

OSSERVATORIO LEGISLATIVO INTERREGIONALE

(ROMA 4 E 5 DICEMBRE 2003)

Regole di uniformità redazionale e indice di qualità della legge:
l'esperienza del Consiglio regionale toscano
(presentazione dei lavori del gruppo di lavoro:
guida per l'applicazione del manuale unificato di drafting)

A cura di:
Carla Paradiso
Consiglio regionale della Toscana

REGOLE DI UNIFORMITÀ REDAZIONALE E INDICE DI QUALITÀ DELLA LEGGE:
L'ESPERIENZA DEL CONSIGLIO REGIONALE TOSCANO (PRESENTAZIONE DEI LAVORI DEL
GRUPPO DI LAVORO: GUIDA PER L'APPLICAZIONE DEL MANUALE UNIFICATO DI
DRAFTING)

L'idea di costituire un gruppo di lavoro che presidiasse l'uso del manuale di tecnica legislativa è nata a conclusione di un corso di formazione sul drafting, tenutosi tra il 2001 e l'inizio del 2002, rivolto in particolar modo ai colleghi del legislativo e delle commissioni e in cui si discusse, tra l'altro, della possibilità di dichiarare alcune regole non discrezionali del manuale regionale "Regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi" come 'applicabili automaticamente da parte degli uffici'. Durante il corso furono individuate un certo numero di regole che corrispondevano a queste caratteristiche ma occorreva sperimentare la reale fattibilità di questa idea.

Nello stesso periodo operava, presso l'Osservatorio legislativo interregionale (OLI), un gruppo di lavoro con il compito di revisionare ed aggiornare il manuale. Uno dei risultati del lavoro del gruppo dell'osservatorio è stato quello di inserire un allegato (l'allegato D) contenente un elenco di regole definite applicabili d'ufficio, nella versione aggiornata del manuale.

Il gruppo di lavoro toscano per l'applicazione del manuale unificato di drafting, l'applicazione e il monitoraggio delle regole applicabili d'ufficio è stato istituito con decreto del coordinatore in Consiglio regionale nel marzo del 2002. In un secondo momento, nel novembre dello stesso anno, sempre con decreto del coordinatore, la partecipazione viene allargata a due colleghi dell'area affari giuridici e legislativi della Giunta. La partecipazione è voluta sia dal gruppo che dal servizio qualità della legislazione per sottolineare la necessità e l'importanza che gli atti siano ben scritti fin dalla loro prima stesura e la necessità, inoltre, di adottare regole omogenee, soprattutto nei casi in cui il manuale presenta indicazioni plurime.

Del gruppo di lavoro fanno parte i colleghi dei servizi delle commissioni, delle aree di assistenza legislativa, del servizio atti consiliari, del settore fattibilità e del servizio qualità della legislazione, oltre ai colleghi del legislativo di giunta, come ho già detto. In totale 11 componenti.

Il gruppo di lavoro viene, quindi, istituito in primo luogo per sperimentare la lista di regole applicabili d'ufficio, poi per seguire l'applicazione del manuale e per suggerire interpretazioni univoche in presenza di regole con applicazioni diversificate. Oltre a queste attività al gruppo è affidata la preparazione e la sperimentazione di un indice di

qualità delle leggi. L'esigenza di avere un indicatore della qualità¹ della legge nasce dalla necessità di dare visibilità e concretezza all'applicazione del manuale, soprattutto da parte di chi come il Consiglio regionale della Toscana ha già una lunga esperienza dell'uso del manuale. Vi ricordo che il Consiglio regionale toscano adottò ufficialmente il manuale, nella prima versione, nel febbraio del 1992.

Però agli inizi del 2000, non si ha un reale riscontro di quale uso si faccia del manuale e quale impatto la sua applicazione abbia sulla produzione normativa.

I primi riscontri sull'applicazione del manuale, non particolarmente strutturati, furono fatti nell'ambito dell'analisi svolta sulle leggi per il rapporto sulla legislazione regionale toscana dando esiti non del tutto soddisfacenti (regole non applicate o applicate in modi differenti, regole applicate in maniera disomogenea all'interno di uno stesso testo ecc.)

Le prime attività del gruppo riguardanti in particolare l'applicazione e la sperimentazione del manuale e la lista di regole applicabili d'ufficio furono affrontate attraverso la predisposizione di schede che resero possibile il monitoraggio delle proposte di legge presenti nelle commissioni.

Grazie alla collaborazione dei colleghi delle commissioni, che hanno compilato le schede, sono stati evidenziati i punti di debole applicazione del manuale che, nel frattempo, era stato adottato ufficialmente, nella versione aggiornata, dal Consiglio regionale (con decisione dell'ufficio di presidenza n. 11 del 10 giugno 2002)

L'analisi delle schede ha fornito una serie di informazioni che ha confermato o precisato al gruppo gli ambiti dove concentrare la propria attività e cioè ha evidenziato:

1. la necessità di rendere univoca ed omogenea l'applicazione delle regole del manuale, iniziando almeno da quell'elenco di regole non discrezionali diventate anche per noi, con l'adozione del manuale, allegato D;
2. ha dato indicazioni su come strutturare i corsi di formazione di base sul drafting;
3. ha sottolineato, come dicevo, l'importanza di coinvolgere la Giunta regionale per poter concordare l'applicazione omogenea delle regole utilizzando le stesse modalità sin dalla prima stesura dei testi di legge. Sottolineo l'importanza di questo coinvolgimento e l'importanza di riuscire a concordare applicazioni omogenee con i colleghi della Giunta regionale e di avere interpretazioni univoche delle regole che vengono applicate.

¹ In questo contesto per qualità della legge si intende sempre la qualità tecnico redazionale.

Il gruppo ha così proseguito i suoi lavori da una parte organizzando i corsi di formazione e, dall'altra, ha cominciato a redigere un primo prospetto esemplificativo delle regole del manuale.

I primi risultati si sono avuti, come già dicevo, alla fine del novembre 2002 con la partecipazione dei colleghi del legislativo della Giunta regionale ai corsi di formazione sul drafting e la ricostituzione del gruppo di lavoro, prima della sua scadenza naturale, per permettere la partecipazione ufficiale di due colleghi del legislativo della Giunta regionale, con decreto del coordinatore del novembre 2003.

Il nuovo decreto affida al gruppo i seguenti compiti (leggermente diversi rispetto al primo decreto di nomina)

1. monitoraggio sull'applicazione del manuale unificato regionale di tecnica legislativa;
2. applicazione dell'allegato D, consolidamento del suo uso e monitoraggio;
3. individuazione di regole omogenee in presenza di alternative (in particolare per le regole dell'allegato D, in second'ordine per le altre regole del manuale);
4. costruzione di un indice-base sulla qualità delle leggi da sperimentare ed eventualmente implementare;
5. suggerimenti, in base alle esperienze emerse, per iniziative di formazione per la diffusione e l'approfondimento dello studio del manuale e della tecnica legislativa.
6. stesura di una relazione finale sui lavori del gruppo
7. risposta ai quesiti in materia formulati dalle aree e dai servizi interessati e circolazione delle informazioni relative
8. suggerimenti per una collaborazione con una giunta regionale ed in particolare con i colleghi del servizio legislativo in merito alle problematiche di tecnica legislativa
9. diffusione delle notizie rilevanti in materia, derivanti dall'attività legislativa delle regioni, dello stato e della ue

La realizzazione dell'indice di qualità delle leggi è stato l'ultimo argomento affrontato dal gruppo perché necessitava di un lavoro preparatorio per avere una ragionevole 'certezza' che ci fosse una condivisione sulle modalità di applicazione delle regole, altrimenti la loro stessa rilevazione sarebbe stata alquanto complessa. L'analisi delle schede e lo svolgimento dei corsi di formazione, nel frattempo, aveva fornito informazioni adeguate per rilevare quali erano le regole sulle quali c'era sufficiente accordo di applicazione.

Così il gruppo ha individuato quelle regole che sarebbero state alla base della strutturazione dell'indice di qualità di cui però si parlerà più diffusamente nell'intervento che seguirà.

Da metà anno 2003 il gruppo si è diviso in due sottogruppi, per poter seguire contemporaneamente due argomenti: la corretta ed omogenea applicazione del manuale, da una parte, lavorando anche alla realizzazione di una serie di documenti che definissero con maggiore precisione di quanto descritto nel manuale le operazioni 'automatiche', da svolgere nell'applicazione di alcune regole e soprattutto fornendo una serie di elenchi che raccogliessero la corretta scrittura delle sigle e delle abbreviazioni più diffuse nelle leggi regionali toscane. Questa serie di documenti sono stati raccolti nel volumetto intitolato "Guida al manuale "Regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi" .

Dall'altra lavorando, insieme alla collega Della Guardia, che ci faceva da tutor, alla predisposizione di una metodologia per la realizzazione e prima sperimentazione dell'indice di qualità.

GUIDA PER L'APPLICAZIONE DEL MANUALE REGOLE E SUGGERIMENTI PER LA REDAZIONE DEI TESTI NORMATIVI

Per quanto riguarda la Guida per l'applicazione del Manuale 'Regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi', essa raccoglie una serie di documenti nati dalla riflessione sugli esiti del monitoraggio svolto sull'uso concreto del manuale.

La prima parte si occupa di esemplificare il più possibile le regole contenute nell'allegato D e difatti contiene un "Prospetto esemplificativo delle regole applicabili d'ufficio (allegato D) del manuale", vale a dire quelle regole che non influiscono significativamente sul contenuto normativo del testo proposto, ma migliorano la forma rendendola uniforme, quali ad esempio l'uso corretto delle maiuscole o delle sigle.

L'indicazione di forme semplificate di citazione, di scrittura dei numeri, delle date, delle unità di misura, delle sigle; si esplicitano le partizioni dell'atto normativo, l'obbligo della rubrica relativa, il modo di effettuare i riferimenti ad altre disposizioni (detti anche "rinvii"), il metodo corretto di introdurre modifiche ad atti vigenti (attraverso l'uso di "alinea" e "novella"). L'intento perseguito dal sottogruppo di lavoro è stato quello di definire in modo semplice e comprensibile tutte le operazioni "automatiche" (cioè effettuabili d'ufficio dal redattore) richieste dall'applicazione delle regole del manuale.

Sempre nella prima parte, è presentata una tabella relativa alle forme di citazione degli atti normativi contenute nell'allegato B del Manuale, nella quale sono state inserite le "forme semplificate di citazione", compiendo una scelta tra le opzioni consentite di abbreviazione da usare nel caso di più citazioni ripetute nello stesso

testo: si è proposta, quindi, una "indicazione univoca" di forma semplificata per facilitare l'opera del redattore ed uniformare la prassi. Ad esempio, si è scelta la forma semplificata "l.r. 24/2003", piuttosto che quella "legge regionale n. 24 del 2003".

La scrittura delle sigle è stata resa più agevole attraverso la predisposizione di un "Elenco esemplificativo delle principali sigle", pubblicato nelle due versioni "per materia" e "in ordine alfabetico". Inoltre si è inserito anche un "Elenco delle dizioni di uso comune" contenente la corretta indicazione di alcuni enti, istituzioni, organi, strutture in ambito locale, regionale, statale e comunitario.

Con la redazione della Guida si è voluto dotare i colleghi di uno strumento pratico in grado di mediare tra applicazione della regola e prassi del Consiglio regionale della Toscana sulla base del lessico legislativo proprio della Regione, in modo da poter essere comunemente utilizzato da tutti gli operatori della struttura consiliare senza problemi.

La seconda parte della Guida, invece, è costituita da un documento che si occupa di dare "Indicazioni per l'uso delle regole del Manuale non applicabili d'ufficio" rispondendo all'esigenza di fornire ai redattori di norme giuridiche una serie di regole certe volte a risolvere, sul piano operativo, alcune incertezze emerse nella prassi.

In alcuni casi, tali regole si inseriscono in spazi che il Manuale lascia alla discrezionalità dell'operatore, in altri, esse danno attuazione alle prescrizioni già fornite dal Manuale, facilitando il compito dell'operatore attraverso una serie di esempi pratici cui fare riferimento in occasione della redazione dei testi. Le regole alle quali si fa riferimento in questa parte sono quelle che coinvolgono la discrezionalità del redattore nella scelta della forma più adatta.

Il lavoro svolto dal gruppo per estendere il più possibile l'uso del manuale e rendere le sue regole condivise dalla maggior parte degli operatori che, a qualsiasi titolo, partecipano al procedimento di formazione degli atti normativi non è certamente esaustivo.

La nostra esperienza ci ha dimostrato che la diffusione di una cultura del drafting non prescinde da una costante attenzione o 'monitoraggio' post applicazione del manuale, che catalizzi l'attenzione degli operatori rendendoli meno superficiali e più attenti alle regole di redazione, poiché una eccessiva sicurezza rischia di trasformarsi in trascuratezza.