

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: Il percorso per la costruzione di un indice di qualità
redazionale delle leggi, metodologia e sperimentazione)

A cura di:
Antonella Brazzini
Consiglio regionale della Toscana

IL PERCORSO PER LA COSTRUZIONE DI UN INDICE DI QUALITÀ REDAZIONALE DELLE LEGGI: METODOLOGIA E SPERIMENTAZIONE ILLUSTRATE NEL SEMINARIO TENUTOSI IL 19 SETTEMBRE 2003 PRESSO IL CONSIGLIO REGIONALE DELLA TOSCANA.

Come già introdotto dalla collega Paradiso, tra i compiti del gruppo di lavoro insediato presso il nostro Consiglio vi era l'individuazione di un indicatore della qualità di un testo normativo, chiamato indice di qualità.

Il supporto metodologico per condurre tale sperimentazione è stato fornito dalla D.ssa Della Guardia.

Il punto di partenza del percorso è stato fissato sul concetto di qualità riferito al testo normativo, volendo mantenere la coniugazione ideale tra *leggibilità* e *fruibilità* di una legge: si è quindi attribuita alla qualità la definizione di rapporto tra il testo di legge e l'applicazione delle regole di tecnica legislativa.

Intendendo la applicazione delle regole del manuale come il momento fondante della qualità della legge, la costruzione della nostra analisi ha pienamente identificato la qualità nel concetto stesso di applicazione delle regole.

Inoltre, poiché parlando di qualità ci muoviamo senza dubbio in un contesto di positività, appare naturale proseguire affermando che la qualità è assimilata alla applicazione corretta delle regole.

Per intendersi, se pensiamo alla qualità come se si trattasse di una medaglia sulle due facce troviamo l'applicazione nelle sue due possibilità di espressione, secondo il nostro approccio: ovvero applicazione corretta delle regole da una parte, e applicazione non corretta (o violazione) delle regole dall'altra.

Sono proprio le due facce della medaglia, l'una opposta all'altra, lettura bifronte dello stesso concetto cioè dell'applicazione, a evidenziare l'espressione unitaria del concetto di qualità, a cui entrambe concorrono.

Visto che l'ambito di ricerca sarebbe stato qualitativo, e non quantitativo, trattandosi peraltro del primo lavoro di ricerca di questo genere, abbiamo dovuto porci il problema di stabilire unità di riferimento comparabili da utilizzare per tutto il percorso che avremmo intrapreso.

Ricondurre la qualità all'applicazione e scindere l'applicazione nelle due possibilità, corretta e non corretta, stabiliva quella base di riferimento che stavamo cercando poiché in tal modo abbiamo focalizzato l'attenzione sulle regole, sulle quali si fonda la definizione di qualità da cui eravamo partiti.

Volendo determinare quali delle regole di tecnica legislativa sarebbero entrate a comporre la qualità, abbiamo pensato di dover puntare a quelle che rappresentavano un punto di riferimento raggiunto da tutta la struttura, ovvero quelle la cui omogeneità di applicazione fosse più diffusa e condivisa.

Proprio questo era il terreno di lavoro per l'altro sottogruppo che stava predisponendo una guida per l'applicazione delle regole del manuale costruita in riferimento specifico alla esperienza del nostro Consiglio.

Forti dell'esperienza già maturata e condivisa a livello generalizzato nel gruppo di lavoro, tra le regole dell'allegato D del nuovo manuale che, comportando la minor discrezionalità, si prestavano ad essere considerate come applicabili d'ufficio, ne abbiamo scelte ventuno.

Se la qualità è data dall'insieme delle regole applicate correttamente, ognuna di esse presa distintamente rappresenta il fattore elementare della qualità, denominato fattore di qualità.

Per poter saggiare la bontà della applicazione delle regole occorreva predisporre la rilevazione, solo così ne avremmo potuto conoscere la presenza o meno nelle leggi.

Come già detto, la qualità risulta alimentata dalla sola corretta applicazione delle regole: contare le corrette applicazioni delle regole, avrebbe segnato il primo approccio quantitativo circa la composizione qualitativa di una legge.

La non corretta applicazione, che secondo il metodo di analisi impiegato riunisce sia la mancata applicazione che la applicazione sbagliata, è vista come il segnalatore dell'allontanamento dalla situazione ideale, che è quella della corretta applicazione che porta alla qualità: le indicazioni qualitative che da essa discendono verranno trattate nel seguito.

L'attività di rilevazione della applicazione delle regole predisposta si è svolta nella piena consapevolezza dei limiti dello strumento umano impiegato: quale oggetto della rilevazione si è scelta la produzione normativa della nostra regione per l'anno 2002, senza operare nessuna classificazione a monte rispetto al tipo di leggi in essa contenute.

Il lavoro di rilevazione è stato svolto per tutte le trentanove leggi regionali osservate.

Per ciascuna legge, si è fatta la rilevazione dell'applicazione, distinta in corretta e non corretta (violata), per ciascuno dei ventuno fattori di qualità individuati contandoli una sola volta.

Fin dalla definizione del campo di osservazione per la nostra ricerca, è risultata evidente la connotazione di relatività entro la quale

avremmo potuto e dovuto ricondurre qualsiasi passo del nostro percorso.

Eravamo consapevoli del fatto che difficilmente, all'interno di un unico testo, avremmo potuto rilevare la contemporanea presenza di tutti e ventuno i fattori di qualità.

D'altro canto, ci sono regole che non sono presenti perché la loro applicazione non è richiesta dai contenuti della legge.

Risulta così evidente che il contributo che i ventuno fattori di qualità potevano dare alla qualità, in positivo se correttamente applicati o in negativo se non correttamente applicati, poteva essere rilevato soltanto per quelli presenti all'interno delle singole leggi del 2002.

Non potendo costruire un sistema di pesatura dei fattori valido in assoluto, e volendo far prevalere la necessità operativa di cimentare sul campo la metodologia, al fine di individuare un modo per premiare le regole che vengono applicate di più, è stata fatta una pesatura dei fattori di qualità legata alla ricorrenza del singolo fattore all'interno dell'intera produzione normativa.

La pesatura dei fattori non poteva che avvenire a rilevazione completata: a tal punto si è costruita una griglia in cui le 39 leggi sono state divise in cinque classi di frequenza, a ciascuna di queste classi si è fatto corrispondere un valore, da 1 a 5, per i fattori di qualità considerati in modo che alla corretta applicazione venisse tolta la non corretta applicazione e quindi, in un certo senso, conteggiati in ragione della loro frequenza depurata della parte negativa.

Tale determinazione di valore/peso è stata fatta per ciascuno dei ventuno fattori di qualità.

Visto il condizionamento derivante dalle sole caratteristiche presenti nelle leggi osservate in uno specifico anno, in un ambito territoriale circoscritto, quello della nostra regione, la ricerca condotta in ambito qualitativo non avrebbe potuto poi che essere letta in termini relativi.

Dalla pesatura dei fattori di qualità si sono segnati i gradini di avvicinamento alla misurazione dell'indice di qualità che stavamo ricercando: ancora una volta l'analisi si è sviluppata attorno al confronto tra applicazione corretta e applicazione non corretta.

Come avevo anticipato, anche l'applicazione non corretta evidenzia un contributo, sia pur in negativo, alla qualità di un testo di legge se considerato come allontanamento dalla qualità.

Gli eventuali allontanamenti vengono considerati contributo in quanto rilevatori di criticità che possono essere oggetto di correzione confluendo a pieno titolo nel cammino verso un generale miglioramento qualitativo nella produzione normativa.

In via teorica, lo standard qualitativo di una legge dovrebbe corrispondere alla somma dei valori di ciascuno dei ventuno fattori di qualità correttamente applicati ma, come già detto, noi possiamo guardare solo a ciò che effettivamente è presente pertanto non esiste uno standard qualitativo assoluto bensì ogni legge ha il proprio.

Lo standard qualitativo è stato definito, quindi, come la sommatoria risultante dalla moltiplicazione dei fattori di qualità presenti, applicati correttamente, per il proprio peso.

Si è invece chiamato scostamento dallo standard qualitativo la misura dell'allontanamento dalla corretta applicazione: analogamente a quanto già indicato per lo standard qualitativo, esso risulta dalla moltiplicazione dei fattori di qualità presenti e non applicati correttamente, per il proprio peso.

Dal confronto tra standard qualitativo e scostamento dallo standard qualitativo emerge il differenziale qualitativo, positivo, denominato profilo di qualità che riteniamo sia la prima indicazione sintetica di qualità.

Stante le definizioni fornite, il passaggio ulteriore per la determinazione dell'indice di qualità è avvenuto, diciamo così, in via naturale: è stato definito quindi come rapporto tra la qualità della legge in ragione del valore corrispondente alle regole correttamente applicate in essa racchiuse, così come fornita dallo standard qualitativo, e la qualità effettivamente posseduta come indicato dal profilo di qualità.

L'indice di qualità così determinato è stato predisposto per ciascuna legge, espresso in termini percentuali.

Tale indice, come misurazione del rispetto dell'uso delle regole del manuale evidenzia che al suo interno sono presenti entrambe le componenti della applicazione e che, tornando all'esempio della medaglia, se questa nella sua interezza rappresenta la qualità da un lato troveremo l'indice di qualità, dall'altro troveremo ciò che è stato denominato indice di miglioramento.

Il metodo e gli strumenti impiegati consentono di metterne in evidenza elementi come la relatività che rappresenta il punto di forza dell'intero sistema in ragione delle caratteristiche di potenziale dinamicità e flessibilità racchiuse in sé.

Facendo degli esempi, le regole ad oggi utilizzate come riferimento di base per la sperimentazione sono state ventuno, ma il loro numero auspichiamo possa essere esteso; ed ancora, il sistema di pesatura dei singoli fattori di qualità potrebbe variare in relazione al numero delle leggi prodotte; potrebbero, infine, essere individuati criteri più idonei a tradurre il valore intrinseco della qualità.

Questi elementi risultano indispensabili ai fini della comparabilità, presupposto indispensabile per sviluppare qualsiasi tipo di confronto,

qualora venissero proposte metodologie diverse da quella da noi adottata per misurare la qualità tecnico-redazionale delle leggi.

L'indice di qualità, come strumento fondato sull'impiego corretto delle regole del manuale, potrebbe essere considerato quale naturale volano, agente promotore ed evidenziatore, della condivisione di una cultura indirizzata ad un continuo processo di miglioramento fondato sulla trasparenza, l'autoconoscenza, la coerenza, il confronto.