

Il rapporto sulla legislazione toscana 2012: luci e ombre tra rappresentanza, partecipazione e valutazione (*)

Raffaele Libertini, Pietro Mercatali, Francesco Romano

Sommario

1. Il rapporto sulla legislazione 2012: temi trattati – 2. Comunicazione tra istituzioni e cittadini – 3. Iniziativa popolare e partecipazione digitale – 4. Trasparenza – 5. Volatilità e stratificazione della legislazione regionale – 6. Valutazione ex post. Alcune criticità – 7. Conclusioni.

1. Il rapporto sulla legislazione 2012: temi trattati

Si è svolta il 21 marzo 2013 presso la sala del Gonfalone del Consiglio regionale toscano la presentazione del rapporto sulla legislazione della Regione Toscana del 2012, rapporto che ha visto la luce quasi in “tempo reale” grazie allo sforzo collettivo di tutti i funzionari del Consiglio regionale¹.

I temi trattati nel convegno sono stati molti e vari: si è parlato di argomenti prettamente tecnico-normativi, rilevando, ad esempio, come ci sia stato un crollo della potestà normativa residuale, oppure ricordando come la maggior parte delle norme siano manutentive dell’ordinamento; cioè non si elaborino molte nuove leggi organiche, ma leggi di modifica delle precedenti (tuttavia è stato anche rilevato che con

(*) L’ultimo accesso a tutti i riferimenti web è avvenuto il 28 marzo 2013.

(1) Oltre ai saluti del vice presidente del Consiglio regionale, Roberto Giuseppe Benedetti, il rapporto è stato illustrato da Alberto Chellini, segretario generale del Consiglio regionale e commentato dal prof. Paolo Caretti, dell’Università di Firenze e direttore dell’Osservatorio sulle fonti, dal prof. Giovanni Tarli Barbieri, dell’Università di Firenze, dal prof. Stefano Merlini, dell’Università di Firenze e presidente del Collegio di garanzia statutaria, dal dott. Valerio Di Porto, capo servizio ufficio studi della Camera dei deputati e infine dal dott. Paolo Pietrangelo, direttore della Conferenza dei presidenti dei Consigli regionali.

interventi di modifica legislativa si sono spesso introdotti veri e propri interventi di riforma).

Ma si sono fatte anche osservazioni più generali come quelle relative al fatto che la legislazione toscana del 2012 si sia caratterizzata per la sua produzione in un periodo definito di “emergenza economica”². Tale contingenza storica ha portato il Consiglio a dovere legiferare “rincorrendo” i provvedimenti statali che venivano emanati.

Ma il filo comune di molti interventi è legato a temi di stretta attualità, per i quali anche l’uso delle tecnologie può essere rilevante.

Ci riferiamo al tema della *comunicazione* nei confronti dei cittadini e in generale della società civile che sta “fuori dal palazzo”, non solo di attività come quelle relative al rapporto sulla legislazione, ma di tutte le attività istituzionali dei Consigli regionali.

Al tema della comunicazione è strettamente legato quello della *trasparenza* delle attività consiliari, sempre più richiesta dalle contingenze politiche.

Altro tema “caldo” è quello della richiesta di *partecipazione* dal basso all’attività regionale: ci si riferisce all’iniziativa popolare ma anche all’istituto referendario.

Infine uno dei punti dolenti della legislazione regionale, e non solo, è quello della *volatilità e stratificazione normativa*³.

Su tutti questi temi cercheremo di illustrare nei paragrafi che seguono come le nuove tecnologie possano costituire un utile strumento per

(2) Si vedano per tutte la legge regionale 27 dicembre 2012, n. 84 “Modifiche alla legge regionale 8 febbraio 2008, n. 5 (Norme in materia di nomine e designazioni degli organi amministrativi di competenza della Regione) in attuazione del d.l. 95/2012, convertito dalla legge 135/2012, e del d.l. 174/2012, convertito dalla legge 213/2012 oppure la legge regionale 27 dicembre 2012, n. 82. Modifiche alla legge regionale 9 marzo 2012, n. 8 (Disposizioni urgenti in materia di alienazione e valorizzazione di immobili pubblici in attuazione dell’art. 27 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 ‘Disposizioni urgenti per la crescita, l’equità e il consolidamento dei conti pubblici’, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214”).

(3) Al rilevante fenomeno della modifica legislativa e al suo impatto sulla qualità della normazione e sulla leggibilità del discorso normativo è dedicata l’innovativa tesi proposta da Piero SCERRINO dal titolo *Dalla modellizzazione del testo legislativo al controllo di qualità: proposta di un nuovo parametro valutativo*, tesi di dottorato in Telematica e società dell’informazione dell’Università di Firenze, Firenze 12 aprile 2013 su www.digicopy.it/Ethesis/Show/piero-scerrino/jbjtezoxxirmujmgexx e anche su www.pacto.it.

risolvere quella crisi istituzionale e di “sistema” che durante il convegno del 21 marzo è stata più volte evocata anche con suggestive metafore come quella della “casa delle istituzioni” che sarebbe messa a rischio dalla crescente ondata di protesta e che anzi secondo qualcuno “sarebbe già stata abbattuta” dai recentissimi risultati elettorali. Tecnologie che possono essere usate anche come ausilio per la valutazione *ex post*, alla quale è dedicato un apposito paragrafo di questo contributo.

2. Comunicazione tra istituzioni e cittadini

Il tema è stato introdotto nel convegno a partire dal problema contingente di comunicare verso l'esterno le attività che costituiscono la *mission* dei Consigli regionali e cioè l'attività legislativa⁴.

Se si è lodata giustamente la tempestività con cui è prodotto il rapporto sulla legislazione se ne è anche da più parti richiesta una maggiore divulgazione attraverso il web⁵, magari anche con l'aggiunta di note di sintesi più divulgative.

Ma tralasciando la contingenza legata alla diffusione del *rapporto regionale* bisogna riconoscere che negli ultimi anni le Regioni italiane hanno ben operato sul fronte della conoscibilità telematica delle proprie attività e in particolare delle proprie leggi⁶.

Basti pensare alle leggi regionali della Toscana, dell'Emilia-Romagna e del Piemonte che hanno attribuito valore legale alle pubblicazioni telematiche dei bollettini ufficiali di quelle Regioni⁷.

Altre Regioni si sono aggiunte all'elenco sopra ricordato. Dal 1° giu-

(4) Sul tema generale della comunicazione pubblica si vedano fra gli altri S. ROLANDO (a cura di), *Teoria e tecniche della comunicazione pubblica*, III ed., Rizzoli-Etas, 2012; S. ROLANDO, *Economia e gestione della comunicazione delle organizzazioni complesse*, Padova, Cedam, 2010; A. ROVINETTI, *Comunicazione pubblica. Sapere & Fare*, Milano, Edizioni Il Sole 24 Ore, 2006.

(5) A tal fine sul sito del Consiglio regionale è stato già pubblicato il rapporto e durante il convegno si è proposto di linkarlo a molti altri siti (è stato proposto quello dell'Osservatorio sulle fonti).

(6) Cfr. B. MALAISI, *La conoscibilità della legge*, Padova, Cedam, 2012.

(7) Stiamo parlando della legge regionale Toscana 23/2007, della legge regionale Emilia-Romagna 7/2009 e della legge regionale Piemonte 22/2010.

gno 2012 il Bollettino ufficiale della Regione del Veneto (BURVET) è redatto esclusivamente in forma digitale e diffuso in via telematica, con modalità volte a garantire l'autenticità, l'integrità e la conservazione degli atti pubblicati⁸.

Il Bollettino ufficiale telematico della Regione Lazio è entrato in vigore nel luglio 2012⁹. La normativa regolamentare di attuazione prevede che "Il BUR è lo strumento di informazione e comunicazione istituzionale della Regione Lazio e di pubblicità legale delle leggi, dei regolamenti e degli atti di alta amministrazione regionali, nonché di altri atti della Regione, fatti salvi gli effetti ricollegati ad altre forme di conoscenza e pubblicità previste dall'ordinamento vigente. La pubblicazione sul BUR degli atti amministrativi ha efficacia notiziale, fatta salva la facoltà degli organi della Regione di prevedere espressamente, nel dispositivo dei propri atti, l'efficacia legale della pubblicazione".

Lo stesso regolamento prevede anche che "Il BUR è redatto in formato digitale ed è diffuso in forma telematica, sul sito ufficiale della Regione Lazio, con modalità che garantiscono l'autenticità, l'integrità e la conservazione dei documenti digitali nativi in esso contenuti e che assicurano l'accessibilità dei contenuti, nel rispetto dei principi previsti dall'art. 53 del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82 (Codice dell'amministrazione digitale)"¹⁰.

Anche la Regione Lombardia è intervenuta in materia¹¹.

All'art. 20 (Bollettino Ufficiale della Regione Lombardia) la legge statuisce che: "1. Il Bollettino Ufficiale della Regione Lombardia (BURL) è lo strumento di conoscenza e pubblicità legale delle leggi e dei

(8) Legge regionale 27 dicembre 2011, n. 29 "Ordinamento del Bollettino ufficiale della Regione del Veneto in versione telematica (BURVET)".

(9) Il BUR telematico del Lazio è stato istituito dalla legge regionale 13 agosto 2011, n. 12.

(10) Art. 1, comma 3 e art. 6, comma 1 del Regolamento regionale 19 giugno 2012, n. 11 "Disposizioni attuative ed integrative dell'art. 1, commi da 111 a 122, della legge regionale 13 agosto 2011, n. 12 in materia di Bollettino Ufficiale telematico della Regione Lazio".

(11) Legge regionale 1° febbraio 2012, n. 1 "Riordino normativo in materia di procedimento amministrativo, diritto di accesso ai documenti amministrativi, semplificazione amministrativa, potere sostitutivo e potestà sanzionatoria".

regolamenti regionali e di tutti gli atti in esso pubblicati. 2. Il BURL è redatto in forma digitale e diffuso in forma telematica sul sito istituzionale della Regione [...]”.

In Abruzzo si è provveduto con una legge che ha stabilito che il “Bollettino Ufficiale della Regione Abruzzo in versione telematica, denominato BURAT, è lo strumento di conoscenza e pubblicità legale delle leggi regionali, dei regolamenti e di tutti gli atti in esso pubblicati”¹².

La Regione Calabria si è dotata della legge regionale 6 aprile 2011, n. 11 che ha regolato l’istituzione del Bollettino ufficiale telematico.

Anche in Sardegna ci si è dotati di una norma¹³ che prevede il “Bollettino Ufficiale della Regione autonoma della Sardegna, di seguito denominato BURAS” quale “strumento legale di conoscenza delle leggi e dei regolamenti regionali, degli atti amministrativi della Regione e di tutti gli atti in esso pubblicati” e che il bollettino dal 1° aprile 2012 sia “redatto in forma digitale e pubblicato *online* su apposita sezione del sito internet ufficiale della Regione autonoma della Sardegna”.

La Regione Umbria ha provveduto a dotarsi di bollettino ufficiale telematico con legge regionale 26 giugno 2012, n. 9 “Ordinamento del Bollettino Ufficiale telematico della Regione Umbria”.

Oltre che monodirezionale tale flusso di informazioni digitale è divenuto anche bidirezionale.

Infatti molte Regioni si sono attrezzate per comunicare con i cittadini ed avere da loro anche *feedback* a vari livelli¹⁴.

Il sistema *SensoAlternato* ad esempio, da anni attivo in Umbria, permette ai cittadini di essere informati, via e-mail, sugli aggiornamenti degli atti consiliari.

Al contempo il sistema permette di inviare commenti e proposte sui testi di legge in discussione alle Commissioni consiliari che li stanno esaminando¹⁵.

(12) Legge regionale 9 dicembre 2010, n. 51 “Nuovo ordinamento del Bollettino Ufficiale della Regione Abruzzo”.

(13) Legge regionale della Sardegna 3/2012 recante “Bollettino ufficiale digitale della Regione autonoma della Sardegna”.

(14) www.consiglio.regione.umbria.it/informazione-e-partecipazione/senso-alternato.

(15) La Regione Umbria ha anche approvato la legge regionale n. 14/2010 sulla parteci-

L'assemblea regionale siciliana ha invece promosso il progetto *Ars E-democracy* che consente ai cittadini ed agli altri *stakeholders* di effettuare una serie di attività: tra queste la consultazione dei disegni di legge sui quali esprimere giudizi o modifiche, fino ad arrivare alla facoltà di proporre nuove iniziative legislative¹⁶.

Su questo fronte anche alcuni enti locali hanno avviato interessanti esperienze, di solito originate dalla consultazione sulle scelte di bilancio¹⁷.

Bisogna però chiedersi se non sia opportuno "istituzionalizzare" tali sistemi di partecipazione telematica anziché rimetterli alla sporadica iniziativa di amministratori illuminati.

Ci riferiamo, ad esempio, ad una *pre-pubblicazione online* del disegno di legge regionale: ciò permetterebbe di attendere i commenti e le proposte di *stakeholders* istituzionali (associazioni di categoria, Comitato pari opportunità, Consiglio autonomie locali) e di comuni cittadini. Questi ultimi potrebbero intervenire sia inviando *post* su un

pazione politica e amministrativa della società civile alle decisioni pubbliche regionali. Si veda G. SGUEO, *La democrazia partecipativa nelle Regioni. La legge 14/2010 della Regione Umbria*, in *Quaderni regionali*, 2, 2011, pp. 559-575. Anche la Toscana ha emanato un'analoga norma. Si tratta della legge regionale Toscana 27 dicembre 2007, n. 69 "Norme sulla promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali". Anche l'Emilia-Romagna si è dotata nel 2010 di un apposito strumento normativo volto a promuovere "una maggiore ed effettiva inclusione dei cittadini e delle loro organizzazioni nei processi decisionali di competenza delle istituzioni elettive". Si tratta della legge regionale 9 febbraio 2010, n. 3 "Norme per la definizione, riordino e promozione delle procedure di consultazione e partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali".

(16) Per questa e altre iniziative si veda *I Media civici in ambito parlamentare. Strumenti disponibili e possibili scenari d'uso*, maggio 2013 su www.senato.it/application/xmanager/projects/leg17/attachments/dossier/file_internets/000/000/065/1_media_civici_in_ambito_parlamentare_ed_provv_maggio_2013.pdf.

(17) Una serie di Comuni dell'Emilia-Romagna, coordinati dalla Regione, hanno dato vita al progetto *Partecipa.net* che ha messo il focus soprattutto sul tema della consultazione digitale per la pianificazione territoriale e le politiche urbanistiche (<http://partecipazione.regione.emilia-romagna.it/entra-in-regione/progetti/altri-progetti/partecipanet>). Altre esperienze da menzionare sono quelle del Comune di Grottammare e quella recente della Provincia di Prato (www.comune.grottammare.ap.it/contents/Democrazia+Partecipativa+a+Grottammare/353 e http://openbilancio.provincia.prato.it/openbilancio_download.php).

blog istituzionale (si pensi ad un canale *Twitter* ufficiale come quello del Comune di Firenze) sia inviando *e-mail* ad un indirizzo di posta elettronica certificata del Consiglio regionale.

Una innovazione molto semplice e a costo zero come questa andrebbe incontro a quelle richieste di partecipazione che si stanno manifestando nelle odierne forme di “democrazia liquida”¹⁸.

Non bisogna scordare la tendenza osservata da politologi e sociologi ad un approccio sempre più individualizzato alla partecipazione sociale¹⁹.

La previsione di nuove forme di consultazione, come quella sopra proposta, potrebbe richiedere l’adeguamento dei modelli di procedimento legislativo attualmente in vigore²⁰.

Nel procedimento legislativo regionale toscano, ad esempio, sono già previsti i pareri obbligatori da parte del Consiglio delle autonomie locali, in determinati casi, e della Commissione regionale per le pari opportunità tra donna e uomo, nei casi di progetti di legge che riguardino materie di genere.

Basterà dunque modificare i regolamenti consiliari in modo da prevedere anche il possibile raccordo con i “commenti” dei cittadini.

Ma molto ancora si potrebbe fare rendendo completamente digitale l’*iter* legislativo regionale.

(18) Nel programma di un movimento politico che ha partecipato alle ultime elezioni italiane si richiedono “leggi rese pubbliche *online* almeno tre mesi prima della loro approvazione per ricevere i commenti dei cittadini”. Vedi M. MOLINA, *Il perché di una vittoria. Il movimento 5 stelle*, Moralia, 2013, p. 104.

(19) Tale approccio, prefigurato già nel 2000 dal politologo americano ROBERT D. PUTNAM, nel suo celeberrimo saggio *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, male può essere ricondotto a forme di partecipazione istituzionale che pure, ad esempio, la Regione Toscana ha tentato di prevedere. Si pensi, come ricordato anche durante il convegno del 21 marzo, a quelle istituzioni tese a riattivare questa partecipazione come il Garante della partecipazione introdotto dalla legge 69/2007 che esercita il suo ruolo anche in importanti *iter* amministrativi (come in quelli previsti dalla legge regionale toscana 10/2010 “Norme in materia di valutazione ambientale strategica (VAS), di valutazione di impatto ambientale (VIA) e di valutazione di incidenza”).

(20) F. ROMANO, *Il procedimento legislativo digitale: vincoli normativi e soluzioni tecniche*, Borgo San Lorenzo, Edizioni Studio Ad. Es Il Galletto, 2009.

Le soluzioni tecnologiche sono più che disponibili e gli sforzi da operare sembrano essere di ordine meramente organizzativo interno agli enti²¹.

3. *Iniziativa popolare e partecipazione digitale*

Durante il convegno è stato più volte salutato con entusiasmo il dato relativo al crescente tasso di iniziativa popolare e di *referendum* (tale istituto viene attivato a seguito della richiesta di accorpamento di alcuni Comuni e vedrà coinvolte le popolazioni interessate)²².

Tali istituti solitamente sonnacchiosi nelle istituzioni regionali hanno ritrovato un inatteso vigore.

Si è tuttavia preso atto del fatto che le iniziative popolari non hanno avuto esito positivo ma che a volte i contenuti di tali iniziative sono stati assunti dal Consiglio regionale (uno dei relatori e la stessa nota di sintesi del rapporto indicano nella legge regionale 85/2012 – attuativa del d.l. 174/2012 – la legge nella quale alcune di queste istanze “popolari” sarebbero state fatte proprie dal legislatore regionale)²³.

Ma anche in questo caso si potrebbe forse obbligare il Consiglio regionale ad esprimersi sulle leggi di iniziativa popolare proposte, piuttosto che riservare alla “discrezione” dei consiglieri la possibilità di fare propri i contenuti di tale iniziativa.

Siamo sul difficile fronte dei rapporti, sempre più tesi, tra democrazia diretta e democrazia rappresentativa²⁴ ed anche su questo tema

(21) Uno studio condotto dal CNR sul sistema informativo del Consiglio regionale della Toscana gettava le basi per questa riorganizzazione tesa alla funzionalità dei processi interni ma anche alla trasparenza e comunicazione verso l'esterno. Il report CNR è consultabile *online*: www.ittig.cnr.it/Ricerca/Testi/cresci-mercatali-ragona-romano-signore-spinosa2009.pdf.

(22) Vedi p. 13 della *Nota di sintesi del rapporto sulla legislazione* su www.consiglio.regione.toscana.it:8085/leggi-e-banche-dati/rapporti-sulla-legislazione/Rapporto-2012/indice-2012.asp.

(23) Si tratta di una norma contro i famosi “privilegi della politica”. Legge regionale 27 dicembre 2012, n. 85 “Modifiche alla legge regionale 9 gennaio 2009, n. 3 (Testo unico delle norme sui consiglieri e sui componenti della Giunta regionale)”.

(24) Nell'ampia bibliografia sul tema si vedano F. DE TOFFOL, A. VALASTRO, *Dizionario di Democrazia Partecipativa*, 2012, http://centrostudi.crumbria.it/sites/centrostudi.crumbria.it/files/diz_democrazia_partecipativa.pdf; U. ALLEGRETTI (a cura di), *Democrazia*

un programma elettorale presentato alle recenti elezioni politiche ha proposto la “obbligatorietà della discussione parlamentare e del voto nominale per le leggi di iniziativa popolare”²⁵.

4. *Trasparenza*

Sul fronte della trasparenza è stato ricordato come una salutare innovazione l'introduzione della anagrafe dei consiglieri regionali²⁶.

Uno degli interventi del convegno ha anche suggerito di coordinare iniziative come quelle del rapporto sulla legislazione con altre tese a mostrare ai cittadini l'attività regionale. Si pensava in particolare al bilancio sociale.

Chi scrive ha partecipato ad uno dei primi progetti presentati in Italia per la partecipazione dei cittadini alle scelte di bilancio degli enti locali.

Al progetto Telep@b, recentemente menzionato anche dal *Programma regionale per la promozione e lo sviluppo dell'amministrazione elettronica e della società dell'informazione e della conoscenza nel sistema regionale 2012-2015*²⁷ come una delle *best practices* regionali in materia, andrebbe forse dato un nuovo impulso al fine di permettere ai cittadini di accedere ai dati di bilancio delle amministrazioni locali²⁸.

partecipativa: esperienze e prospettive in Italia e in Europa, ISBN 978-88-8453-530-6 (print), ISBN 978-88-8453-548-1 (online), 2010, Firenze University Press; AA.Vv., *Partecipazione e processi decisionali pubblici*, in *Istituzioni del federalismo*, 2, 2011, pp. 192-451.

(25) Vedi ancora M. MOLINA, *Il perché di una vittoria*, cit., p. 104.

(26) La legge regionale 6 novembre 2012, n. 61 “Istituzione dell’anagrafe pubblica dei consiglieri e degli assessori regionali e norme in materia di trasparenza patrimoniale e associativa dei componenti degli organi della Regione e dei titolari di cariche istituzionali di garanzia e di cariche direttive. Abrogazione della l.r. 49/1983, abrogazione parziale della l.r. 68/1983, modifiche alla l.r. 38/2000, alla l.r. 74/2004 e alla l.r. 5/2008” prevede tra l’altro che alcuni dati come ad esempio nome, cognome, luogo e data di nascita, emolumenti, indennità, ecc. relativi a ciascun assessore siano pubblicati *online*. La Giunta regionale della Toscana trasmette inoltre, dal 2 aprile 2013, le proprie riunioni in diretta *streaming* sul web.

(27) Si veda la deliberazione del Consiglio regionale della Toscana 4 dicembre 2012, n. 104.

(28) F. ROMANO, *La gestione delle informazioni nel progetto TeleP@B: progettazione di*

5. Volatilità e stratificazione della legislazione regionale

Come è stato rilevato al convegno l'esperienza italiana non riesce a produrre esempi di codificazioni e leggi base che, come in Francia o Germania, in qualche modo arginino la dolente nota della stratificazione legislativa.

Parimenti il fenomeno della volatilità legislativa, causato dalle numerose modifiche legislative, rimane uno dei punti più ostici per una lettura facilitata del "discorso normativo" e per la manutenzione dell'ordinamento in generale.

Pur notando come in Toscana molto si sia fatto per gestire un *corpus* normativo che comunque vede un numero abbastanza contenuto di leggi e regolamenti vigenti, molto si può ancora fare per rendere tale emergenza meno pressante.

Anche in questo settore infatti l'uso delle nuove tecnologie consente di gestire i *corpora* normativi in modo da poter visualizzare la norma attualmente vigente e di ricostruire anche il fenomeno della multivigenza.

Ci si riferisce a sistemi quali il *software* XMLeges, sviluppato per supportare la fase di editing dei testi legislativi nel formato XML.

L'*editor* fornisce un ambiente completo per la redazione di testi normativi e produce documenti conformi agli standard nazionali (DTD, URN e Metadati) previsti dalle norme tecniche²⁹.

Infatti il *software*, che si presenta come i normali *editor* di testi, non richiede alcuna conoscenza tecnica degli standard e fornisce invece tutte le funzionalità previste dalle regole di *drafting* legislativo (in particolare della circolare della Presidenza del Consiglio del 20 aprile 2001), sia per la redazione *ex novo* di un atto che per l'importazione e/o la modifica di testi creati con altri *word processor*.

Il sistema è anche provvisto di strumenti per l'analisi automatica dei riferimenti normativi e per la loro trasformazione in *link* ipertestuali collegati al portale "Normattiva" per il recupero dei provvedimenti referenziati.

strumenti per l'accesso semplificato ai documenti del bilancio, in *Informatica e diritto*, XXXII, 1, 2006, pp. 201-226.

(29) Circolari AIPA 39/2001 e 40/2002 e successive modificazioni.

Il sistema consente la gestione di testi multivigenti con la possibilità di visualizzare parti di testo vigenti ad intervalli di tempo diversi e di gestire il ciclo di vita di parti distinte di un documento multivigente³⁰. Inutile dire che strumenti di standardizzazione come quello sopra descritto sono un ausilio anche per aumentare la qualità della legislazione dal punto di vista meramente tecnico-legislativo se è vero, come rilevato durante il convegno, che il susseguirsi disordinato e caotico dell'attività consiliare ha prodotto anche una diminuzione della qualità della legislazione.

6. Valutazione ex post. Alcune criticità

Anche il rapporto sulla legislazione del 2012, come i rapporti precedenti, evidenzia la permanenza di elementi di criticità nella valutazione delle leggi e delle politiche pubbliche dell'anno considerato, pur in presenza di significativi interventi delle strutture tecniche preposte a questo settore di indagine. Tuttavia è anche percepibile qualche iniziale segnale di attenzione da parte del versante politico.

Risulta che nel periodo considerato sono state approvate otto proposte di legge contenenti clausole valutative, cioè particolari disposizioni, inserite nell'articolato, che indicano i tempi, i modi e gli obiettivi delle successive attività di controllo e di valutazione sull'attuazione della legge. È perciò la stessa legge che prevede le modalità per misurare la sua efficacia nel tempo³¹.

(30) T. AGNOLONI, E. FRANCESCONI, P. SPINOSA, *xmLegesEditor: An OpenSource Visual XML Editor for Supporting Legal National Standards*, su www.xmlleges.org/ita/images/articoli/art17.pdf.

(31) Significativo il caso della legge regionale Toscana 27 dicembre 2007, n. 69 "Norme sulla promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali" che all'art. 26 relativo alla sua durata prevede che "nei primi tre mesi del 2012, la Giunta regionale promuove e svolge insieme al Consiglio regionale percorsi partecipativi per valutare: a) l'efficacia, la diffusione e il rendimento dei processi partecipativi promossi ai sensi della presente legge; b) l'opportunità di conferma o di modifica della presente legge". Il comma 1 dello stesso articolo determinava che "La presente legge è abrogata il 31 dicembre 2012, fatta salva la conclusione dei processi partecipativi già iniziati a quella data". Il termine di abrogazione è stato poi prorogato al 31 marzo 2013 (art. 1 l.r. 72/2012).

Un fatto nuovo e molto positivo è che nel 2012 due di queste clausole valutative sono state inserite su iniziativa dei commissari nel corso dell'istruttoria delle proposte di legge, mentre le altre sei erano già inserite nei progetti di legge inviati dalla Giunta al Consiglio, come accade di solito. Ciò sembra segnalare un'accresciuta attenzione a tale strumento da parte dei consiglieri.

Nel periodo in questione sono state prodotte, sulla base delle informazioni trasmesse dal Consiglio alla Giunta in ottemperanza a quanto disposto dalle clausole valutative, quattro note informative. Il contenuto di esse è rimasto invariato rispetto agli anni precedenti. Tali documenti contengono infatti solo elementi relativi all'analisi di processo ed a quella dei risultati, mentre non viene affrontata una più specifica analisi di dettaglio dei particolari effetti degli interventi perché troppo sofisticata, richiedendo ulteriori elementi conoscitivi e particolari metodologie analitiche. Permangono poi difficoltà nella trasmissione, da parte della Giunta, delle informazioni utili agli uffici del Consiglio per elaborare le note informative.

L'elemento di criticità maggiore di tutto il processo di valutazione continua ad essere l'utilizzo che si fa degli strumenti valutativi da parte del Consiglio regionale e delle sue Commissioni e ciò nonostante che esistano precise disposizioni regionali e documenti approvati dalle Regioni che valorizzano al massimo l'attività di controllo e di valutazione di questi organismi.

Sotto il profilo normativo, lo Statuto della Toscana prevede i controlli sulle leggi, le clausole valutative e la disponibilità di adeguate risorse per svolgere l'attività di valutazione (art. 45); la legge in materia di qualità della normazione (22 ottobre 2008, n. 55) prevede la valutazione successiva del raggiungimento delle finalità della legge e la stima dei suoi effetti sui cittadini e le imprese (art. 5); il regolamento interno del Consiglio prevede le procedure per la valutazione di impatto della regolazione.

Per ciò che riguarda i documenti molti di essi sono stati elaborati nell'ambito del progetto "CAPIRE" (Controllo delle assemblee sulle politiche e gli interventi regionali), nato nel 2002 per iniziativa di quattro Regioni (tra cui la Toscana) a cui hanno ora aderito la maggior parte delle Regioni. Tra i documenti spicca la cosiddetta "Carta di Matera",

approvata il 25 giugno 2007, durante i lavori del primo convegno nazionale di "CAPIRE", organizzato il 25 e 26 giugno in quella città.

Nei dieci punti del documento si fanno importanti affermazioni di principio e si danno indicazioni operative per promuovere l'attività di valutazione:

- essa è ritenuta la naturale estensione della funzione legislativa perché fare delle buone norme implica raccogliere ed utilizzare le informazioni necessarie per valutare la loro attuazione e gli effetti prodotti;
- in una logica non *partisan* tutte le forze politiche in campo hanno il compito di promuovere e vigilare perché l'attività di controllo e valutazione sia assegnata ad organismi politici autorevoli e *super partes*;
- si ritiene utile che le clausole valutative siano inserite nelle leggi più importanti in modo da render conto sulla loro attuazione ed i loro effetti. Sono ritenute utili anche missioni valutative sulle leggi già in vigore per valutare la loro attuazione, anche se in esse non sono inserite clausole valutative;
- per accrescere la capacità di controllo e valutazione delle assemblee occorre aumentare le risorse a ciò destinate rispetto a quelle che sono state impiegate nel passato;
- per la valutazione occorrono competenze tecniche altamente specializzate, così come del resto accade per l'esercizio della funzione legislativa;
- la valutazione si basa sul dialogo tra legislativo ed esecutivo che va potenziato sotto questo particolare profilo;
- gli esiti dell'attività di valutazione devono avere un'ampia diffusione, sia all'interno che all'esterno dell'assemblea, tra tutti i soggetti interessati;
- le indicazioni operative indicate per attuare i principi di cui sopra possono così riassumersi: creare gruppi di lavoro, comitati o commissioni istituiti espressamente per essere referenti della attività di valutazione (si ricordi che l'art. 45 dello Statuto toscano attribuisce espressamente alle Commissioni consiliari questo compito) in modo che questi organismi esprimano considerazioni di merito e suggeriscano, agli organi competenti, quali decisioni prendere per intervenire a livello normativo; così come per l'attività legislativa anche per l'attività di valutazione le assemblee devono riservare, periodicamente

e sulla base di una programmazione dei lavori consiliari, adeguati spazi e momenti di lavoro che li portino ad assumere atti di indirizzo e interventi normativi dettati dall'attività di valutazione; utilizzare adeguate risorse finanziarie per questa attività da destinare anche alla formazione permanente del personale addetto, alla riqualificazione del medesimo e all'acquisizione di nuove risorse umane, quando esse difettino.

Gli Statuti, il progetto "CAPIRE", la "Carta di Matera" e molte affermazioni positive del personale politico verso l'attività di controllo e valutazione ribadite in numerosi convegni, seminari ed incontri a livello nazionale e locale, farebbero pensare che questa attività sia ormai entrata a regime, pur con le iniziali difficoltà che qualunque processo innovativo comporta. Invece il quadro che si evidenzia, a livello delle Regioni, è abbastanza deludente.

Il rapporto 2012 sulla attività delle Regioni elaborato dalla Camera dei deputati evidenzia che solo la metà delle Regioni hanno istituito strutture tecniche idonee a coadiuvare i Consigli regionali nel controllo e valutazione dell'attuazione delle leggi e delle politiche pubbliche; che esistono forme di collaborazione tra gli uffici della Giunta e del Consiglio, prevalentemente di tipo informale, per svolgere questa attività; che un numero consistente di Regioni ha aderito al progetto "CAPIRE" per promuovere la cultura e l'uso della valutazione, in seno alle assemblee legislative, attraverso una attività di formazione mirata e l'organizzazione di momenti di incontro tra le strutture che si occupano della valutazione; che nelle leggi regionali sono state inserite un numero consistente di clausole valutative; che, sulla base di esse, alcuni Consigli hanno elaborato note informative.

Non risulta invece che, a seguito dell'uso di questi strumenti, ci sia una programmazione dei lavori con spazi precisi per l'attività di valutazione esercitata dal Consiglio o svolta comunque, con continuità, nella attività delle Commissioni.

Né risultano direttive, decisioni, indirizzi volti a predisporre progetti di legge che abbiano lo scopo di modificare la legge oggetto della valutazione a seguito di un esame critico della sua efficacia reale.

C'è da chiedersi allora a che serva la valutazione se poi, a seguito di essa, non si provveda di conseguenza per un miglioramento della

legislazione a favore dei cittadini e delle imprese. Vari studiosi della materia avevano auspicato che si creasse un circolo virtuoso costituito da varie fasi: l'approvazione di buone leggi, nella sostanza e nella forma; l'attività di valutazione, dopo un certo tempo, per verificare se la legge approvata avesse realizzato gli obiettivi che si proponeva o se richiedesse una modifica al mutarsi delle circostanze che l'avevano determinata; l'approvazione di modifiche o della intera riscrittura della legge sulla base dell'esame compiuto³².

Senza questo circolo virtuoso ci si limita al massimo ad una discussione sui documenti di valutazione, preparati dagli uffici, senza trarne le necessarie conseguenze.

Tornando ora al rapporto toscano sulla legislazione del 2012, risulta che le due commissioni consiliari competenti si sono occupate, in seduta congiunta, della attuazione della l.r. 27 aprile 2009 recante disposizioni in materia di ricerca e innovazione. Il documento relativo è stato illustrato dagli uffici nel corso della seduta e, a conclusione della discussione, è stato dato mandato agli uffici di Giunta e Consiglio di lavorare congiuntamente per l'integrazione e l'approfondimento dei suoi contenuti informativi. Risulta anche che due note informative sulla l.r. 21/2011 e la l.r. 22/2012 sono state oggetto di illustrazione e discussione nelle Commissioni consiliari competenti.

Dal quadro sopra esposto, si può concludere che l'attività di controllo e valutazione delle leggi e delle politiche pubbliche in Toscana, prevista dallo Statuto e dalla legge sulla qualità della normazione, ha fatto alcuni passi avanti per ciò che riguarda la dotazione delle strutture tecniche ad essa dedicate e gli strumenti di conoscenza messi a disposizione dei consiglieri regionali (clausole valutative, note informative, missioni valutative, ecc.), registrando una progressiva attenzione da parte delle Commissioni consiliari, senza però giungere ad un decisivo impegno da parte delle Commissioni e del Consiglio regionale che si traduca in sedute specifiche dei due organismi dedicate a questa at-

(32) Si veda ad esempio S. SILEONI, E. LONGO, *Una sintesi dei modelli internazionali di better regulation e la loro traduzione in Italia*, in *La semplificazione in Toscana. La legge 40/2009*, a cura di A. SIMONCINI, Firenze, FUP, 2011, pp. 77-104.

tività e, conseguentemente, in atti di indirizzo e di decisione volti alla modifica o alla sostituzione delle leggi, a seguito della valutazione.

Si tratta di un percorso lungo, appena iniziato, che però trova il suo punto di forza nelle disposizioni dello Statuto regionale ed in una nuova cultura istituzionale che, via via, si sta affermando.

7. Conclusioni

Anche sul fronte della valutazione i ricercatori dell'ITTIG hanno, da tempo, avanzato alcune proposte affinché le nuove tecnologie possano costituire un valido supporto per rendere le tecniche di valutazione più rapide ed efficaci.

È stata proposta anche una classificazione delle metodologie di valutazione automatica che, prescindendo dal momento in cui la valutazione è attuata, delineano metodi che possono essere fatti propri dal valutatore sia nella fase *ex ante*, sia in quella *ex post* nel quadro di un *iter valutativo continuo e circolare* in cui è possibile attuare una valutazione *ex post de iure condito* propedeutica alla valutazione *ex ante* da compiere sulla legge *condenda*; così allo stesso modo la simulazione *ex ante* costituirà il *benchmarking* per la valutazione *ex post*. Tale classificazione prevede:

- 1) una valutazione della qualità del testo (testuale);
- 2) una valutazione dell'impatto normativo (intratestuale);
- 3) una valutazione dell'impatto fattuale (extratestuale).

La prima è tesa a valutare l'idoneità del testo a veicolare i contenuti regolativi, ponendo l'accento sugli aspetti linguistici e sull'organizzazione logico-concettuale sia dell'intero testo, sia delle singole disposizioni.

I parametri di riferimento per questo primo tipo di valutazione saranno le regole di redazione degli atti normativi (adottate da Stato e Regioni³³) oltre ai modelli linguistico-concettuali elaborati dalla dot-

(33) Per le Regioni si ricordano le *Regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi*, promosse dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome con il supporto scientifico dell'Osservatorio legislativo interregionale. È stata fatta una terza edizione nel dicembre 2007.

trina³⁴. Tali rilevazioni misureranno quanto le “strutture malformate” differiscono rispetto ai modelli definiti dalle regole suddette.

La seconda concerne quelle relazioni che il testo stabilisce con l’ordinamento normativo in cui s’inserisce e si focalizza sui cosiddetti “nessi normativi”³⁵, cioè su tutti quegli elementi testuali (o anche concettuali) che servono a collegare il testo all’ordinamento. Ha il fine di valutare le conseguenze che il nuovo testo e le singole disposizioni di esso hanno sugli atti con cui sono stabilite relazioni, ma anche sull’intero ordinamento.

La terza riguarda l’idoneità del testo normativo a produrre gli effetti che si vogliono ottenere, sulla realtà che si vuole regolamentare o che si è regolata. S’incentra su un confronto tra i contenuti del testo e gli atti, i fatti, le situazioni, gli stati, che regolerà o ha regolato, che costituirà o ha costituito, che ne saranno o ne sono stati conseguenza³⁶. Gli strumenti e le proposte sopra illustrate, pur non avendo l’ambizione di risolvere la montante protesta nei confronti delle istituzioni e l’antipolitica da tutti paventata, possono tuttavia concorrere a riattivare una sana osmosi tra istituzioni e società civile.

Male farebbe chi pensasse che i malesseri dell’attuale momento storico possano essere superati da una magari imminente ripresa economica che come d’incanto faccia passare in secondo piano le richieste della “società civile”.

Il processo di disaffezione che oggi è palese viene infatti da molto lontano ed è stato analizzato da storici illustri.

Uno su tutti E.J. Hobsbawm che già nel 1995 fotografa la situazione: “Alla fine del secolo un gran numero di cittadini si ritrae dalla politica e lascia che gli affari di Stato vengano gestiti dalla ‘classe politica’ – il

(34) Cfr. A. BOLIOLI, P. MERCATALI, F. ROMANO, *Legimatics Methodologies for the Implementation of a Legislative Grammar*, in atti del convegno ICAIL 2003, Edimburgo 24-28 giugno 2003 e anche P. MERCATALI, F. ROMANO, *Grammatiche normative e applicazioni legimatiche*, in *Informatica e diritto*, XXX, 1-2, 2004, pp. 259-280.

(35) G. SARTOR, *Riferimenti normativi e dinamica dei nessi normativi*, in *Il procedimento normativo regionale*, Padova, Cedam, 1996.

(36) P. MERCATALI, F. ROMANO, *I documenti dello stato digitale. Regole e tecnologie per la semplificazione*, Borgo San Lorenzo, Edizioni Studio Ad. Es Il Galletto, 2013.

concetto e la locuzione di ‘classe politica’ sembra abbiano avuto origine in Italia –, cioè da quel gruppo specializzato di professionisti della politica, di giornalisti, di lobbisti e di altri personaggi che comunicano tra di loro nel linguaggio criptico di articoli e discorsi rivolti soltanto agli ‘addetti ai lavori’ [...]”³⁷.

Comunicare di nuovo con i cittadini, farsi comprendere, affermare e fare riconoscere il proprio ruolo nella nostra società, è il compito più importante che attende le istituzioni italiane.

(37) E.J. HOBSBAWM, *Il secolo breve*, Milano, Rizzoli, 1995, p. 670.