi di cui parla il rapporto Renton, ovvero, mi pare, come è nel processo legislativo americano in cui sono previsti dei *dossier* di dati e relazioni che accompagnino il disegno di legge. Soluzioni del genere non possono nascere in maniera occasionale; nascono se un regolamento lo prevede, per esempio; se le istituzioni dell'esecutivo mutano e istituiscono degli uffici che vi tendano. Occorre, in sostanza, che si comincino a dotare gli uffici legislativi di certi punti di osservazione, di certi collegamenti con gli uffici titolari dell'applicazione della norma, affinché, di ritorno, diano i risultati dell'applicazione della norma e si possa così prevedere per i casi analoghi. Finché tutto questo non si fa, naturalmente, il problema resta di carattere teorico, dottrinario o scientifico.

Infine, c'è stato un altro argomento che è stato dibattuto tra noi, nel corso dei lavori preparatori di questo convegno, un argomento che a prima vista potrebbe sembrare superficiale: dove dovrebbe funzionare un ufficio di fattibilità? In genere si risponde: presso l'organo legislativo. Non dirò se è il caso che presso l'organo legislativo possa o debba funzionare un ufficio di fattibilità; riflettiamo invece quanto sia utile; quanto sia molto opportuno che un

ufficio di fattibilità, ben attrezzato, esista presso l'esecutivo. Questo, per diversi motivi: perché, come è stato detto anche qui, nel corso di questo dibattito, la legge nasce assai spesso presso l'esecutivo e quando arriva all'organo legislativo è già «fatta» nei suoi termini sistematici più rilevanti. Del resto, se pensiamo idealmente che un Governo che si basa su una maggioranza, deve anzitutto vigilare che l'ordinamento giuridico vigente ed in divenire sia consono al suo programma politico, deve anche ritenersi che se una tale consonanza non vi è, ogni governo, proprio perché si basa su di una maggioranza, deve poter modificare certe norme e far sì che siano coordinate con i propri programmi.

Infine, c'è un altro motivo perché l'esecutivo debba avere un buon «ufficio di fattibilità», ed è questo: che presso l'esecutivo è possibile una circolarità delle informazioni. L'organo esecutivo, per ciò, deve avere, in una diversa «cultura» della normativa, degli uffici di verifica dell'attuazione effettiva delle norme; gli uffici di verifica si serviranno di uffici periferici, di uffici di statistica, di dati terminali legati alla grossa rete dell'amministrazione. Tutti questi uffici debbono collaborare a fornire le occasioni di verifica ad un ufficio di fattibilità, presso il Governo centrale.

Per concludere, sembra che, da un lato, occorra determinare una diversa cultura della legislazione: quella delle regole organiche e sistematiche; dall'altro, occorre che tutta l'organizzazione burocratica sia modellata in funzione della verifica dell'andamento di attuazione delle leggi amministrative.

MARIA ROVERO

1. È stata messa in forse da un precedente intervento la possibilità che i consigli regionali creino proprie banche dati della legislazione regionale. Tale posizione è stata motivata sia mettendo in dubbio la stessa fattibilità di tali banche da un punto di vista giuridico sia facendo riferimento a ragioni inerenti l'effettiva utilità di questi strumenti.

Le preoccupazioni relative alla fattibilità giuridica si richiamano al rischio che dati appartenenti al patrimonio pubblico, inteso — ovviamente — in senso lato, possano venire in qualche modo gestiti da privati.

La seconda osservazione, quella cioè che attiene alla scarsa utilità di dar vita a livello regionale a tali banche, fa invece riferimento al fatto che esistono già numerose banche dati a livello nazionale, diversamente articolate e con contenuti estremamente complessi, per cui creando nuove banche dati a livello regionale non si farebbe altro che dar vita ad inutili doppioni.

2. Tale posizione — e le preoccupazioni che ne sono alla base — mi sembra infondata.

Le Regioni, quando creano banche dati legislative, non intendono certo dare in appalto a privati l'organizzazione e la gestione di tali banche. L'intervento esterno, quando c'è, è limitato alla fase di progettazione dell'architettura della banca dal punto di vista informatico ma tale intervento

di consulenza, che di norma non si protrae alla successiva fase gestionale, è di solito affidato a enti pur essi pubblici o a partecipazione pubblica, quali gli enti strumentali regionali che hanno specifica competenza nel settore dell'informatica.

Anche le preoccupazioni relative al rischio di creare inutili doppioni di banche dati già esistenti pare infondata. Le banche dati esistenti, che contengono anche la legislazione regionale, sono senza dubbio un prezioso e utile strumento di consultazione, ma non rispondono a tutte le esigenze, le richieste, le necessità di informazione dei Consigli regionali, proprio per come sono state costruite e per come vengono implementate. Mi riferisco al sistema Italgire-Find della Cassazione, alla banca dati della Camera e alla banca GURITEL (Gazzetta Ufficiale), che contengono i testi normativi regionali ma in cui, ad esempio, le singole leggi regionali, modificanti e modificate, sono affiancate ma non sono mai fuse e, anzi, solo sulla Cassazione si ritrova traccia della relazione che la lega.

D'altra parte, a vent'anni dalla istituzione delle Regioni a statuto ordinario, si è formato un corpus di leggi regionale sostanzioso ed estremamente articolato: alle iniziali leggi di impostazione emanate nelle varie materie di competenza si sono sovrapposte negli anni numerose modifiche e integrazioni, spesso tra loro interrelate, di difficile interpretazione e coordinamento per gli stessi operatori del diritto.

Si è perciò constatata la necessità di integrare le banche dati esistenti a livello regionale per renderle rispondenti alla situazione istituzionale testè illustrata, alle necessità delle Regioni e soprattutto alle esigenze di consultazione, documentazione ed elaborazione del legislatore regionale. Proprio partendo da queste specifiche esigenze, i Consigli regionali stanno dando vita a banche dati che, utilizzando per quanto possibile l'esistente (attraverso accordi e forme di collaborazione con i sistemi nazionali di

informatica giuridica), lo integrino memorizzando le leggi regionali in modo da renderle più rispondenti alle specifiche esigenze del legislatore regionale.

Anche il Consiglio regionale del Piemonte ha in avanzata fase di progettazione una banca dati delle leggi regionali che comprenderà tutta la legislazione vigente, distinta da quella abrogata esplicitamente o implicitamente nel testo unificato, che tiene cioè conto di tutti i successivi interventi (modificativi, integrativi o abrogativi) effettuati dal legislatore nel corso degli anni e coordinato con la possibilità di individuare tutti i richiami ad altre norme e con riferimento al suo formarsi, alle diverse fasi procedurali e alle diverse versioni succedutesi. Il fine che ci si propone è quello di permettere all'utente della banca dati di poter accedere all'intero corpus legislativo regionale piemontese, nel suo divenire storico e nel testo vigente, fornendogli altresì strumenti e supporti di ausilio interpretativo.

Le banche dati regionali non si limitano quindi a registrare, memorizzare e prendere come base di interrogazione il mero testo della legge ma tendono a presentarne il testo vigente e coordinato, a rendere possibile ed agevole il riferimento ad altre leggi, a riportarne anche l'iter di formazione e di approvazione, compresi gli eventuali rinvii governativi.

Occorre aggiungere che le banche dati legislative regionali non costituiscono solo uno strumento di supporto all'attività del legislatore, ma rispondono anche ad esigenze di trasparenza nei confronti della comunità regionale in una gestione democratica e partecipativa dell'attività normativa. L'accesso alla banca dati permetterà in futuro anche al semplice cittadino, oltrechè agli enti locali e alle diverse forme organizzate della società, di conoscere, di usufruirne, di applicare le leggi regionali ed anche di seguirne l'iter formativo. L'interesse degli enti locali per queste forme di nuovi strumenti è dimostrato da una piccola espe-

rienza che abbiamo fatto in Piemonte dove si sono presentate le banche dati giuridiche esistenti a livello nazionale ed europeo alla presenza di numerosi funzionari di questi enti vivamente interessati al loro uso.

Peraltro, queste banche dati si inseriscono all'interno dei sistemi informativi delle assemblee regionali, utilizzando, integrando e arricchendo procedure informatizzate già esistenti. Riferendomi a quella che si sta progettando al Consiglio regionale del Piemonte, sottolineo come il progetto si inserisca nel piano di automazione, piano che ha visto proprio nell'automazione delle procedure di esame dei progetti di legge uno dei suoi primi momenti di intervento. Si è perciò prevista l'integrazione del progetto di information retrieval sul corpus legislativo regionale all'interno dell'automazione d'ufficio in atto.

3. Mi pare, quindi, che gli elementi a favore delle banche dati legislative regionali siano convincenti.

È invece opportuno, proprio perchè le preoccupazioni cui abbiamo fatto cenno possano essere superate, che le iniziative dei vari Consigli regionali siano tra di loro coordinate per risparmiare energie intellettuali e finanziarie, per fornire prodotti migliori e soprattutto compatibili tra di loro. La proposta avanzata dal prof. Ciampi appare pertanto interessante e condivisibile poichè risponde proprio all'esigenza, molto sentita, di «socializzare» esperienze e soluzioni.

Lo scambio di esperienze in tal modo possibile sarebbe estremamente utile non solo nelle fasi di creazione, gestione e implementazione delle banche dati ma anche nel settore della formazione del personale per quanto attiene allo sviluppo delle conoscenze dell'informatica tra il personale dei vari consigli.

A questo proposito, ritengo interessante concludere illustrando brevemente un'esperienza che stiamo facendo al Consiglio regionale del Piemonte, con la creazione, attraverso specifici ier formativi finalizzati, delle figure dei «re-

ferenti informatici» che, all'interno delle singole strutture consiliari e in stretto raccordo con l'ufficio che si occupa dell'introduzione dell'informatica al Consiglio, svolgono funzioni di manutenzione delle procedure e di individuazione di nuove esigenze di automazione, anche attraverso l'analisi dei flussi informativi esistenti nel loro settore di lavoro, e collaborano alla definizione della conseguenti soluzioni. Il loro ruolo sarà particolarmente utilizzato e valorizzato nella fase di impianto e per il funzionamento della banca dati legislativa. Attualmente, terminata la fase di formazione, queste nuove figure stanno cominciando ad operare. Già fin d'ora possiamo comunque dire che si è creato all'interno dell'ente un certo tipo di professionalità nuova, non estremamente specializzata, ma proficua ed utile all'operare delle strutture e alla diffusione a tutti i livelli di una cultura dell'informatica all'interno delle istituzioni.

REPLICHE DEI RELATORI

ALESSANDRO PIZZORUSSO

Vorrei dedicare questo intervento, non tanto a replicare a coloro che hanno parlato durante il dibattito, quanto a riprendere qualche punto emerso nel corso del convegno che mi sembra meritevole di ulteriore riflessione.

Prima di tutto vorrei però ringraziare coloro che hanno presentato comunicazioni sul tema della mia relazione, cominciando dal dott. Palmeri, il quale ha messo opportunamente in luce come, almeno in taluni casi, le modifiche legislative intervenute a livello statale in materia di pubblicazione possano essere direttamente applicate anche al livello regionale. Il dott. Santantonio si è occupato molto efficacemente di una serie di problemi che collegano il tema delle fonti a quelli che hanno costituito oggetto di altre relazioni e la versione scritta del suo intervento sicuramente arricchirà il volume degli atti. Infine il prof. Carrozza ha richiamato l'attenzione dei convegnisti sul vincolo che lega il problema delle fonti e quello della tecnica legislativa al tema della forma di governo e sulle importanti conseguenze che ne derivano; anche dal suo testo scritto attendiamo un importante contributo. È purtroppo mancata la prevista comunicazione dell'avv. Carli sui problemi della legislazione regionale, ma anche nel suo caso possiamo sperare che il testo scritto giunga in tempo per essere inserito nel volume. Non avendo avuto tempo di leggere tutte le comunicazioni che sono state presentate, non so se ve ne

siano altre che riguardano il tema delle fonti: se ciò fosse, vale anche per esse quanto ho detto in relazione a quelle che erano state previste in anticipo.

Passando ad analizzare qualcuno dei temi che hanno costituito oggetto di analisi in queste giornate, vorrei innanzi tutto segnalare come nel corso di esse sia rimasto in qualche misura in ombra, probabilmente perchè dato da tutti per presupposto e per scontato, quel complesso di conclusioni cui il pensiero giuridico più avanzato è pervenuto — grazie particolarmente alle ricerche di Giovanni Tarello e della sua scuola — circa il rapporto che esiste fra gli enunciati normativi e le norme che se ne possono dedurre attraverso la tecnica dell'interpretazione. Per quanto si tratti di conclusioni ben note, ampiamente utilizzate ormai anche sul piano giurisprudenziale, mi sembra che, nel corso di un convegno che si occupa di fonti e di tecnica legislativa, non sia superfluo dedicare ad esse qualche parola, anche se soltanto allo scopo di richiamarle.

Il risultato più importante di tali ricerche consiste a mio parere nell'aver messo chiaramente in evidenza come il momento reale dell'esperienza giuridica sia costituito dalla fase in cui il diritto trova applicazione ai fatti concreti e quindi risulti principalmente dalle «norme» che l'interprete elabora, con riferimento alle fattispecie che gli si presentano, per determinarne le conseguenze giuridiche. A fronte di tali norme, gli enunciati redatti dal legislatore — ovvero, per usare la terminologia di Crisafulli, le «disposizioni» — e gli altri materiali eventualmente utilizzabili per elaborarle, si presentano come dei semplici progetti o modelli di quello che dovrà essere il comportamento da osservare nel momento in cui si verificherà la fattispecie concreta. E come tutti i progetti, non è detto che essi vengano sempre realizzati in conformità alle intenzioni di chi li ha predisposti: non solo infatti è possibile — ed in Italia accade forse più spesso che altrove — che i progetti scritti nelle leggi restino sulla carta perchè le leggi non vengono

applicate (o, addirittura, vengono apertamente ed intenzionalmente violate), ma è altresì normale che essi vengano deformati o anche completamente stravolti dall'attività di interpretazione e dalle interferenze che i diversi testi normativi che vengono a coesistere esercitano reciprocamente per effetto del complesso giuoco delle combinazioni, abrogazioni, deroghe, ecc.

Sappiamo d'altronde che l'interpretazione dei testi normativi costituisce una fase ineliminabile dell'esperienza giuridica: è noto come già Giustiniano avesse fatto uno storico tentativo per vietarla e come Napoleone Bonaparte ci avesse riprovato molti secoli dopo, ma il risultato dei loro tentativi fu appunto la dimostrazione dell'insopprimibilità di questo essenziale momento dell'esperienza giuridica. E, naturalmente, non mi riferisco qui soltanto all'interpretazione giudiziaria, che è la più nobile e forse anche la più importante, ma che certamente non è l'unica, avendo al suo fianco l'interpretazione dell'amministrazione e quella dei semplici cittadini, le quali non sono sicuramente meno importanti per il fatto di essere meno facilmente documentabili e, si potrebbe dire, di essere meno istituzionalizzate. Ovviamente si tratta di cose che tutti fanno e ripeterle qui ha soltanto la funzione di un pro-memoria, giustificato dallo stretto rapporto in cui questi temi si pongono rispetto a quelli qui più esplicitamente affrontati.

Passando ora ad un argomento più specifico, vorrei fare qualche rilievo circa la legge n. 400/1988 che ieri Rescigno ha definito come una cattiva legge, lamentando che sia stata adottata in forma di legge ordinaria, anzichè di legge costituzionale. Non so se ho capito bene le ragioni che lo portano a questa valutazione, ma se esse derivano dalla relativa instabilità che ai contenuti di tale legge deriva dal fatto di essere — almeno nella parte relativa alle fonti — più una legge interpretativa del diritto costituzionale vigente, che non una legge di riforma vera e propria (come più agevolmente essa avrebbe potuto divenire se fosse sta-

ta approvata con la procedura di cui all'art. 138, Cost.), devo dire che non sono del tutto d'accordo. Non credo infatti che sia opportuno irrigidire eccessivamente l'ordinamento, come inevitabilmente avviene ogni qual volta si sale nella scala gerarchica delle fonti, e soprattutto non credo che si debba impedire che la disciplina di certi settori del diritto possa venire trovata, almeno in certa misura, con metodo induttivo (come è nelle tradizioni dei giuristi anglosassoni), piuttosto che con metodo deduttivo, come almeno in teoria si preferisce piuttosto da noi.

Sperare di acquisire sempre maggiore certezza del diritto risalendo la gerarchia delle fonti costituisce a mio parere una pura illusione, poichè l'esigenza di trovare una norma più certa perchè più elevata in grado non potrà mai essere adeguatamente soddisfatta. Ma non soltanto tale rincorsa non può portare ad alcun reale punto di arrivo; essa non costituisce neppure — io credo — la soluzione ottimale, dato che il sistema giuridico deve avere una sua duttilità ed una sua adattabilità alle esigenze che si manifestano giorno per giorno nell'ambito dell'esperienza pratica e questa duttilità è assicurata soprattutto da forme di elaborazione delle norme che si avvalgano del metodo induttivo.

Di fronte all'ipotesi classica — ma molto astratta — del diritto che nasce dai principi fissati in una carta costituzionale, attuata mediante un movimento discendente di leggi ordinarie, a loro volta «eseguite» mediante regolamenti e poi mediante atti individuali (atti amministrativi, sentenze, contratti), la quale costituisce almeno per noi il modello normale, ma certamente non l'unico possibile, non bisogna trascurare l'esistenza dell'ipotesi non meno classica del diritto che nasce dal fatto attraverso un movimento ascendente che si sviluppa dall'esperienza quotidiana attraverso la formazione delle consuetudini, delle prassi, dei precedenti giudiziari, delle convenzioni e così via fino a produrre quello che in base ad una terminologia sempre

più spesso utilizzata dalla giurisprudenza della Corte costituzionale si chiama il «diritto vivente».

Ciò non significa, naturalmente, che non dobbiamo fare tutto il possibile perchè il movimento discendente di formazione del diritto non debba svolgersi nel modo più razionale e più efficace (e quindi ben venga lo sviluppo della legistica, dell'informatica giuridica, ecc.), ma vuol dire soltanto che non dobbiamo dimenticare anche quello che è il quadro generale in cui le attività più tipiche del procedimento deduttivo si inseriscono.

Tra l'altro, questo modo di impostare i problemi della produzione normativa potrebbe forse fornirci qualche prospettiva per la soluzione di uno dei problemi più importanti ed al tempo stesso più difficili di cui qui abbiamo parlato: il problema dei testi unici. Abbiamo visto come, al livello regionale, questo problema incontri difficoltà pressochè insormontabili, soprattutto in quelle regioni in cui il potere regolamentare è affidato al Consiglio; ma anche al livello statale (e nelle altre regioni e nelle province autonome) le difficoltà non sono molto minori, poichè è chiaro che, se si fa un testo unico attraverso un procedimento legislativo ordinario ovvero mediante una delega legislativa al Governo, esso non può certamente assolvere alle funzioni pratiche per conseguire le quali si ricorre ai testi unici. Se infatti i normali atti legislativi non determinassero un certo tipo di inconvenienti, nessuno suggerirebbe di ricorrere ai testi unici perchè il problema che si tratta di risolvere sarebbe insussistente. Con ciò, ovviamente, non si vuol dire che il legislatore non possa fare leggi tecnicamente ottime e perfettamente coordinate col resto del diritto vigente, ma è proprio perchè questo normalmente non avviene che si pensa che i testi unici potrebbero consentire di duplicare ai conseguenti inconvenienti.

Pertanto, ritenere che i testi unici possano avere forza normativa soltanto se adottati nelle forme di una legge delegata equivale a dire che ricorrere ai testi unici è super-

fluo, poichè una buona legge delegata la si potrebbe fare indipendentemente dai motivi che consigliano di ricorrere ai testi unici. Ne deriva che i veri testi unici sono i cosiddetti «testi unici di mera compilazione», ma dato che ad essi si nega ogni forza innovativa del diritto vigente, neppure questi servono in realtà a risolvere il problema di cui trattasi.

È appena il caso di aggiungere che poca strada si fa anche con i testi unici cosiddetti «autorizzati» cui il legislatore talvolta ricorre, poichè in realtà questa ambigua espressione non indica un *tertium genus* rispetto ai primi due: o quella che viene pudicamente chiamata «autorizzazione» è qualificabile come delega, ed allora si tratterà di testo unico delegato, o non lo è, ed allora si tratterà di un testo unico di mera compilazione.

Bisognerebbe allora — se si crede che le ragioni che inducono a reclamare la confezione di testi unici abbiano qualche fondamento — immaginare una soluzione realmente diversa dalla due tradizionali. Tenendo conto anche di esempi stranieri, si potrebbe immaginare, ad esempio, che un testo unico nato come testo unico di mera compilazione potesse acquistare forza di legge (vale a dire, sostituire definitivamente gli atti normativi utilizzati per redigerlo) dopo che fosse trascorso un certo periodo di tempo durante il quale la sua applicazione non avesse dato luogo a ricorsi (ai quali ovviamente dovrebbe venir aperto un adeguato *iter* procedurale), oppure questi ricorsi fossero stati giudicati infondati. Si potrebbe anche prevedere che il testo unico acquistasse tale forza una volta superati determinati controlli da esercitare d'ufficio, come avviene in Francia per le leggi organiche e per i regolamenti parlamentari.

Indubbiamente si potrebbe continuare a lungo ad immaginare soluzioni più o meno efficaci; ma, il primo presupposto di un'impostazione di questo genere consiste nel ritenere possibile che una migliore disciplina normativa possa nascere, non già dalla previsione astratta che un legisla-

tore compia degli accadimenti futuri, bensì dall'interpretazione del diritto vigente e dall'analisi delle esperienze del passato.

Queste considerazioni suggeriscono anche qualche osservazione relativa ai temi che sono stati svolti dagli altri relatori e dei quali avrei voluto occuparmi più di quanto sia riuscito a fare. In particolare, con riferimento ai problemi del *drafting*, vorrei sottolineare che la realizzazione dei miglioramenti della tecnica legislativa che sono stati qui proposti è sicuramente importante, ma che bisogna essere pur tuttavia consapevoli del limite che essa incontra e che è rappresentato dalle esigenze di carattere politico. Ieri è stato ricordato un esempio di legge formulata in modo volutamente ambiguo e per quanto il ricorso ad un tale espediente possa giustificare severe critiche non si può escludere in modo assoluto che si abbiano circostanze nelle quali una soluzione ambigua rappresenta pur sempre la soluzione migliore al confronto di una situazione di stallo che non consenta di pervenire a nessuna soluzione. Come si riscontra anche nei confronti di altre prospettive di riforma o di sviluppo della società, deve dirsi insomma che anche gli sviluppi della tecnica legislativa — che tutti auspichiamo — trovano un limite nel primato della politica e l'individuazione esatta dell'ubicazione di questo limite rappresenta forse la difficoltà maggiore di questi studi.

Ed anche con riferimento ai problemi di fattibilità mi sembra che presenti grande importanza stabilire quale sia l'esatto rapporto fra le esigenze tecniche che suggeriscono di dare ad essi una od altra soluzione e le esigenze politiche che premono in direzioni spesso divergenti rispetto a quella delle prime. Questo rapporto, infatti, non è necessariamente sempre lo stesso, poichè ci sono problemi che le esigenze della politica possono condizionare maggiormente ed altri che dovrebbero esserne meno influenzati. Così, ad esempio, nel recente caso dei tickets sanitari, che tanto ha fatto parlare di sè, mi sembra assolutamente inam-

missibile che sia stato ordinato il pagamento di queste somme senza che sia stato preventivamente organizzato tutto quanto occorre (uffici, personale, moduli, ecc.) perchè esse potessero essere rimosse senza eccessivo disagio per gli utenti del servizio (come pare sia avvenuto, almeno in alcuni casi), poichè costituisce un canone elementare, dal punto di vista della fattibilità delle leggi, che se si adottano regole che impongono il pagamento di somme si deve anche assicurarsi che l'effettuazione di tali pagamenti possa avvenire senza difficoltà particolari. Più limitata è invece l'incidenza delle esigenze di fattibilità rispetto alla decisione circa l'opportunità di ordinare il pagamento e circa la misura di esso; non vi è dubbio che anche in relazione ad un problema come questo vi è ampio spazio per rigorose analisi tendenti a mettere in evidenza i relativi vantaggi e svantaggi, ma in questo caso lo spazio per la discrezionalità del legislatore è sicuramente maggiore di quanto sia rispetto ai problemi di carattere puramente organizzativo. Infatti, non vi è dubbio che sia una scelta politica stabilire se una certa tassa debba essere adottata o no, se debba gravare su certi cittadini piuttosto che su altri, ecc.

Per concludere, vorrei riassumere i punti che mi sembrano più importanti per quanto riguarda le prospettive di riforma in materia di fonti.

Il primo muove da una constatazione di pur moderato consenso per il fatto che in questo Paese si è cominciato — anche se in modo assai disorganico — a por mano a qualche riforma del diritto delle fonti: ciò è avvenuto con la legge sugli accordi sindacali per il pubblico impiego, quindi con la legge sulla pubblicazione (seguita dal testo unico e dal regolamento), infine con la legge n. 400/1988 e con la legge sul diritto comunitario. Mi sembra doveroso auspicare che questa linea di tendenza sia confermata e sviluppata: ad esempio, mi pare che sarebbe assolutamente necessario mettere allo studio la riforma delle preleggi al codice civile, le quali, pur risalendo al 1942, costituiscono

no ancor oggi un testo fondamentale per la ricostruzione della materia, ma costituiscono anche un testo in gran parte superato e totalmente sordinato con la Costituzione e con gli altri testi legislativi successivi, dandosi così luogo, ai fini della ricostruzione sistematica della materia, alle difficoltà che tutti conosciamo. Certamente riformare le preleggi è un progetto ambizioso e non è detto che possa essere realizzato dall'oggi al domani: ma, in un'occasione come questa, mi sembra si debba quanto meno riaffermare che il problema esiste e che va posto all'ordine del giorno.

Un secondo punto riguarda la modifica dell'art. 121 della Costituzione e delle corrispondenti disposizioni degli statuti regionali sardo e valdostano nella parte in cui attribuiscono al Consiglio, anzichè alla Giunta, il potere regolamentare. Le ragioni che suggeriscono questa modifica sono state qui ampiamente esposte e motivate ed hanno raccolto, mi sembra, generale consenso. Nel quadro del dibattito sulle riforme istituzionali, questa sarebbe una minima postilla che dovrebbe poter fare la sua strada senza difficoltà.

Il terzo punto che vorrei segnalare riguarda infine la disciplina della pubblicazione che è stata considerevolmente migliorata per effetto della riforma del 1984 e che ha ricevuto un notevolissimo impulso dalla sentenza della Corte costituzionale sull'ignoranza della legge. Nonostante i miglioramenti già realizzati, vi sono ancora tutta una serie di problemi da risolvere e soprattutto è ancora tutto da inventare un sistema di pubblicazione sistematica dell'intero compendio normativo che rappresenta la base del diritto vigente, il quale consenta di fissarlo attraverso un sistema di periodiche ripuliture che ne facciano uno strumento autorevole ed efficace.

Il diritto comparato ci fornisce in proposito molti esempi interessanti: limitandomi a qualcuno dei più importanti, ricorderò le leggi annuali di mera abrogazione di leggi obsolete, che vengono emanate dal Parlamento britannico sulla

base del lavoro preparatorio svolto dalla *Law Commission*, l'idea delle *sunset laws* (leggi a scadenza), immaginate dal prof. Calabresi nel suo famoso libro *A Common Law for the Age of Statutes*, e il sistema svizzero della ripubblicazione periodica di tutte le leggi che si considerano tuttora utili, con conseguente abrogazione di quelle non ripubblicate. Anche in materia di pubblicazione, non si può pensare di far tutto in un giorno, ma sarebbe opportuno che non ci si illudesse che tutto sia stato fatto. Tanto più in una fase come l'attuale in cui i progressi dell'informatica fanno invecchiare da un giorno all'altro quanto è stato realizzato in passato.

In queste tre indicazioni mi sembra quindi si possa vedere la sintesi dei nostri lavori per quanto riguarda il tema delle fonti.

MARIO PATRONO

Anche il mio intervento, come già quello — brillantissimo — del professor Pizzorusso, in realtà non vuole essere tanto una replica quanto piuttosto un tentativo di aggiungere qualcosa alla relazione, del resto assai breve, tenuta ieri.

Parto da una osservazione preliminare, che qui faccio per completezza e direi quasi per scrupolo: nel senso che il tema a cui mi riferisco esula di certo e chiaramente dai confini del nostro Convegno, e bene dunque si è fatto a non discuterne; e tuttavia sarebbe davvero un po' strano che nessuno di noi neppure lo toccasse, questo tema, neppure lo sfiorasse: dimenticarsene del tutto, questo a me parrebbe francamente imperdonabile, e perciò vi faccio un cenno. Affermano dunque stime di varia fonte, accreditate del resto dallo stesso Presidente Delors, che tra una decina, una quindicina d'anni l'80% della legislazione nazionale in campo economico e sociale sarà di provenienza comunitaria. Ora: che questa percentuale sia esatta o no, rimane comunque il fatto certo che fra non molto tempo la fetta maggioritaria, dal punto di vista quantitativo e soprattutto dal punto di vista della qualità e dell'importanza delle leggi che avranno vigore all'interno del territorio nazionale, sarà di derivazione CEE. Il problema del *drafting*, ben presto, finirà per spostarsi dunque ad un livello sovra-

nazionale, almeno in prevalenza. È chiaro che qui mi riferisco non tanto alla figura delle «direttive» comunitarie, le quali per essere recepite nell'ordinamento interno hanno bisogno di leggi nazionali e le leggi nazionali rientrano nell'ambito dei discorsi che abbiamo fatto nell'odierno Convegno; qui piuttosto mi riferisco ai «regolamenti» comunitari e quindi al modo come la partecipazione dei diversi Paesi della CEE, Italia compresa, debba andare commisurata al processo di formazione e di attuazione dei regolamenti comunitari. È vero — lo diceva esattamente il professor Dente, ieri, quando nel pomeriggio ci siamo riuniti come gruppo di lavoro — è vero che il processo di formazione dei regolamenti comunitari è chiaramente diverso e diversificato rispetto alla formazione delle leggi nazionali; però è anche vero che prima o poi un problema di questo genere si dovrà pur prendere in considerazione, sia pure in modi specifici e particolari.

Vengo ora a cose più specifiche. Intanto vorrei formulare una proposta che si aggiunge e in certo qual senso completa il discorso che ieri andavo svolgendo. Ritengo infatti che il problema della fattibilità delle leggi pone anche un problema di «fattibilità della fattibilità»: intendo dire che anche sul terreno della fattibilità forse è bene chiedere quello soltanto che si può presumibilmente ottenere. Così, ad esempio, il pretendere che i controlli di fattibilità siano estesi a tutta intera la gamma delle leggi statali e delle leggi regionali — ora qui parliamo delle leggi regionali soltanto — mi pare una cosa che poi realisticamente non è proponibile, anzi credo che sarebbe questo, del pretendere troppo, un altro modo per bloccare tutto, perchè tutto finirebbe per incepparsi e tutto verrebbe affogato nel gran mare delle cose da fare, e non fatte: nel gran mare cioè dell'«inevaso». Probabilmente dovrà studiarsi un sistema di selezione delle leggi che effettivamente sia necessario e conveniente sottoporre a verifica di fattibilità, lasciando per il resto il campo libero da controlli. La casistica, ad

esempio, evidenzia una larga percentuale di leggi regionali composte di un solo articolo. Come tali già di per sé, di fatto non sottoponibili — tali leggi — ad alcuna griglia di fattibilità perchè confezionate in modo tale da sfuggire a qualunque griglia di controllo. Del resto, a parte tale considerazione, rimane il fatto — ripeto — che un criterio di selezione occorre trovarlo: ad esempio ci sono leggi che riguardano specificamente quella che si chiama l'«autonomia dei privati», le quali non mettono in gioco grossi problemi di struttura e di organizzazione amministrativa; ed io credo dunque che lì forse non sarebbe così necessario fare analisi di fattibilità. Comunque, il problema di principio di una limitazione del tipo di leggi da sottoporre a controllo di fattibilità si pone in tutta la sua urgenza.

L'altro aspetto di quella che ho chiamato la «fattibilità della fattibilità» è quello di studiare, almeno all'inizio, quando cioè ci sarà il primo impatto e la connessa necessità di semplificare al massimo le cose per farle procedere scorrevolmente; — di studiare, dicevo, la formazione di griglie maneggevoli, semplici, le quali sappiano porre domande elementari in modo tale che effettivamente questo controllo venga fatto in maniera da non ingolfare gli uffici legislativi dei vari ministeri, già sommersi da una marea di iniziative legislative proprio quando dovrà cadere questo momento di controllo.

L'altro aspetto del mio intervento riguarda una provocazione che vorrei lanciare alla classe politica regionale, alle Regioni. Si tratta in sostanza di questo: che le Regioni, qualunque sia il loro grado di autonomia, ordinaria o differenziata non importa, non hanno, sotto certi aspetti, i mezzi per garantire che leggi che esse producono poi possano effettivamente arrivare al loro punto di approdo naturale, cioè alla loro effettiva applicazione. Quando siamo in barca in mezzo al mare e ci proponiamo lo scopo di tornare rapidamente a riva, occorre avere i remi o la vela; ecco, la Regione — sotto certi profili e per certi aspetti

— i remi non li ha, non ha la vela: nel senso che la Regione non dispone della possibilità, ad esempio, di strutturare, di organizzare, di dimensionare i Comuni che del lavoro legislativo sono in qualche modo terminali. E questo è rilevante proprio per quanto riguarda la delega dei poteri: cioè le Regioni hanno a che fare sia con Comuni organizzati e strutturati, sia con quelli che Massimo Severo Giannini chiama «comuni polvere», i quali non sono delegati. Ora questo, bene o male, è un elemento fisso con cui le Regioni non possono non scontrarsi: il fatto cioè che poi, alla fine, tutto dipende da strutture che la Regione non controlla.

Un altro aspetto riguarda il personale degli uffici: la Regione non è in grado di organizzare il personale necessario a far fronte alle esigenze legate all'applicazione e alla realizzazione delle leggi. Anche questo — a parer mio — è molto importante. E poi c'è il problema grosso della finanza locale, che è finanza «derivata». Questo è un altro profilo molto importante della questione: la Regione non dispone di finanza diretta, ma la deriva dallo Stato: quindi anche da questo punto di vista non riesce, la Regione, ad assicurare che le proprie leggi sappiano centrare gli obiettivi che pure esse perseguono.

Se tutto questo che ho detto è vero, e anche considerando che il tema di cui ci occupiamo è estremamente importante non solo a livello tecnico, e cioè tra gli addetti ai lavori, e non solo per le istituzioni in generale, ma lo è anche per i cittadini poichè è diritto dei cittadini quello di avere leggi non solo giuste ma anche ben confezionate, sarebbe allora bene che la classe politica regionale facesse ogni sforzo per sciogliere questi nodi, fino al punto di arrivare a riconsiderare — per correggerla — la stessa fisionomia dell'autonomia regionale per come oggi è strutturata e fatta funzionare. Ecco, l'appello che io lancio alla classe politica regionale è quello che essa sappia prendere lo spunto da questa occasione per tentare di pilotare a soluzione questi

grossi problemi che le nostre Regioni si trascinano e che sono catene ai loro piedi.

Un'altra considerazione che mi viene di fare riguarda il fatto che in realtà la cultura del *drafting* sembra essere molto più consolidata a livello regionale che non a livello statale; e non è un caso che questo nostro Convegno come altri Convegni ed iniziative di questo tipo e su questi temi siano sempre o quasi sempre promossi dalle Regioni. La mia impressione, in altri termini, è che la cultura del *drafting* stia a livello regionale più avanti che a livello statale. Se è vero, si tratterà evidentemente di capirne la ragione. La quale dipende probabilmente anche dal tipo di decisioni che si prendono a livello regionale: decisioni dove la compenetrazione tra politica e tecnica è forse maggiore che a livello statale: molte decisioni regionali, molte leggi regionali sono di carattere più specifico, più minuto, è qui allora effettivamente la coesistenza e la continuità tra il momento tecnico e il momento politico risulta particolarmente stretto, di modo che i tecnici si sentono particolarmente in prima linea rispetto a quanto non sia, ad esempio, per la burocrazia pure di altissimo livello che lavora alla Camera e Senato.

Prima di concludere tengo a ringraziare di cuore per la preziosa collaborazione che ne ho avuto il «gruppo di studio sulla fattibilità delle leggi», cosa che distrattamente quanto imperdonabilmente ieri non ho fatto; e in particolare ringrazio l'avv. Palmeri che si è dimostrato specialista ad altissimo livello di questo genere di tematiche, per l'opera di coordinamento e di stimolo che ha saputo assicurare. Grazie.

BRUNO DENTE

Per iniziare questa, che non è una replica vera e propria e che avrà anzi caratteristiche forse un po' inusuali, devo innanzitutto ringraziare sia l'Osservatorio Legislativo, sia l'Assemblea regionale siciliana per avermi invitato a partecipare a questo seminario nel corso del quale ho senza dubbio imparato molte cose sul problema della legificazione.

Lo sviluppo della riflessione per migliorare la qualità della redazione dei testi legislativi è senza dubbio un problema all'ordine del giorno e mi pare che, sia pure in maniera sotterranea e talvolta semiclandestina, si stiano via via imponendo delle soluzioni tecniche sulle quali sarà presto o tardi possibile costruire un consenso tra gli addetti ai lavori.

E tuttavia, forse proprio per la mia qualità di «non addetto», non posso nascondere che ho alcuni motivi di insoddisfazione nei confronti della discussione che si è sviluppata, in particolare a proposito degli aspetti dei quali più posso occuparmi e cioè del problema della fattibilità e del problema della valutazione dell'attuazione delle leggi. Cercherò di spiegare quali sono questi motivi, che sono evidentemente anzitutto motivi di insoddisfazione nei confronti dell'intervento che ho svolto in questa sede e del tipo di lavoro che ho cercato di impostare.

Il problema è quello di capire se noi siamo in grado di valutare — sia ex ante sia ex post — che cosa succede dopo che un progetto diventa legge. Se pensiamo di poterlo fare possiamo continuare a discutere. Se invece riteniamo che sono troppe le variabili che intervengono, allora possiamo solo fare alcuni tentativi nella antica e nobile arte della divinazione (penso che i senatori romani utilizzassero gli aruspici), ma ben poco di più.

Io, in verità credo che sia possibile procedere lungo questa strada, e penso anche che sia necessario. Tuttavia è possibile e necessario solo nei limiti entro i quali si svolgono tutti gli esercizi di previsione, e cioè sulla base di un modello di come si immagina che funzioni il mondo, non il mondo in generale, beninteso, ma quel piccolo pezzo del quale ci stiamo qui occupando, e cioè l'attività di governo.

E questa è la mia principale insoddisfazione, quella di non essere riuscito a convogliare questo semplice messaggio: che per parlare di fattibilità e di valutazione occorre sempre chiarire il modello che si utilizza. Cercherò di fare qualche semplice esempio, perchè altrimenti rischio di restare ad un livello molto astratto, ma mi permetto di sottolineare che si tratta di un punto essenziale.

Se non ragioniamo per modelli infatti succedono tre cose.

In primo luogo tutte le riflessioni che compiamo restano esperienze individuali e non danno luogo ad una accumulazione di conoscenze. Tutti noi, me compreso certamente, continuiamo a ripetere «sulla base della mia esperienza bisogna (o non bisogna) fare così». Ciò significa in qualche modo ammettere che non si possiede alcun modo generale di fare quella affermazione. Quindi tutte le discussioni rischiano di essere un po' troppo analogiche, metaforiche, troppo basate su singole esperienze empiriche non sempre ripetibili.

Il secondo motivo per il quale è necessario avere un modello è che i modelli hanno una loro vigenza intrinseca, una loro efficacia autonoma.

Essi sono per così dire degli ambasciatori nel senso che servono a strutturare il modo in cui si pensa e si governa. Facciamo due esempi.

Primo esempio: la Commissione Bilancio e Finanze del Senato ha recentemente discusso delle previsioni macroeconomiche elaborate dai quattro principali istituti di ricerca esistenti in Italia — Prometeia, il CER, l'IRS e Econpubblica — che dispongono dei quattro principali modelli econometrici, insieme a quello della Banca d'Italia dell'economia italiana. Il punto è che queste previsioni sono tra loro differenti! E tuttavia si tratta di un fatto estremamente positivo perchè mostra che anche coloro che di econometria non capiscono nulla (e la maggioranza dei membri della commissione rientra senza dubbio in questa categoria) e non possono entrare nel merito dei modelli utilizzati accettano l'idea che questo è il modo di ragionare di politica economica, stando ad ascoltare coloro che fanno delle previsioni sulla base dei modelli di cui dispongono, e non gettando i dati. Certo si potrebbe anche andare da Gianni Agnelli o da Franco De Benedetti e chiedere le loro previsioni; e magari queste risulterebbero più attendibili di quelle elaborate dagli esperti, perchè entrambi sono imprenditori dotati di grande intuito. Se si facesse così, però non si accumulerebbe niente, mentre costruendo ed affinando i modelli si accumulano conoscenze.

Il secondo esempio è la vicenda del FIO e dell'analisi costi/benefici. Chiunque conosca un po' la materia sa perfettamente che questa tecnica funziona sotto assunzioni spesso irrealistiche, e cioè che si può arrivare a conclusioni affidabili sulla convenienza economica di un investimento solo sulla base di ipotesi che spesso non si verificano nella realtà. Se leggete il bel libro di Pennisi e Peterlini che ha ricostruito la vicenda del FIO vi accorgete che essi lo di-

cono molto chiaramente. Tuttavia io credo che l'introduzione dell'analisi costi/benefici nella P.A. sia stata una cosa molto importante, perchè ha costretto tutti a ragionare per modelli, a giustificare le proprie scelte. Che poi il modello sia una ricostruzione perfetta della realtà è tutt'altro discorso, ma l'importante è che i modelli costituiscono di per sè soli un elemento di razionalizzazione della decisione.

Il terzo motivo per cui è necessario ragionare per modelli è che altrimenti non si sa assolutamente quali sono i dati necessari per prendere la decisione. Questo è un altro punto essenziale. Adesso ascolterò con interesse che cosa pensa Ciampi di questo problema, ma la mia sensazione è che un sistema informativo lo si può costruire solo sulla base di un'ipotesi su quali siano i dati necessari, perchè i dati sono potenzialmente infiniti. Quindi se si vuole evitare che il sistema informativo sia solo un bidone nel quale si butta tutto quello che si ha sottomano nella speranza di averne prima o poi bisogno, occorre avere un modello di come funziona l'attività di governo.

La conclusione di questo ragionamento è che, sia per l'analisi di fattibilità, sia per l'analisi di valutazione, sono necessari dei modelli.

Nella mia relazione iniziale ho tentato di presentare un modello, forse non troppo usuale. Ho detto, tra l'altro, che si può verificare l'attuazione delle politiche, non delle leggi, che occorre concentrarsi sull'efficacia, non sull'efficienza, eccetera. Tuttavia nel corso della discussione sono anche emersi altri modelli, tra loro alternativi ed in contraddizione con quello da me proposto. La cosa non sarebbe grave, se non fosse che ho la sensazione che si tratti di modelli inconsci, e ben poco formalizzati.

Vediamoli telegraficamente.

Il primo è un modello di interpretazione che possiamo chiamare dell'eccedenza conoscitiva. Esso afferma che occorre aumentare il numero di informazioni a disposizione del legislatore, che occorre sottoporlo ad una serie di sti-

moli, ed in questo modo migliorerà la qualità della legislazione. Ovviamente nessuno lo presenta in questo modo assurdamamente semplicistico, e tuttavia molti sono coloro che ritengono che tutto quanto occorre fare è aumentare le informazioni a disposizione dei legislatori. Si tratta, però, di un modello abbastanza pericoloso. Anche a prescindere dal fatto che porta ad un sovraccarico di informazioni, il rischio principale è che non si mettano mai i dati giusti, cioè quelli che servono veramente.

Il secondo modello che tende sempre a riemergere quando si parla di queste cose è quello che possiamo chiamare un modello razionale/gerarchico o, se preferite, razionale/strumentale. In esso si parte dal principio che le leggi saranno tanto più fattibili «ex ante» e tanto più efficaci «ex post» quanto più razionale e gerarchico è il meccanismo di decisione, e cioè tanto più chiari saranno gli obiettivi, tanto più precisi gli strumenti, tanto più identificati i prodotti, tanto meglio ripartite le competenze e così via. Ieri, nel corso del nostro gruppo di lavoro è stata detta una cosa molto importante quando si è affermato che questo era un modello che aveva qualche chance di funzionare in una società e in uno Stato estremamente più semplici. Oggi la complessità ci obbliga non tanto ad accettare la frammentazione legislativa come un male inevitabile, ma a cercare di sfruttarla, comprendendo che la pluralità delle logiche di funzionamento è una ricchezza e non un inconveniente della vita democratica.

Emerge così un terzo modello, che possiamo chiamare politico/incrementale, e che è quello che traspariva dalla mia relazione, basato, spero, su assunzioni un po' più realistiche su come si comportano i vari attori del gioco.

Vorrei concludere con una citazione molto bella di Albert Hirschman, che afferma che la delusione del riformatore nasce dalla sua mancanza di immaginazione; tutti i riformatori sono delusi perchè si immaginano che dopo la riforma avverrà una palingenesi, mentre ciò che inevita-

bilmente accade è un compromesso tra ciò che loro desideravano e lo stato di cose preesistente. Sono delusi perchè hanno proiettato nella legge, nel testo di riforma, una illusione di trasformazione totale. La loro delusione nasce dall'illusione che attraverso una legge si cambi automaticamente la realtà, che il testo della legge sia la descrizione della realtà che ci sarà dopo la sua attuazione. Credo che alcune delle cose che diceva Pizzorusso vadano nella stessa direzione. La legge è una prescrizione della realtà che vorremmo, sapendo che esistono delle forze che sono sempre all'opera per impedirci di andare in quella direzione, se non altro per pura e semplice forza d'inerzia. Ciò ha delle conseguenze sulla redazione delle leggi che dovrebbe tener conto delle diverse forze all'opera. Da questo punto di vista studiare l'attuazione come attuazione letterale di quello che è scritto nel testo legislativo sarebbe non soltanto inutile ma scorretto: un legislatore consapevole delle forze in campo accentuerà certi aspetti per raggiungere gli obiettivi che stanno dietro la legge, ma che non necessariamente sono scritti dentro la legge.

Si tratta, forse, di trasformare il modo in cui si pensa il rapporto tra legge e realtà e, da questo punto di vista, c'è forse ancora molto da fare.

COSTANTINO CIAMPI

Il mio intervento sarà molto breve, sia perchè non vorrei togliere spazio al prof. Rescigno che ha il compito di fare il punto su tutto quello che è emerso a livello generale e propositivo da questo convegno, sia soprattutto perchè spero che la mia replica possa stimolare altri interventi dalla sala, in particolare da parte dei rappresentanti delle istituzioni parlamentari centrali, sempre che ciò sia compatibile, onorevole Presidente, col programma dei lavori di questa mattina.

A differenza del prof. Dente, che mi ha preceduto, da parte mia ho da esporre solo motivi di soddisfazione su come si sono svolti i lavori nelle sessioni parallele del pomeriggio di ieri.

Premetto che, all'apertura della sessione pomeridiana, avevo una certa preoccupazione di non essere riuscito a dare nella sessione plenaria della mattina, con la mia relazione generale sullo stato dell'informatizzazione delle regioni e province autonome, un quadro di sintesi efficacemente rappresentativo della multiforme realtà riscontrata presso i ventidue enti esaminati: ed avevo il timore, avendo posto l'accento nel mio commento sui valori «medi» dei singoli fenomeni analizzati e sui nodi problematici non ancora risolti nel processo d'informazione dell'amministrazione pubblica regionale, di avere urtato l'orgo-

glio campanilistico di quegli enti che sono all'avanguardia rispetto ad altri che segnano il passo.

Devo dire — ed è questo il primo motivo di soddisfazione — che negli interventi che si sono succeduti nel pomeriggio gli interventori, provenienti da Regioni che si sono distinte per alcuni lusinghieri risultati raggiunti nel settore (mi riferisco al dottor De Ruvo e alla dottoressa Moro del Consiglio regionale lombardo, al dottor Ruffini del Consiglio regionale dell'Emilia Romagna, alla dottoressa Rovero del Consiglio regionale del Piemonte), hanno, da un lato, confermato la sostanza dei giudizi e delle proposte da me espressi nella relazione, e, dall'altro, portato un importante e qualificato contributo alla discussione, approfondendo alcuni aspetti dell'esperienza maturata nei rispettivi enti di appartenenza.

Un altro notevole apporto alla discussione è stato offerto dai ricercatori dell'Istituto per la documentazione giuridica del C.N.R., che con i loro interventi hanno potuto dare a questo convegno, oltre a numerosi spunti di riflessione, anche una dimostrazione pratica di come l'informatica è il terreno ideale per sperimentare e verificare le stesse teorie (quelle sul legal drafting, per esempio). Ed è stata un'utile lezione, perchè troppo spesso nei convegni come il nostro si fa molta e bella teoria, mentre la pratica viene quasi relegata, messa al di fuori del dibattito. I collaboratori dell'Istituto, illustrando le proprie esperienze di ricerca applicata nel settore, hanno potuto dimostrare la quantità e la qualità dei prodotti informatici già esistenti, anche se ancora poco noti, e hanno richiamato la nostra attenzione su quanto ancora le tecniche informatiche potrebbero offrire a supporto e/o verifica delle teorie analizzate in questo convegno.

Sono mancati alcuni interventi che pure erano preventivati, tra cui quello del coordinatore del gruppo di ricerca, dottor Nizzero, del Consiglio regionale della Sardegna, che non ha potuto partecipare al convegno. Ma avendo gli

assenti, e coloro che — pur presenti — non hanno potuto prendere la parola, fatto pervenire un contributo scritto, mi auguro che i testi di questi contributi siano pubblicati negli Atti definitivi del convegno.

Ho anche visto con piacere che tra i documenti distribuiti ai convegnisti v'è una relazione del dottor Savona, responsabile del Centro elettronico dell'Assemblea che ci ospita. Mi è gradita l'occasione per esprimere la mia ammirazione per il lavoro svolto presso questo Centro elettronico e per ricordare che l'esperienza maturata in questo settore presso l'Assemblea regionale siciliana è stata presa a modello già da altre regioni: ciò conferma che nel settore del software si può produrre qualcosa di buono anche senza molti mezzi a disposizione, purchè si sappiano mettere a frutto ingegno e capacità inventive.

Tra le molte cose interessanti ascoltate durante queste giornate, vorrei ora sottolineare lo stimolo che è venuto dall'intervento del dottor Pagano, che tutti conoscono, in quanto egli ha dedicato molti anni della sua carriera di funzionario parlamentare allo sviluppo dell'informatica nel nostro Parlamento ed ora continua a interessarsi di questi temi come docente dell'ISLE. L'amico Pagano ha toccato due punti veramente importanti per il nostro tema: *a)* la mancanza in Italia di una politica di sviluppo della informatica giuridica; *b)* il problema del coordinamento tra Parlamento e Regioni circa le banche di dati legislativi di produzione regionale.

Nella mia relazione scritta mi sono occupato fuggacemente del primo punto, ricordando che il problema della politica dell'informatica giuridica in Italia va inquadrato nel più ampio tema della politica dell'informatica tout court e della politica dell'informatica pubblica: tema, quest'ultimo, molte volte portato alla nostra attenzione dalle relazioni annuali della Corte dei Conti al Parlamento e dal famoso Rapporto Giannini, di cui forse anche questo convegno è uno dei «figli» (in qualche maniera, forse, l'ulti-

mo dei figli, se accettiamo la proposta che ci presentava il professor Patrono, di non dare cioè più spazio alle «parole» e di passare ai «fatti».

Orbene, il dottor Pagano nel suo intervento, volto alla ricerca di un modello di sviluppo dell'informatica giuridica adeguato alla realtà italiana, ci ha parlato prima del modello inglese (che si caratterizza per l'assenza del coordinamento pubblico), e, poi, di quello francese (caratterizzato da un forte coordinamento pubblico a livello centrale). Egli ha sottolineato la contrapposizione del primo rispetto al secondo, mettendo in evidenza i rischi per l'Italia se ci si adeguasse al primo dei due modelli e propugnando il secondo modello come risolutore dei nostri mali. Da parte mia, con riferimento al problematico rapporto Regioni-Parlamento in tema di documentazione legislativa, indicherei piuttosto ai nostri politici, come modello da seguire, quello svedese, di cui il dottor Pagano non ci ha parlato. In questa nazione, infatti, il sistema di informatica giuridica nazionale è di tipo policentrico integrato, nasce cioè dalla collaborazione di più enti pubblici che su un piano di parità collaborano alla gestione ed alimentazione di un sistema integrato ed automatizzato di documentazione giuridica. Non v'è quindi, nel sistema svedese, la contrapposizione tra pubblico e privato, con le soluzioni che sappiamo essere state date rispettivamente in Gran Bretagna e in Francia, ma v'è il recepimento da parte del potere pubblico di questo dovere di informazione giuridica nei confronti dei cittadini. Questa esigenza, che i poteri pubblici cioè si preoccupino di rendere più agevole la conoscenza del dato giuridico e che quindi facciano proprio questo dovere di informazione giuridica con tutti i mezzi messi a disposizione dal progresso tecnologico, è stata posta in luce, se non sbaglio, anche dal professor Pizzorusso nella sua relazione.

Queste ultime considerazioni mi spingono ad invitare i rappresentanti dei sistemi informativi della Camera dei

Deputati e del Senato della Repubblica ad esporre analiticamente come intendano coordinarsi con le Regioni nel settore dell'informatica giuridica. È un argomento di indubbio interesse per le amministrazioni regionali e ciò è apparso chiaramente anche nell'intervento della dottoressa Rovero. Ritengo, anzi, che i tempi siano maturi perchè il tema del coordinamento tra Parlamento e Regioni, relativamente alla distribuzione e produzione delle banche di dati legislativi, diventi l'oggetto di un apposito convegno organizzato dalle nostre istituzioni centrali. In questa materia, il rischio maggiore che si presenta è il rafforzarsi della tendenza al «centralismo» da parte degli organismi statali, a scapito della collaborazione e dell'integrazione con le istituzioni pubbliche locali (non era, forse, adombrato anche nelle parole del dottor Pagano questo rischio?).

Mi ero prefisso, infine, in questa mia replica, di ribadire le indicazioni propositive contenute nella mia relazione; ma, essendo stato poi deciso di affidare al professor Rescigno il compito di enucleare da tutti i contributi le proposte relative alle azioni da intraprendere per dare un concreto seguito al convegno, dirò soltanto brevemente che esse si sintetizzano in tre punti: *a*) l'istituzione di una commissione consiliare di controllo e vigilanza sui sistemi informativi dell'esecutivo; *b*) la costituzione di un osservatorio permanente sullo sviluppo dei sistemi informativi regionali, per attuare ogni forma di coordinamento utile in questo settore; *c*) la fondazione di un laboratorio didattico e di sperimentazione interregionale nel settore dell'informatica, da costituire con il concorso finanziario delle Regioni interessate.

Quanto alla sollecitazione a me indirizzata dal professor Dente nella sua replica, devo riconoscere che nella mia relazione ho potuto solo sfiorare il problema da lui opportunamente individuato. In realtà, per troppo tempo si è tenuta separata l'informatica di gestione dall'informatica per la programmazione, considerandole come due realtà con-

trapposte. Ora direi che si va affacciando una prospettiva diversa e più giusta: si è compreso cioè che si può fare l'informatica per la programmazione solo quando l'informatica di gestione è diventata una realtà operativa nelle amministrazioni. Ma naturalmente altri nodi problematici si fanno presenti (e su questo concordo completamente col professor Dente): bisognerà inventare adeguati modelli interpretativi dei dati gestionali e opportuni criteri di selezione di questi dati per renderli utilizzabili ai fini della programmazione.

Vi ringrazio per l'attenzione dedicatami.

GIUSEPPE UGO RESCIGNO

Ho diviso il mio intervento, d'accordo con i miei colleghi, in due sezioni: nella prima recito la parte che mi piace di più e che mi è più congeniale, di chi interviene nel merito di alcuni argomenti emersi nel dibattito; nella seconda, eseguendo l'incarico ricevuto, tento di esporre, non una sintesi, ché questo sarebbe impossibile, ma semplicemente una messa a punto di tutti gli aspetti emersi in questo convegno: una sorta di promemoria, giacché i problemi sollevati sono molti e vale la pena di ordinarli, per passare poi ad una fase operativa, almeno per alcuni.

Comincio, come preannunciato, con alcune mie osservazioni.

Anzitutto, ascoltando ciò che nel pomeriggio dicevano i ricercatori dell'Istituto per la documentazione giuridica, mi sono reso conto di aver commesso fin qui un errore, e quel che è peggio, di averlo fatto commettere ad altri, nella misura in cui ho influenzato altri. Non sapendo nulla di informatica, ho condotto ricerche che ho esposto in diverse sedi, mentre contemporaneamente altre persone che sapevano di informatica svolgevano ricerche sugli stessi argomenti, con risultati diversi o comunque usando metodologie diverse e arrivando probabilmente a conclusioni diverse.

Credo che questa separazione debba cessare: da ora in poi è bene che coloro i quali discutono di questioni rela-

tive alla tecnica di redazione degli atti normativi dialoghino costantemente con coloro che possono offrire strumenti informatici. Questa è una lezione che traggo dal convegno e che sottometto alla riflessione degli interessati.

Ciò non vuol dire che dobbiamo diventare tutti esperti in informatica giuridica: vuol dire che l'esperto in diritto collabora con l'esperto in informatica giuridica, e viceversa. Così, per fare un esempio, se alcune o molte regole contenute nel manuale da noi elaborato e proposto possono essere gestite direttamente dall'elaboratore (il controllo ad es. delle maiuscole, la numerazione dei commi, e simili), non ha senso che si continui a lavorare separatamente per scoprire dopo che risultati migliori potevano essere raggiunti più rapidamente e facilmente collaborando.

In secondo luogo (sia chiaro che l'ordine casuale col quale enuncio le mie conclusioni non intende in nessun modo essere un giudizio di valore) un rilevante aspetto di questo convegno è costituito dal fatto che sono stati presenti e sono intervenuti autorevoli funzionari delle due Camere, i quali hanno portato il loro prezioso contributo non solo come esperti della materia ma, mi pare di poter dire, anche a nome delle loro rispettive organizzazioni. Non è frequente il caso di un dialogo così ravvicinato tra funzionari dei consigli regionali e funzionari del Parlamento nazionale. È augurabile che questo dialogo continui costantemente, giacché, come dirò più a lungo tra poco, nella materia qui trattata non sarebbe opportuno, ed anzi sarebbe di grave danno, che le diverse assemblee rappresentative del popolo seguissero regole e criteri diversi. Una collaborazione molto stretta si impone.

Passo ora al tema della fattibilità. Polemizzando garbatamente con l'amico Patrono vorrei correggere l'impressione negativa che, sicuramente in modo involontario, ha potuto trasmettere. Per quante critiche vogliamo rivolgere al legislatore, non possiamo però concludere che non esiste e non può esistere una analisi dei possibili risultati del-

la legge: sia pure in modo empirico, ogni progetto di legge presuppone una qualche analisi di fattibilità, come l'esperienza di coloro che hanno collaborato alla redazione di progetti di legge può confermare. Si tratta però, questo è il punto, di una analisi che viene inventata ogni volta da capo, sulla base della esperienza e delle conoscenze personali di chi redige il progetto.

La nostra ipotesi è che questa attività possa in qualche misura essere formalizzata, standardizzata, generalizzata, in modo che tutti coloro che a vario titolo si occupano della redazione di un fatto normativo seguano certe procedure e rispondano a certe domande. Resto sempre colpito negativamente dallo scoprire che in generale il nostro legislatore non sa fare quello che sa fare un qualsiasi imprenditore, e cioè calcolare il più accuratamente possibile quante persone sono necessarie per raggiungere un certo risultato, di che qualità, quali mezzi materiali sono richiesti, e così via. Ho provato ad es. ad applicare un test di fattibilità alla legge istitutiva del Ministero per l'ambiente: una esercitazione ex post per verificare se e quanto funziona una analisi del genere. In nessun luogo ho trovato la spiegazione delle cifre che pure erano contenute nella legge: perchè x funzionari e non $x + y$? perchè z dirigenti generali e quindi direzioni generali e non invece t ? Tutte le cifre sembrano buttate a casaccio.

Forse questo è il modo politicamente giusto: prima si istituisce il ministero, poi, se gli addetti non sono sufficienti, si vedrà con leggine di aggiustamento. Certo però in questo modo la programmazione è un nome vano; c'è poi il dubbio che anche gli aggiustamenti successivi siano altrettanto casuali e irrazionali quanto lo era la prima decisione. Credo che si possa e si debba fare meglio. In particolare credo che la pubblica amministrazione debba essere sempre in grado di calcolare, con ragionevole approssimazione, la cosiddetta copertura amministrativa, e cioè il carico di lavoro in quantità e qualità che un certo compito

richiede. Non mi impegno sul come questo compito debba essere svolto: non ho alcuna competenza in materia. Ma, anche accolto il rilievo di Dente che le metodologie per svolgere un tale tipo di analisi sono molte, il problema si sposta ma resta in fondo il medesimo: che siano gli esperti a decidere quale o quali metodologie usare, e che poi esse vengano davvero usate. È augurabile che «l'ufficio dati» della Regione Toscana riesca su questo punto a darci tra breve una ricca e significativa informazione: il nome così cauto e anodino scelto per designare questo ufficio ci dice con quanta cautela e sospetto si muovano i politici da un lato, timorosi di conseguenze non dominabili, e i tecnici dall'altro, timorosi di non insospettire troppo i politici. Non c'è dubbio però che l'ufficio dati, se vuole esistere e giustificare la sua esistenza, deve in pratica funzionare come un «ufficio fattibilità delle leggi», almeno embrionalmente. Mi auguro che sia così e che la sua esperienza possa insegnare a tutti noi e costituire uno stimolo per esperienze analoghe.

Per quanto riguarda il manuale unificato, ripeto qui una battuta detta ad alcuni privatamente: sono pronto a rinunciare a tutte le mie idee, purché si giunga ad un manuale unificato. L'obiettivo di avere un solo manuale per tutte le assemblee e i soggetti che deliberano atti normativi è a mio avviso così importante che giustifica ogni compromesso. Non si chiede naturalmente di non discutere e di non argomentare con calore le proprie proposte: si suggerisce però di essere pronti a rinunciare alle proprie tesi pur di arrivare ad un accordo unanime.

Sarebbe davvero amaro e paradossale per me scoprire che, dopo aver contribuito con la commissione Barettoni Arleri a sollevare il problema, meglio sarebbe stato non cominciare: se i manuali per la redazione delle leggi sono più di uno, come oggi sono, e risultano anche profondamente diversi su alcuni punti, come già oggi sono, il risultato rischia di essere peggiore della situazione che esisteva

prima della adozione dei manuali. Infatti, prima della adozione di tali manuali, in una situazione fluida, poteva sperarsi che in pratica, attraverso un processo informale di circolazione di esperienze, idee e suggerimenti, progressivamente i diversi centri produttori di atti normativi sarebbero giunti ad applicare regole largamente comuni ed uniformi; oggi l'esistenza di diversi manuali cristallizza e irrigidisce le differenze, le rende permanenti e irreversibili. Anziché un miglioramento, il rischio è un peggioramento.

In questo convegno è rimasto un po' in ombra il tema delle procedure di fatto che vengono seguite nella redazione degli atti normativi, quasi sicuramente per i molti argomenti affrontati. Riprendo questo tema in sede di replica perché, come si vedrà dai numerosi documenti preparatori elaborati dai funzionari regionali (che verranno pubblicati negli atti), molte e interessanti sono le informazioni che si ricavano dalla analisi della pratica seguita nelle diverse regioni, e molte e interessanti sono le proposte e i suggerimenti per migliorare questa attività, che in generale viene giudicata carente, sia per quanto riguarda il numero e la qualità degli addetti, sia soprattutto per quanto riguarda le procedure seguite, che sono frammentarie, non sistematiche, non rigorose.

L'ultimo punto che tratto come relatore riguarda la proposta di costituire una associazione di legistica. Ho notato che c'è attenzione e interesse per questa proposta.

L'associazione consentirebbe di fare un salto di qualità rispetto ai temi e problemi qui dibattuti: essa permetterebbe di passare da iniziative sporadiche e casuali ad un programma sistematico e permanente, da contatti rari ed episodici ad una collaborazione organizzata e continua tra tutti coloro che vario titolo si occupano del drafting. Se teniamo presente che vi sono, tra funzionari delle Camere, dei Consigli regionali, delle Giunte, professori universitari, dirigenti e membri di scuole e istituti che si occupano della materia, circa 200/300 persone che potrebbero ade-

rire; che potrebbero aderire anche strutture organizzative, con un sufficiente apporto finanziario; che esistono all'estero esperienze già collaudate, vi sono tutte le condizioni per varare l'iniziativa.

Svolgo ora la parte seconda del mio intervento nella quale, come preannunciato, mi spoglio delle mie vesti di parte in causa e cerco, per incarico dei miei colleghi, di riassumere i problemi e i risultati principali di questi tre giorni di dibattito.

Divido le proposte emerse in tre gruppi.

Nel primo gruppo colloco quelle proposte che sono più interne, per così dire, e cioè quelle proposte che l'osservatorio dei Consigli regionali, che in pratica ha ideato e organizzato concettualmente questo convegno, può realizzare direttamente, sempre che i suoi committenti, e cioè i Consigli regionali, siano d'accordo.

Nel secondo gruppo quelle proposte che abbisognano di decisioni politiche, ma che, almeno così mi illudo, non dovrebbero incontrare serie opposizioni.

Nel terzo gruppo colloco quelle proposte che non solo esigono interventi politici, ma interventi politici difficili e complessi: proposte che noi lasciamo come testimonianza del nostro impegno e della nostra passione di studiosi e di cittadini, ma che superano di gran lunga le nostre possibilità di influenza: pensate solo al tema dei testi unici regionali, per i quali si ipotizza addirittura una legge costituzionale, o alla riforma della disciplina costituzionale dei regolamenti regionali.

Nel primo gruppo dunque colloco l'invito rivolto da Ciampi all'osservatorio affinché costituisca una sezione specializzata sui sistemi informativi e informatici, che permetta di conoscere tempestivamente, con continuità e sistematicamente, le diverse esperienze che si compiono in materia a livello regionale, di confrontare tali esperienze e in tal modo avanzare anche proposte, esattamente come ha fatto fin qui l'osservatorio in materia di drafting.

Nel secondo gruppo, tra le proposte che esigono decisioni dei politici, ma decisioni relativamente semplici, colloco la proposta di adozione di un manuale unificato per la redazione degli atti normativi. Rispetto a questa proposta, se accolta in linea di massima, si dovrà individuare una concreta procedura per giungere al risultato auspicato: ne ho proposto una nella mia relazione, ma non è il caso di riesporle qui: spetta agli interessati decidere quale intendono seguire (sempre che ovviamente vogliano il risultato finale).

Una seconda proposta da collocare in questo gruppo riguarda la associazione di legistica, la quale, se deve ottenere l'adesione anche di strutture organizzative oltre che di singoli, deve essere approvata dai politici che dirigono le strutture organizzative aderenti. Quanto al nome «legistica» naturalmente si può cambiare: a me piace perché nuovo e breve, oltre che sufficientemente chiaro.

La terza proposta da collocare in questo gruppo riguarda il laboratorio di sperimentazione sul drafting contenuto nella relazione Ciampi. Questo laboratorio, se ho ben capito, avrebbe sostanzialmente due compiti: il primo sarebbe quello di sperimentare per conto dei suoi committenti l'applicazione di tecniche informatiche applicate alla redazione degli atti normativi; il secondo sarebbe quello di creare dei moduli didattici standard sul drafting che poi le diverse scuole potrebbero applicare nei loro corsi.

In tal modo emerge il problema dei rapporti tra le diverse scuole di drafting che sono state create e si stanno creando. Mi pare di poter affermare che nel nostro convegno è emersa la tesi per cui le scuole possono essere molte: l'auspicio però e l'invito è che queste diverse scuole abbiano programmi omogenei, affinché la preparazione che esse danno sia sostanzialmente la stessa. È necessario che coloro che vengono formati da queste scuole parlino la medesima lingua: sarebbe ben strano che a causa delle diverse scuole noi avessimo funzionari addetti al drafting con

linguaggi diversi, con preparazioni incomparabili, che danno risultati diversi: di nuovo otterremmo un risultato negativo, contrario alla ragione per cui le scuole sono state istituite.

Il modo migliore per garantire questo coordinamento tra le diverse scuole è che esse seguano moduli di insegnamento comuni elaborati in stretto contatto con la ricerca in questo campo: per questa ragione si propone di radicare il laboratorio ipotizzato presso una sede universitaria qualificata. Naturalmente prima di por mano ad una iniziativa del genere bisogna appurare l'opinione degli interessati, e cioè principalmente delle scuole già esistenti, cominciare da quella istituita dall'ISLE.

Un'altra proposta emersa, piccola ma che vale comunque la pena di riprendere, è quella che invita tutte le Regioni e pubblicare nei loro bollettini ufficiali in allegato alle leggi regionali le note di commento, come si pratica a livello statale ed in alcune Regioni.

Un altro punto che ho collocato in questo gruppo ma la cui realizzazione è forse molto più difficile di quanto io immagini, riguarda la costituzione di una banca dati di tutti gli atti normativi regionali interrogabili da ogni Regione. La tesi emersa in questo convegno è da un lato che oggi un sistema informativo integrato soddisfacente non esiste, e dall'altro che c'è un grande bisogno di esso. Il vero problema naturalmente è costituito dalla esigenza di una immissione dei dati secondo standards ricchi di informazioni epperò uniformi per tutte le Regioni.

Veniamo ora alle proposte del terzo gruppo, quelle che esigono un forte impegno politico. Riprendendo le cose dette nella relazione Pizzorusso, va ricordato anzitutto il problema dei regolamenti regionali: essi oggi, essendo di competenza del Consiglio, tranne che per alcune Regioni speciali, sono rarissimi. È probabile che il costituente vedesse con sfavore una potestà normativa dell'esecutivo, quasi fosse una usurpazione della volontà popolare. In realtà, a parte

gli abusi, una potestà regolamentare è spesso, prima ancora che utile, indispensabile, ma è utile e svolge la sua funzione solo se attribuita all'esecutivo, liberando l'assemblea da compiti secondari e più tecnici. Dove infatti la potestà regolamentare è stata attribuita alla Giunta, là si trovano molti regolamenti.

Vi sono poi i testi unici, o meglio la impossibilità pratica oggi dei testi unici a livello regionale. Si tratta di un problema generale che riguarda tutti i corpi normativi: come nelle case ogni tanto bisogna fare grandi pulizie per eliminare le tante cose inutili che si sono accumulate, così sarebbe bene periodicamente ripulire il sistema normativo, consolidarlo. Pizzorusso ha spiegato nella sua relazione quanti e quali sono i principali sistemi per raggiungere questo risultato. Sarebbe opportuno che la dottrina riprendesse con forza questi temi e riuscisse a convincere il legislatore ad adottare almeno qualcuno di tali sistemi: non sembra molto serio e produttivo che in Italia si applicino leggi dell'ottocento o addirittura, come mi è capitato leggendo una sentenza relativa alle cave marmifere di Carrara, leggi del 1700.

Abbiamo discusso del malcostume di presentare ed approvare emendamenti in corso di seduta, senza alcuna possibilità di un loro previo esame. Di Ciolo ed altri con lui hanno spiegato le insormontabili ragioni politiche che spiegano questa pratica e la illusorietà di ogni tentativo di modificarla. Rispetto a questo problema io credo che ognuno debba fare il proprio mestiere: liberi i politici di continuare in questa loro pratica (del resto, chi potrebbe impedirglielo?); è dovere però dei tecnici dare il loro giudizio e continuare ad obiettare, come qui si è fatto, che tale pratica impedisce una serie e rigorosa redazione delle leggi. D'altra parte è vero che la società moderna è complessa e frammentata, che la volontà generale è un mito: la legge però è pur sempre l'atto che si impone a tutti e deve garantire la pace sociale. Una certa sacralità della legge de-

ve essere preservata: non possiamo ridurla ad un qualsiasi atto amministrativo. Di qui la importanza delle forme, e la ragionevolezza della richiesta che la legge sia lungamente e attentamente pensata, ivi compresi gli indispensabili tempi tecnici necessari per valutare gli emendamenti proposti. Non corrisponde alla importanza della legge ed al ruolo del legislatore che una disposizione di legge venga approvata due minuti dopo essere stata proposta (naturalmente stiamo parlando di veri emendamenti, non di modificazioni lessicali quali il mutamento di un singolare in un plurale).

Mi pare debba essere ripresa la proposta di Pizzorusso di abolire l'albo pretorio come mezzo di pubblicazione legale: si tratta di un sistema pensato quando si usava ancora annunciare gli atti pubblici mediante il banditore; oggi ci vuole ben altro.

Ciampi, secondo me con una certa ingenuità, ha proposto che le assemblee elettive eleggano commissioni di controllo sui sistemi informativi dell'esecutivo. Sono d'accordo, penso però che tutti siate d'accordo che non si tratta di una proposta tecnica o di secondaria importanza, ma al contrario di una proposta ricca di implicazioni politiche. Per mostrare il tipo di problemi, riporto qui quanto mi è stato riferito, e cioè il fatto che la Presidenza del Consiglio non permette alle Regioni di accedere all'archivio dei rinvii governativi delle leggi regionali: tutti vedono quanto sarebbe utile questo accesso per le Regioni, e tutti capiscono le ragioni, non lodevoli, che spingono la Presidenza a negare questo accesso.

Per quanto riguarda l'analisi di fattibilità di una legge e quella relativa ai risultati, mi pare di poter dire che neppure questo convegno è riuscito a superare la soglia della persuasività della proposta: più rispetto alla analisi ex ante, direi, che rispetto alla analisi ex post, per la quale almeno esiste la esperienza della Regione Lombardia che ci può orientare e persuadere. Nonostante ciò, o forse proprio a causa di ciò, il tema della fattibilità delle leggi va

ripreso. In particolare vorrei soffermarmi su due punti, sui quali sono d'accordo con Dente (se invece l'ho frainteso me ne scuso). Anzitutto sono del parere, come sono sempre stato, che tra analisi ex ante ed analisi ex post vi è uno stretto legame; quasi sicuramente esse vanno tenute separate sul piano operativo, per così dire, e forse si avvalgono di metodologie diverse; però si tratta di due analisi che interagiscono e ricadono una sull'altra, fino al punto che io le vedo come due articolazioni operative di un solo ufficio che le governa unitariamente. In secondo luogo Giunta e Consiglio, o in generale esecutivo e legislativo, sono organizzazioni che hanno logiche ed esigenze diverse, cosicchè lo stesso ufficio non può servire contemporaneamente l'uno e l'altro. Poichè però sia Giunta che Consiglio hanno ambedue bisogno di uffici di propria fiducia, che svolgano per loro conto sia una analisi preventiva di fattibilità su un progetto di legge, sia una analisi successiva sui risultati delle politiche legislative, si giustifica la conclusione che vengano costituiti a questo scopo sia uffici del Consiglio che uffici della Giunta, e che ciascuno risponda ai propri committenti.

Sono giunto alla conclusione. Se una critica si può fare al nostro seminario è che esso è stato troppo ricco. Troppi argomenti all'ordine del giorno, ciascuno per di più articolato al suo interno. In ogni caso, su quasi tutti sono emerse proposte concrete. Come sempre si tratta ora di passare dalle ipotesi alla attuazione.

Mi permetto allora di fare appello a chi ha organizzato questo convegno e ne ha garantito la riuscita, e cioè al Presidente dell'Assemblea siciliana, on. Lauricella. Egli qui rappresenta idealmente tutte le istituzioni politiche. Il nostro invito, e la nostra speranza, è che egli si adoperi nelle sedi più opportune, con le procedure, i tempi e i modi che gli parranno più adatti, affinchè tutte o alcune delle proposte emerse in questo convegno si traducano in realtà operativa.

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

SALVATORE LAURICELLA

Desidero, a conclusione dei lavori, porgere il mio più convinto e pieno ringraziamento a tutti coloro i quali sia sul piano scientifico che organizzativo hanno contribuito al successo di questo Seminario che, come giustamente notava poc'anzi il Prfo. Rescigno, non vuole essere un momento conclusivo, ma invece costituire il punto di partenza per un'ulteriore evoluzione della ricerca e per lo sviluppo di questa nostra iniziativa.

Ho ascoltato con particolare attenzione le indicazioni contenute sia nelle relazioni che nelle repliche ed i suggerimenti emersi in queste giornate di lavoro; credo, quindi, che da questo Seminario debbano nascere una serie di impegni che contribuiscano alla prosecuzione del confronto ed ad ulteriori realizzazioni positive.

Questo Seminario è riuscito a costruire un ponte di unione e coordinamento tra i vari livelli istituzionali, perchè tra gli obiettivi della nostra iniziativa vi era quello di eliminare ogni elemento di separatezza, pur nel rispetto delle rispettive competenze.

Credo, infatti, che oggi la società abbia bisogno di vedere pienamente compenetrati i valori rappresentativi di quei livelli istituzionali affinché siano create condizioni di piena efficienza nella produzione legislativa.

In questo senso ritengo che debba essere accolta con particolare attenzione un'indicazione del Prof. Rescigno, cioè quella di verificare se sul piano politico sia possibile trarre alcune indicazioni che servano a mantenere non soltanto vivo ma anche efficiente il rapporto instauratosi con questo Seminario.

In queste giornate noi abbiamo approfondito una serie di temi distinti, attraverso un supporto scientifico ed una sperimentazione pratica, due fattori importanti che, intersecandosi, creano una congiunzione assai positiva; ecco che allora il mio indirizzo di saluto finale fondamentalmente vuole essere proiettato ad individuare i modi, i percorsi praticabili e politicamente possibili che consentano di valorizzare al massimo il patrimonio di esperienze e le indicazioni che sono venute da questo Seminario.

Ritengo che l'Assemblea regionale siciliana e la sua Presidenza debbano trarre da queste esperienze non soltanto un riconoscimento ma anche uno stimolo ulteriore a proseguire il lavoro intrapreso; e mi auguro che questo di Palermo non debba rimanere l'ennesimo appuntamento da citare con qualche frustrazione, con qualche delusione in un prossimo convegno sui medesimi temi, come esempio delle cose mirabili che si sarebbe potuto fare e non si sono fatte.

Ho molto apprezzato, perciò, anche il tipo di sistematica scelta per i lavori del Seminario. L'enucleazione finale di temi e problemi mette a questo punto allo scoperto, i politici, nei cui confronti questo Seminario, senza adottare toni esasperati, formula un richiamo all'assunzione di un considerevole impegno.

E facendoci interpreti della sensibilità e dell'attenzione che a queste tematiche deve necessariamente rivolgere il mondo della politica, possiamo senz'altro essere noi ad assumere quell'impegno, noi che abbiamo avuto modo di renderci conto come, senza una compenetrazione di valori tra scienza, cultura e politica, certamente tutto ciò rischia

di diventare utopistico e soprattutto privo della capacità di offrire tempestivi ed efficienti elementi di positività per la società tutta.

Ho apprezzato molto, inoltre, la straordinaria rete di partecipazione, collaborazione, scambio di dati e informazione che è stata corale, coinvolgendo: Camera, Senato, Consigli regionali, strutture delle Giunte regionali, Istituti ed Enti di ricerca. Tutto ciò mi fa ritenere che la presenza qualificata dei rappresentanti dei vari livelli istituzionali, sia sintomo dell'attenzione, della responsabilità e dell'impegno mediante i quali sarà possibile creare un polo articolato che consenta non solo la ricerca, ma anche e soprattutto il rinvenimento di soluzioni atte a divenire patrimonio di tutti.

Per una volta e su temi di tanto rilievo, si è superato di slancio il retaggio di una certa «cultura della separatezza». Sappiamo bene quanto peso abbia in generale e quanto riesca a sollecitare e coagulare i migliori propositi il fatto di ritrovarsi su un fronte comune.

Pertanto credo che vadano valorizzati e salvaguardati, in primo luogo, e questa esperienza e il relativo patrimonio di collaborazione; esperienza e collaborazione che naturalmente devono essere tutelate non solo in base ad opzioni di principio, anche se rilevanti sul piano politico, ma anche mediante modalità operative.

E poichè mi rendo conto che le fasi più difficili, in questo senso, sono quelle legate al passaggio dall'esperienza che si conclude oggi alla fase successiva, alla definizione — diciamo così — «a regime» di un assetto organizzativo stabile, proporrei che con il Seminario non smobilitino nè questa tensione operativa, da esso emersa, nè questo provvisorio nucleo organizzativo che così egregiamente ha gestito la fase preparatoria dei lavori e che può continuare a fungere da raccordo tra le diverse realtà operative ed istituzionali.

Al contrario, questo consentirà salutandoci oggi, di sapere che comunque rimangono operativi ed attivati i punti di riferimento di questi mesi. Spetterà alla stessa struttura l'onere di portare ad istruttoria completa quelli che oggi sono in qualche caso solo stimoli e indicazioni.

Costantemente l'Assemblea regionale siciliana rimane impegnata in questo senso, allo stesso modo e più di quanto lo è stata fino ad oggi, con la stessa sensibilità e con lo stesso interesse che ci hanno indotti a fornire una piena collaborazione all'organizzazione ed ai lavori del Seminario.

Da quest'ultima considerazione, può trarsi un'ulteriore indicazione, che è quella di una permanente attenzione, non soltanto culturale, ma anche di carattere organizzativo ed operativo, affinché si mantenga in vita la capacità emersa dalle risultanze di questo Seminario.

Posso anzi aggiungere che talune delle dichiarazioni del documento di sintesi, le repliche da parte dei relatori, gli stessi interventi della giornata di ieri, la notazione finale ma non conclusiva del Prof. Rescigno, configurino già delle vere e proprie proposte operative di una certa possibilità, immediata realizzazione.

Al riguardo, posso senz'altro garantire che l'Assemblea regionale siciliana assumerà l'iniziativa di avviare direttamente alcune di tali ipotesi operative, elaborando progetti esecutivi da sottoporre a tutti gli altri interlocutori e sostenendoli adeguatamente sul piano politico e sul piano tecnico.

In ogni caso, poi, noi assumiamo l'impegno di dare adeguato seguito politico al complesso delle indicazioni formulate. Anzi, credo che l'Assemblea, ed in particolar modo questa Presidenza, assumeranno come temi qualificanti per un confronto immediato e diretto con le rappresentanze del mondo politico, a ciò utilizzando ogni sede adeguata quando è stato oggetto di particolare attenzione da parte del Seminario. A cominciare dalla Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea, dei Consigli regionali e delle Pro-

vince autonome, alla quale sottoporremo l'opportunità di adottare un documento di impegno recante gli elementi qualificanti emersi dal dibattito, le indicazioni fornite e le linee di sostegno che si intendono assumere per supportare ogni ulteriore sforzo organizzativo ed operativo.

Vi sono poi altre indicazioni che attengono le modalità di strutturazione del lavoro degli organismi parlamentari che più direttamente noi possiamo senz'altro collocare nell'ambito di quella riflessione che si sta cercando di portare avanti e sul nostro Regolamento e sul potenziamento e la riorganizzazione dei nostri Servizi.

In questo senso, noi abbiamo avviato una serie di riflessioni nell'ambito dell'Assemblea orientate verso i seguenti tre obiettivi:

a) in primo luogo quello di porre in atto le cose che hanno già requisiti di fattibilità (tanto per utilizzare un termine che è ricorso molto di frequente in queste giornate);

b) in secondo luogo quello di assicurare sedi ed occasioni di ulteriore approfondimento e raccordo per tutte le altre ipotesi che si trovano ad un diverso stadio di maturazione;

c) in terzo luogo quello di assicurare sostegno ed iniziativa politica alle cose che valutiamo richiedano ancora del tempo per maturare.

Il saluto che vi porgo è nel contempo un auspicio a lasciarci oggi senza sciogliere le righe, sapendo di essere e rimanere pienamente impegnati, dopo la sollecitazione di tutto questo flusso di energie, a lavorare sul terreno operativo e quindi sul terreno della fattibilità.

Grazie ai relatori e a tutti gli intervenuti e... buon lavoro.

